

UMA REFLEXÃO SOBRE O PADRÃO MÍNIMO DE MORADIA DIGNA NO MEIO URBANO BRASILEIRO

ESTUDO DOS MÉTODOS DE CÁLCULO DA
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO E DA FUNDAÇÃO SEADE

ANDRÉ RORIZ DE CASTRO BARBO
IOSHIAQUI SHIMBO

RESUMO *Captar as várias formas impróprias de morar é fundamental para permitir a definição de prioridades pelos órgãos públicos competentes, visto que a construção de novas habitações demanda altos investimentos. Para tanto, o presente artigo busca incentivar um rigoroso debate metodológico sobre o conceito de moradia adequada, já que esse não é um consenso nem entre os especialistas nem entre os moradores. Procura-se aqui discutir o padrão mínimo de moradia digna no meio urbano brasileiro a partir da análise comparativa de dois métodos de cálculo das carências habitacionais no Brasil: o da Fundação João Pinheiro (2004) e o da Fundação Seade (2001). Como resultado foi possível confirmar que os dois métodos identificam carências habitacionais semelhantes, porém utilizando indicadores diferentes, no que diz respeito ao conceito de habitação mínima.*

PALAVRAS - CHAVE *Déficit habitacional; carências habitacionais; padrão mínimo de moradia; Fundação João Pinheiro; Fundação Seade.*

A habitação figura no rol das necessidades mais básicas do ser humano. Seu tamanho e sua qualidade são importantes para a saúde, a segurança e a privacidade, e a sua localização é decisiva para o acesso ao emprego e aos serviços oferecidos pelo município. Para o indivíduo, ela representa uma referência central, uma vez que condiciona as soluções adotadas para suprir as demais necessidades básicas.

Reconhecida em 1948 pela Declaração dos Direitos Humanos, das Nações Unidas, como direito de todo ser humano, a habitação passou a ser incluída como um dos direitos sociais no Brasil pela Emenda Constitucional n.26, de 2000 (artigo 6º da Constituição), que representou um importante momento na afirmação do direito à moradia e do dever estatal de assegurá-lo.

Se, por um lado, existe um relativo consenso de que a habitação é um direito fundamental de todo ser humano, por outro, ainda há muita discussão sobre o que se trata de uma habitação satisfatória. Fatores culturais, econômicos e ambientais, entre outros, moldam a questão habitacional, definindo o mínimo desejável. É certo que as soluções alcançadas na pré-história já não satisfazem os padrões atuais; é certo também que o padrão mínimo de moradia digna na China e na Índia, países superadensados, é diferente do Brasil, bem como a habitação minimamente adequada para as áreas rurais não atende ao modo de vida urbano.

1 Embora o SFH tenha possibilitado uma produção de unidades habitacionais jamais igualada na história do país (4,5 milhões de moradias), o modelo privatista da atuação estatal no setor criou mecanismos de seletividade baseados na renda do adquirente, ou seja, na comprovação da sua capacidade de pagamento das prestações. Assim, a segmentação do acesso implicou a exclusão de parcelas consideráveis da demanda que não dispunham de renda mínima (ou mesmo de comprovação de renda) para poder ter acesso ao sistema, o que gerou efeitos negativos que podiam ser vistos claramente na década de 1970: ao lado da cidade legal, edificada pelos agentes imobiliários de acordo com a legislação, crescia uma cidade informal, habitada precária e predatoriamente por contingentes significativos da população, mas que inexistia perante os órgãos públicos (Bonduki, 1997). A crise econômica que se seguiu nos anos 80 e 90, o arrocho salarial e a queda do poder aquisitivo tiveram como consequência a inadimplência, que atingiu o SFH, culminando com a extinção do BNH em 1986. Após a extinção do BNH, seus ativos foram transferidos para a Caixa Econômica Federal (CEF) e, a partir daí, criou-se um vácuo nas políticas habitacionais, de modo que de 1986 até 1995, quando se deu início a uma reestruturação mais consistente no setor, tais políticas foram regidas por vários órgãos que se sucederam ao longo do período, sem que se conseguissem resultados efetivos (Cardoso, 2001). Ao longo da década de 1990, as normas de distribuição de recursos do FGTS foram se distanciando das famílias carentes, de modo que, no período de 1995 a 2000, os financiamentos para a faixa de até três salários mínimos utilizaram somente 11% dos recursos do FGTS, enquanto a faixa acima de oito salários mínimos ficou com 49% dos recursos (Osório, s.d.).

A trajetória da política habitacional no país tem sido marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público no setor que ainda não logrou êxito, especialmente no que se refere ao equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda.¹

Em 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação. A política de habitação se inscreve, atualmente, na concepção de desenvolvimento urbano integrado, segundo a qual habitação não se restringe à casa, mas incorpora o direito a infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade (Ministério das Cidades, 2004).

Entre as recomendações ao governo brasileiro na área de habitação, citadas no relatório da missão conjunta da Relatoria Nacional e da ONU em 2004 (Saule Júnior & Cardoso, 2005), estão a adoção de planos diretores, pelos municípios, que viabilizem a oferta de áreas em regiões centrais; a promoção da regularidade fundiária das áreas públicas ocupadas pela população de baixa renda; e a revisão dos padrões de moradia dos programas habitacionais populares, procurando respeitar o padrão cultural em razão de a diversidade regional existente no Brasil adequar o tamanho das habitações ao número de integrantes das famílias e prover habitações dotadas de infra-estrutura urbana a um custo acessível.

É nesse contexto que o presente artigo busca incentivar o debate metodológico sobre o conceito de moradia adequada, já que esse não é um consenso nem entre os especialistas nem entre os moradores. Procura-se aqui discutir o padrão mínimo de moradia digna no meio urbano brasileiro a partir da análise comparativa de dois métodos de cálculo das carências habitacionais no Brasil: o da Fundação João Pinheiro (2004) e o da Fundação Seade (2001).

A DISCUSSÃO EM TORNO DO CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA

Se a habitação é um direito de todos, protegido pela Constituição (artigo 6^o) e pelas diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil faz parte, em especial a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e a Agenda Habitat de 1996, para medir carências habitacionais é necessário enfrentar o desafio de identificar as alternativas impróprias que famílias carentes e sem acesso ao mercado imobiliário adotam para se abrigar.

Eleger indicadores capazes de diagnosticar carências que comprometem as condições de vida, quando se trata da cidade real e não da legal, supõe elaborar conceitos e adotar critérios baseados no conhecimento das estratégias adotadas pelas famílias que não encontram alternativas para garantir um abrigo em conformidade com as normas legais.

Além disso, quando a investigação é feita por meio de pesquisa domiciliar, existe a possibilidade de não serem obtidas informações sobre irregularidades, omitidas pelos próprios moradores quando temem perder seus abrigos. Vários estudos e pesquisas que tratam das carências habitacionais comprovam tais dificuldades e resultam em estimativas muitas vezes discrepantes quanto à quantificação do déficit habitacional. Se cortiços e favelas fazem parte do contingente de habitações que não oferecem condições de vida ade-

quadas, a identificação de outras carências exige cuidado na formulação de indicadores. Segundo a Fundação Estadual de Análise de Dados (Seade), do Estado de São Paulo:

O estudo das necessidades habitacionais constitui tarefa das mais urgentes e interessantes para a pesquisa social, sobretudo quando procura sua identificação e análise a partir de uma contínua revisão crítica da metodologia e dos indicadores utilizados. A metodologia das ciências sociais é um tema controverso, que deve provocar o trabalho dos pesquisadores, e a falta de moradia digna é aviltante para o cidadão, exigindo ações do Estado e da sociedade. (Seade, 2001, p.5.)

Atualmente, a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), órgão estadual de Minas Gerais, para o cálculo das necessidades habitacionais no Brasil é uma referência nacional para a formulação de políticas públicas no setor, sendo adotada pelo governo federal, pela maioria dos governos estaduais, por governos municipais, redes acadêmicas nacionais, universidades, centros de pesquisas e entidades profissionais. Até o momento, foram publicados três estudos pela Fundação, o primeiro em 1995, o segundo em 2001, utilizando fontes de dados mais recentes (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de 1999, e parte das informações do Censo de 2000) e incorporando algumas modificações metodológicas, e o terceiro estudo em 2004, voltado para municípios e microrregiões geográficas, utilizando somente informações do Censo Demográfico de 2000.

Analisando os três estudos divulgados, é possível perceber como o conceito de moradia adequada foi sendo revisado a cada nova versão, com o acréscimo de novos indicadores e a exclusão e modificação de outros, na tentativa de apurar o diagnóstico das condições habitacionais e assim possibilitar ao poder público o tratamento diferenciado conforme as carências encontradas.

Em 1995, a metodologia da FJP estabelecia critérios diferenciados para identificar as habitações com infra-estrutura inadequada, segundo as faixas de renda da população, isto é, para famílias de menor renda (até dois salários mínimos) o padrão mínimo de infra-estrutura urbana era menos exigente do que o das famílias de maior renda. Essa estratificação do padrão mínimo de infra-estrutura foi desconsiderada pela FJP na edição de 2001, alegando mudanças sociais e econômicas ocorridas ao longo da década, assim como a elevação dos patamares de reivindicação de segmentos sociais marginalizados (FJP, 2001).

Houve também críticas em relação ao esgotamento sanitário por fossa rudimentar e à queima do lixo, aceitos para populações de renda precária na edição de 1995, e consideradas práticas profundamente danosas ao meio ambiente nas regiões urbanas adensadas (Cardoso & Ribeiro, 1999), as quais fizeram que a FJP alterasse, em 2001, os critérios mínimos para se considerar uma habitação adequada.

Além dessas alterações, na metodologia de 2001 foram incorporados novos parâmetros no cálculo das necessidades habitacionais, como a inexistência de unidade sanitária domiciliar interna; a ilegalidade fundiária urbana; e a depreciação dos domicílios devido a idade de uso.

Quando da publicação do terceiro estudo sobre as necessidades habitacionais, em 2004, agora voltado para municípios e microrregiões geográficas, a FJP revisou novamente sua metodologia, procurando adequá-la às fontes de dados disponíveis e ainda aprimorar os parâmetros de cálculo. Como principais modificações, houve uma alteração na contagem dos domicílios rústicos e da coabitação familiar, e a exclusão dos indicadores de depreciação e ônus excessivo com aluguel.

Em estudo recente, Alves & Cavenaghi (2005) criticam a opção da FJP de computar no déficit os domicílios onde há coabitação familiar, apontando a sobrevivência, principalmente nos meios populares, das famílias ampliadas que moram juntas por opção. Segundo os autores, esses domicílios só deveriam ser contados no déficit caso estivessem excessivamente adensados.

Além da metodologia da FJP, que parte de um padrão mínimo e classifica todas as habitações, há outras que se propõem a mensurar as carências habitacionais no Brasil. Entre elas, são de especial relevância a metodologia proposta em 2001 pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), do Estado de São Paulo, para diagnosticar as condições habitacionais no Estado; e a metodologia proposta pela Agência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat), para monitorar os avanços dos países no cumprimento da meta 11 – que procura melhorar a qualidade de vida dos habitantes de assentamentos precários – dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”.²

Para a Fundação Seade (2001), o padrão mínimo de adequação estabelece que uma moradia deve:

ser construída com material apropriado, a fim de garantir solidez e segurança a seus ocupantes; estar inserida em áreas onde as vias de acesso e a separação entre domicílios foram planejadas conforme as normas urbanas de ocupação da área, para permitir a circulação segura de veículos e pedestres; dispor de quarto, sala, cozinha e banheiro de uso privativo de seus ocupantes, para evitar superposição de funções e garantir a execução das atividades cotidianas; e não ser congestionada, na relação entre espaço e número de moradores.

Há autores que incluem outros aspectos na classificação de uma moradia adequada (ou inadequada). Cardoso (1998) coloca a informalidade dos domicílios situados em favelas e loteamentos clandestinos, os domicílios situados em área de risco e aqueles situados em áreas de preservação ambiental como elementos fundamentais para se pensar, de forma mais abrangente, a problemática do déficit habitacional no Brasil.

A metodologia da Habitat, por sua vez, define cinco dimensões fundamentais a serem avaliadas para a identificação e o monitoramento dos assentamentos precários: o acesso a água potável; o acesso a saneamento básico; a segurança de posse contra despejos forçados; a durabilidade da habitação, com relação à estrutura e à localização; e a densidade de moradores. Trata-se de uma avaliação relativamente ampla das condições habitacionais, e que foi adaptada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de acordo com a realidade brasileira e a disponibilidade de dados nas PNAD. Nessa adaptação, alguns indicadores da Habitat tiveram que ser descartados, outros modificados, de modo que a maioria dos indicadores propostos pelo Ipea (2004) coincide com os apresentados pela Fundação João Pinheiro em 2001.

Captar as várias formas de morar é, portanto, uma tarefa complexa, que passa pela definição de um padrão mínimo de moradia digna e que depara com os limites impostos pelas fontes de dados disponíveis. Nesse sentido, o presente artigo tem por *objetivo* avançar na discussão sobre o conceito de moradia digna, a partir da comparação de dois métodos de cálculo das carências habitacionais urbanas no Brasil, os quais servem (ou servirão) de subsídio para a formulação de políticas públicas no país. São eles: o método da Fundação João Pinheiro, para o cálculo das necessidades habitacionais no Brasil (FJP, 2004); e o método da Fundação Seade, para o cálculo das necessidades habitacionais no Estado de São Paulo (Seade, 2001). Parte-se da seguinte pergunta de pesquisa: “Quais as

² Os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” são oito objetivos gerais para o planeta, acordados pelos países membros das Nações Unidas em 2000, e que visam reduzir a pobreza e a fome e assegurar um desenvolvimento sustentável em harmonia com o meio ambiente. A meta 11 faz parte do objetivo 7 – garantir a sustentabilidade do meio ambiente – e propõe melhorar, até 2020, a vida de pelo menos cem milhões de habitantes de assentamentos precários de todo o mundo.

semelhanças e as diferenças entre os métodos de cálculo da Fundação João Pinheiro e da Fundação Seade, quanto ao padrão mínimo de moradia digna adotado?”.

Admite-se como hipótese que os métodos de cálculo avaliam carências habitacionais semelhantes, porém apresentam diferentes concepções de moradia digna para mensurar cada uma dessas carências.

Convém registrar que o presente artigo abordará a habitação não somente como a unidade habitacional *stricto sensu*, mas incluindo também as condições de moradia vinculadas à qualidade de vida mais ampla, como os serviços de infra-estrutura básica e a regularidade fundiária, o que remete à idéia de *habitat* (FJP, 2001).

Por *carência habitacional*, admite-se todo tipo de característica do imóvel, ou da forma de morar dos ocupantes, que prejudica as condições de vida desses moradores.

Para analisar comparativamente os dois métodos de cálculo, serão utilizadas como *categorias de análise* as carências habitacionais avaliadas por cada método. Assim, torna-se possível delinear as três etapas da pesquisa:

1. Contextualizar e apresentar os métodos de cálculo da Fundação João Pinheiro e da Fundação Seade.
2. Identificar e sistematizar as carências habitacionais avaliadas por cada uma delas.
3. Analisar comparativamente, quanto ao padrão mínimo de moradia adequada, os indicadores utilizados pelos métodos para mensurar cada carência habitacional identificada na etapa anterior.

Por meio de uma análise comparativa dos dois métodos de cálculo, quanto ao padrão mínimo de moradia digna, será possível verificar a hipótese de pesquisa enunciada e, assim, contribuir para o aprimoramento do diagnóstico das carências habitacionais urbanas no Brasil.

UMA APRESENTAÇÃO SUCINTA DOS MÉTODOS DE CÁLCULO

O MÉTODO DE CÁLCULO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2004)

Em dezembro de 2004, a Fundação João Pinheiro publicou um estudo, a pedido do governo federal, visando retratar a realidade do setor habitacional no país, utilizando como fonte de informação o Censo Demográfico de 2000. O estudo, intitulado “O déficit habitacional no Brasil – Municípios selecionados e microrregiões geográficas” gerou a construção de um banco de dados que contempla as necessidades habitacionais para municípios selecionados, regiões metropolitanas e microrregiões geográficas. Segundo a FJP (2004), existia uma lacuna no que se referia ao conhecimento das carências habitacionais no âmbito municipal, já que as limitações das fontes de dados disponíveis à época da elaboração dos estudos anteriores (FJP, 1995; 2001) somente possibilitaram o cálculo das necessidades habitacionais para o Brasil, unidades da federação e algumas regiões metropolitanas.

Dentro do conceito mais amplo das *necessidades habitacionais*, o estudo identifica o *déficit habitacional* e a *inadequação dos domicílios*. Como *déficit habitacional* se entende a necessidade de construção de novas moradias, seja em razão de reposição do estoque de

domicílios existente seja em razão do incremento desse estoque. O conceito de *moradias inadequadas* reflete problemas na qualidade de vida dos moradores não relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações, e sim a especificidades internas de um estoque dado. Seu cálculo visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias (FJP, 2004). O Quadro 1 apresenta os indicadores utilizados pela FJP para quantificar o déficit habitacional e as moradias inadequadas.

Quadro 1 – Cálculo das necessidades habitacionais.

Déficit habitacional	Inadequação dos domicílios
<ul style="list-style-type: none"> • Reposição do estoque: <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios rústicos • Incremento do estoque: <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios improvisados - Coabitação familiar: <ul style="list-style-type: none"> - famílias conviventes secundárias - cômodos próprios, alugados e cedidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Densidade excessiva de moradores por dormitório • Carência de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo) • Inadequação fundiária urbana • Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva

Fonte: adaptado de FJP (2004).

A começar pelo “déficit habitacional”, temos que a “reposição do estoque” é calculada pelo número de *domicílios rústicos*. No estudo divulgado em 2001, para o cálculo das necessidades habitacionais nos Estados da federação, a FJP utilizou o indicador “número de domicílios que não possuem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada”, extraindo informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Já para o cálculo das necessidades habitacionais no âmbito municipal, divulgado em 2004, a FJP só pôde contar com os dados do Censo Demográfico de 2000, que não fornece informação sobre os domicílios rústicos. Diante dessa limitação, a FJP recorreu a modelagens estatísticas, para identificar um método estatisticamente confiável para sua estimativa.

Já o “incremento de estoque” inclui outros dois indicadores, que são os domicílios improvisados e a coabitação familiar. Os *domicílios improvisados* são aqueles construídos sem fins residenciais, como debaixo de pontes e viadutos, dentro de carcaças de carros abandonados etc. A *coabitação familiar*, por sua vez, abrange:

- as famílias conviventes secundárias – as famílias são definidas como: a) a pessoa que mora sozinha; b) o conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco ou dependência doméstica; c) as pessoas ligadas por normas de convivência. Entende-se por “dependência doméstica” a situação de subordinação dos empregados domésticos e agregados em relação ao chefe da família, e por “normas de convivência” o cumprimento de regras estabelecidas para convivência de pessoas que residem no mesmo domicílio e não estão ligadas por laços de parentesco ou dependência doméstica (Censo, 2000). As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem em um mesmo domicílio com outra família, denominada principal;

- os cômodos próprios, alugados e cedidos – sendo o “cômodo” entendido como o domicílio que ocupa um ou mais cômodos de uma casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco etc., o que a FJP considera uma coabitação disfarçada (FJP, 2004).

Passando ao contingente da “inadequação”, as habitações inadequadas são computadas levando-se em consideração:

- a *densidade excessiva de moradores por dormitório*, que quantifica os domicílios com acima de três pessoas por dormitório;
- a *carência de serviços de infra-estrutura*, enquadrando os domicílios urbanos que não contam com um ou mais dos serviços de: energia elétrica, rede de abastecimento de água com canalização interna; rede coletora de esgoto ou pluvial, ou fossa séptica; e lixo coletado direta ou indiretamente;
- a *inadequação fundiária urbana*, computando os domicílios urbanos cujos moradores declaram não ter a propriedade do terreno e sim apenas da construção;
- a *inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva*, computando os domicílios urbanos que não possuem banheiro de uso exclusivo. Por “banheiro” se entende o cômodo que dispõe de chuveiro ou banheira e aparelho sanitário.

Feita uma apresentação sucinta dos indicadores utilizados pela FJP em 2004, passemos a uma descrição do método da Fundação Seade.

O MÉTODO DE CÁLCULO DA FUNDAÇÃO SEADE (2001)

O segundo método de cálculo a ser estudado foi desenvolvido pela Fundação Estadual de Análise de Dados (Seade) para a quantificação das necessidades habitacionais no Estado de São Paulo. Esse cálculo foi feito, inicialmente, para atender à demanda da Assembleia Legislativa de São Paulo, que buscou subsídios para o debate de problemas estaduais relevantes, no âmbito do Fórum São Paulo – Século XXI, instituído em 1999.

A base de dados utilizada pela Seade para o dimensionamento das carências habitacionais é a Pesquisa de Condições de Vida (PCV), uma pesquisa amostral da própria Seade que foi realizada nas áreas urbanas da Região Metropolitana de São Paulo e de municípios do interior do Estado com população urbana acima de cinquenta mil habitantes, nos anos de 1990, 1994 e 1998.

A metodologia utilizada se assemelha à da FJP, na medida em que define como *necessidades habitacionais* as condições de moradia que apresentam problemas e inclui, nessa denominação genérica, dois tipos de carência conforme a sua gravidade: *déficit*, quando os problemas são de tal ordem que demandam substituição do domicílio; e *inadequação*, quando as carências identificadas podem ser superadas com reformas, ampliações e outras melhorias, em programas alternativos à substituição dos domicílios.

O domicílio é enquadrado no *déficit* quando está construído com material impróprio, e na *inadequação* quando se encaixa em um dos seguintes casos: casa de alvenaria ou apartamento em favela; cortiço; quando possui espaço interno insuficiente; quando há congestionamento; quando há comprometimento excessivo da renda com aluguel; ou quando a infra-estrutura urbana é imprópria. A classificação dos domicílios, inspirada na

metodologia da Pesquisa de Condições de Vida, obedece a uma escala classificatória em “cascata”, ou seja, os atributos da inadequação são hierarquizados de modo que se acrescenta mais um requisito quando o anterior está presente, na intenção de evitar dupla contagem dos domicílios. O Quadro 2 apresenta e define os indicadores, já na seqüência hierárquica proposta pela Seade.

Quadro 2 – Procedimentos metodológicos para se classificar os domicílios.

Componentes	Classificação
Barraco isolado ou em favela? Não ,/ Sim †	Déficit
Casa de alvenaria ou apartamento em favela? Não ,/ Sim †	Inadequação
Cortiço em área urbanizada? Não ,/ Sim †	Inadequação
Espaço interno insuficiente? Não ,/ Sim †	Inadequação
Domicílio congestionado? Não ,/ Sim †	Inadequação
Os moradores comprome tem parcela excessiva da renda com aluguel? Não ,/ Sim †	Inadequação
O domicílio tem infra-estrutura urbana insuficiente? Não ,/ Sim †	Inadequação
Domicílio Adequado	Adequação

Fonte: Adaptado de Seade (2001).

São incluídos, portanto, no déficit, somente os barracos (isolados ou em favelas), pela impossibilidade de execução de reformas e melhorias capazes de garantir condições adequadas de habitabilidade, diante da precariedade em que se encontram. Segundo a Fundação Seade (2001), além dos barracos, não há imóveis que devam, *a priori*, compor o contingente de domicílios a serem substituídos. Um barraco é definido como

uma moradia com as paredes externas feitas, total ou parcialmente, com material não apropriado para um domicílio ou reaproveitado (como, por exemplo, madeira fabricada para fins de embalagem, construção de tapumes, andaimes etc.; placa; zinco; papelão; e plástico), que permita sua identificação pela observação. (Seade, 2001, p.155.)

Passando aos indicadores de inadequação, temos que o primeiro quantifica os domicílios situados em favela (“casa de alvenaria ou apartamento em favela”), sendo a favela definida como um agrupamento de moradias situado em área ocupada de forma desordenada (ou seja, sem delimitação das ruas e das calçadas, com distâncias variáveis entre as moradias etc.), onde as edificações são construídas com material apropriado ou adaptado. Não depende de número mínimo de domicílios e é identificada pelo listador de endereços, em etapa anterior à definição da amostra (Seade, 2001).

O indicador seguinte – “cortiço em área urbanizada” – quantifica os cortiços situados em áreas urbanas, sendo o cortiço entendido como um domicílio que se encontra em edificação coletiva precária, onde vários grupos coabitam em espaço com insuficiência de equipamentos hidráulicos e sanitários e falta de privacidade, ventilação e insolação. O uso coletivo de equipamentos indispensáveis (cozinha, banheiro e tanque de lavar roupas) é imposto, ou seja, os moradores não escolheram os vizinhos com quem dividem a utilização (ibidem).

O indicador de espaço interno insuficiente pressupõe que todo domicílio deve ter *quarto, sala, cozinha e banheiro*. Quarto é o cômodo do domicílio onde dorme(m), regu-

larmente, um ou mais moradores; é usado, de modo regular, como dormitório e, mesmo se não foi construído para esse fim (por exemplo: segunda sala), deve ser contado como quarto. Sala é o cômodo onde os moradores assistem à televisão e/ou recebem visitas, e/ou fazem refeições etc. Cozinha é onde se encontra o fogão e se preparam os alimentos. Banheiro é o cômodo destinado à higiene dos moradores e ao uso do vaso sanitário, e sua classificação depende da presença de vaso sanitário.

O indicador de congestionamento determina que um domicílio está congestionado *quando há mais de uma pessoa por cômodo e, simultaneamente, mais de duas pessoas por quarto; ou quando sala ou cozinha estão sendo utilizados como dormitório por uma ou mais pessoas*. Por “cômodo” se entende um compartimento do domicílio totalmente delimitado por paredes e de uso privativo dos moradores do domicílio. Os compartimentos que servem de passagem aos moradores (corredor, *hall* de entrada etc.) não são contados como cômodos, nem aqueles separados por paredes móveis (exemplo: uma sala e um quarto divididos por uma cortina ou um armário corresponde a um cômodo) (ibidem).

O indicador de ônus excessivo com aluguel determina que estão inadequados os domicílios cujos *moradores dispõem 30% ou mais da renda familiar com o aluguel, considerando somente as famílias com renda inferior a R\$ 1.798,00* que, em setembro de 1998, correspondiam a 75% da população do Estado de São Paulo. Dessa forma, são excluídas do cálculo as famílias de mais alta renda (ibidem).

Por fim, o último indicador da Seade computa os domicílios que têm infra-estrutura urbana insuficiente, considerando as redes públicas de *energia elétrica, abastecimento de água e esgotamento sanitário*, e o serviço de *coleta de lixo*. Com relação à energia elétrica, o indicador é “número de domicílios que não possuem ligação à rede pública de abastecimento de energia”. Para abastecimento de água, “número de domicílios que não contam com rede pública de abastecimento de água com canalização interna”. Para esgotamento sanitário, “número de domicílios que não contam com rede coletora ou fossa séptica”. E, para coleta de lixo, “número de domicílios que não contam com o serviço de coleta do lixo”.

Concluída uma breve apresentação dos dois métodos de cálculo – Fundação João Pinheiro e Fundação Seade –, podemos passar para uma análise comparativa dos dois métodos.

OS MÉTODOS DE CÁLCULO E O PADRÃO MÍNIMO DE MORADIA DIGNA

Analisando os dois métodos de cálculo ora apresentados, podemos observar que as carências habitacionais avaliadas se assemelham.

Os dois métodos identificam, embora utilizando indicadores distintos, os domicílios de *construção precária*. A FJP por meio de uma estimativa do “número de domicílios rústicos”, e a Seade pelo “número de barracos”.

Ambos também procuram identificar os domicílios com uma *densidade excessiva* de moradores, embora utilizem definições diferentes.

Os dois métodos identificam os domicílios com *carência de serviços de infra-estrutura urbana*, contemplando os serviços de água, esgoto, energia elétrica e lixo.

A *localização em áreas inapropriadas* também é contemplada pelos dois métodos, sendo que a FJP utiliza o indicador de “inadequação fundiária urbana” e, a Seade, “número de domicílios (casa ou apartamento) em favela”.

Também os cortiços são identificados pela FJP e pela Seade, a primeira utilizando o indicador “número de cômodos próprios, alugados e cedidos” – inserido na avaliação da coabitação familiar –, e a segunda utilizando o indicador “número de cortiços”.

E ainda, tanto a FJP como a Seade identificam, com indicadores diferentes, os domicílios com *espaço interno insuficiente*, a FJP por meio do indicador de “inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva”, e a Seade pelo indicador de “espaço interno insuficiente”.

Além das carências habitacionais contempladas por ambos os métodos de cálculo, há ainda aquelas específicas a algum dos métodos. Somente a FJP avalia os *domicílios improvisados* e a *coabitação familiar*, esta última pelo indicador de “famílias conviventes secundárias”, e somente a Seade avalia o *ônus excessivo com aluguel*.

A partir dessa análise podemos, portanto, verificar que há muitas coincidências entre as carências habitacionais avaliadas pela FJP e pela Seade. A diferença maior reside nos indicadores empregados, conforme se observa no Quadro 3.

Quadro 3 – Carências habitacionais e indicadores utilizados por cada método de cálculo.

Carência habitacional	Indicadores utilizados
Domicílios com construção precária	<ul style="list-style-type: none"> • Número de domicílios rústicos (estimativa) (FJP) • Número de barracos (Seade)
Densidade excessiva de moradores	<ul style="list-style-type: none"> • Número de domicílios que possuem acima de três pessoas por dormitório (FJP) • Número de domicílios em que há mais de uma pessoa por cômodo e, simultaneamente, mais de duas pessoas por quarto; ou cuja sala ou cozinha esteja sendo utilizada como dormitório por uma ou mais pessoas (Seade)
Carência de infraestrutura	Indicadores utilizados
Água	<ul style="list-style-type: none"> • Número de domicílios que não contam com rede de água, com canalização interna (FJP, Seade)
Esgoto	<ul style="list-style-type: none"> • Número de domicílios que não contam com rede de esgoto ou fossa séptica (FJP, Seade)
Energia elétrica	<ul style="list-style-type: none"> • Número de domicílio que não contam com energia elétrica (FJP) • Número de domicílios que não possuem ligação à rede pública de energia elétrica (Seade)
Lixo	<ul style="list-style-type: none"> • Número de domicílios que não contam com o serviço de coleta direta ou indireta do lixo (FJP e Seade)
Localização em áreas inapropriadas	<ul style="list-style-type: none"> • Número de domicílios em situação de irregularidade fundiária (FJP) • Número de domicílios em favelas (Seade)
Cortiços	<ul style="list-style-type: none"> • Número de “cômodos” próprios, alugados e cedidos (FJP) • Número de cortiços (Seade)
Espaço interno insuficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Número de domicílios que não possuem unidade sanitária exclusiva (FJP) • Número de domicílios que não dispõem da composição mínima de quarto, sala, cozinha e banheiro (Seade)
Domicílios improvisados	<ul style="list-style-type: none"> • Número de domicílios improvisados (FJP).
Coabitação familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Número de famílias conviventes secundárias (FJP)
Ônus excessivo com aluguel	<ul style="list-style-type: none"> • Número de domicílios com até R\$ 1.798,00 de renda familiar que despendem mais do que 30% com o aluguel (Seade)

Com essa sistematização torna-se possível, numa próxima etapa da pesquisa, discutir o padrão mínimo de moradia digna no meio urbano brasileiro a partir de uma análise dos indicadores empregados pelos dois métodos para mensurar cada modalidade de carência habitacional identificada.

Aqui convém pontuar que, embora seja correto afirmar que o conceito de moradia adequada varie de uma região para outra do Brasil, conforme requisitos técnicos, legais e culturais (Seade, 2001), o presente artigo se limitará a discutir um mesmo padrão de moradia digna para todo o país, visto que os métodos analisados não fazem essa diferenciação regional.

Um outro ponto que merece ser lembrado é que, constatadas as diferenças entre os métodos de cálculo, com relação aos indicadores utilizados para mensurar uma mesma modalidade de carência habitacional, não se pode atribuí-las exclusivamente a diferentes concepções de moradia digna. Há inúmeros outros fatores que influenciam na escolha dos indicadores, sendo um dos principais deles a disponibilidade de dados. Como já mencionado, a escolha dos indicadores da FJP (2004) esteve condicionada à disponibilidade de dados no Censo Demográfico de 2000. Já a Fundação Seade esteve atrelada às informações disponíveis na Pesquisa de Condições de Vida, do Estado de São Paulo.

Ainda que a diferença entre os indicadores esteja diretamente relacionada a esse e outros fatores, o presente artigo se restringirá a analisá-los do ponto de vista do conceito de moradia digna. Assim sendo, não será dada ênfase na discussão sobre o procedimento de coleta dos dados dos indicadores. Essa discussão, embora relevante, não faz parte dos objetivos pretendidos neste artigo.

Passemos então à discussão dos indicadores de cada modalidade de carência habitacional apresentada no quadro anterior.

DOMICÍLIOS DE CONSTRUÇÃO PRECÁRIA

Os domicílios de construção precária, no que diz respeito aos materiais utilizados na construção, são identificados pelos dois métodos de cálculo pesquisados.

Em 2001, no cálculo do déficit habitacional para os Estados da federação, a FJP calculou o número de domicílios com construção precária através do indicador “número de domicílios que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada”, utilizando as informações provenientes da PNAD de 1999. Essa informação, no entanto, por ser amostral, não serve para o cálculo do déficit habitacional nos municípios, o que obrigou a FJP, no estudo divulgado em 2004, a recorrer a modelagens estatísticas para o cálculo dos domicílios rústicos, que, apesar de suas limitações, fornece uma estimativa confiável. Todavia, é possível observar que o indicador utilizado em 2001 pela FJP se assemelha muito ao indicador da Seade, uma vez que ambos se atentam para o material utilizado nas paredes externas do domicílio.

É certo que muitos materiais adequados ficaram de fora da avaliação dos indicadores. No caso das paredes externas, podem ser também adequados materiais como a taipa e a pedra que, quando construídos adequadamente, oferecem ótimas condições estruturais e de conforto.

Além das paredes externas, seria interessante avaliar também a qualidade do telhado e do piso das habitações, já que são dois componentes da habitação que interferem diretamente na salubridade do local e no conforto dos moradores. O Ipea, por exemplo, ao adaptar para a realidade brasileira os indicadores da Agência das Nações Unidas para

Assentamentos Humanos (Habitat) propostos para o monitoramento dos assentamentos precários, avalia, além dos materiais utilizados nas paredes externas da habitação, aqueles utilizados no teto, considerando adequados a telha (de barro, amianto, zinco etc.), a laje de concreto e a madeira aparelhada (Ipea, 2004).

DENSIDADE EXCESSIVA DE MORADORES

A FJP considera inadequados os domicílios que possuem acima de três pessoas por dormitório, tomando como base as médias estimadas de 3,8 pessoas por domicílio do Censo Demográfico de 2000, e de 4,2 do Censo de 1991 (FJP, 2001, p.17).

Já o indicador da Seade considera duas situações distintas: na primeira, quando há mais de uma pessoa por cômodo e, simultaneamente, mais de duas por dormitório; e na segunda situação, quando sala ou cozinha está sendo usada como dormitório por uma ou mais pessoas.

Quanto à primeira situação colocada pelo indicador da Seade, optamos por simular algumas formas de ocupação do domicílio para que se possa proceder à análise comparativa desse indicador com o indicador utilizado pela FJP. O Quadro 4 apresenta essas simulações, juntamente com os resultados gerados pelos indicadores da FJP/Seade.

Quadro 4 – Simulações com indicadores de densidade excessiva da FJP e Seade

Cômodos existentes no domicílio	Número de cômodos	Moradores s/ dormitório	Classificação segundo a FJP	Classificação segundo a Seade
1 quarto, sala cozinha e banheiro	4	2	Adequado	Adequado
		3	Adequado	Adequado
		4	Inadequado	Adequado
2 quartos, sala, cozinha e banheiro	5	2	Adequado	Adequado
		3	Adequado	Inadequado
		4	Inadequado	Inadequado

Analisando as classificações em negrito, que mostram simulações em que a classificação dos indicadores diverge, torna-se possível tirar algumas conclusões. A primeira simulação em que ocorre divergência diz respeito a um domicílio que possui quarto, sala, cozinha e banheiro e quatro pessoas no quarto. Para a Fundação João Pinheiro esse domicílio estaria excessivamente adensado, enquanto para a Seade estaria adequado.

A segunda classificação em negrito supõe um domicílio com dois quartos, sala, cozinha e banheiro e três pessoas por dormitório (portanto, seis moradores). Essa situação, considerada adequada pela FJP, é considerada inadequada pela Seade (já que possui mais de uma pessoa por cômodo e mais de duas por dormitório), o que sugere um contra-senso, pois a situação anterior, em que o quarto estava mais congestionado (com quatro pessoas), teria sido considerada adequada. Portanto, a partir das simulações feitas e, considerando a média estimada de 3,8 pessoas por domicílio no Brasil, segundo o Censo de 2000, o indicador adotado pela FJP parece mais adequado que o da Seade para a mensuração da densidade excessiva.

Voltando ao indicador da Seade, é razoável a opção de considerar inadequados, em uma segunda situação, os domicílios cujos moradores estão ocupando permanentemente a sala ou a cozinha como dormitório. Em tais casos, mesmo que a densidade de pessoas por dormitório esteja adequada, está havendo uma superposição de atividades em um ou mais cômodos, o que nos leva a concluir que falta espaço para os moradores.

INADEQUAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA URBANA

Com relação à infra-estrutura urbana dos domicílios, temos que os dois métodos avaliam o acesso a coleta de lixo, água tratada, esgotamento sanitário e energia elétrica. A seguir, serão discutidos em separado os indicadores referentes a cada um dos quatro componentes da infra-estrutura urbana.

ACESSO A ÁGUA TRATADA

Com relação ao acesso a água tratada, temos que os dois métodos de cálculo classificam como inadequados os domicílios urbanos que não contam com rede de abastecimento de água com canalização interna. A exigência da canalização interna, como considera a Seade (2001), é de fato importante para garantir aos moradores o uso privativo de equipamentos indispensáveis ao cotidiano da moradia – cozinha, banheiro e tanque de lavar roupas.

Tendo em vista que a forma de abastecimento de água adotada em uma residência urbana pode ter conseqüências tanto para a moradia em questão como para o conjunto de habitações do qual faz parte, de fato parece mais aconselhável admitir somente a rede pública como solução adequada, descartando outras opções, como a extração direta de água de poço ou nascente. É o que defendem Genevois & Costa (2001):

O abastecimento de água, dentro da cidade, feito por bica, nascente ou poço de uso coletivo – sem o controle de órgãos públicos competentes – não tem garantia de salubridade. Quando a água é recolhida de poço individual, os eventuais cuidados da família moradora que o utiliza não são suficientes para garantir que, com a densidade populacional urbana, não haja contaminação subterrânea da água obtida.

Além da forma de abastecimento de água no domicílio, poderia ser avaliada também a frequência com que os domicílios têm interrupções no fornecimento de água, já que são conhecidas as interrupções sazonais, em períodos de estiagem, e a irregularidade na provisão cotidiana em algumas regiões do Brasil, apontadas por Cardoso (1998). Trata-se de uma avaliação qualitativa do abastecimento de água, que certamente daria mais subsídios para a formulação de políticas públicas.

ACESSO A ESGOTAMENTO SANITÁRIO

A avaliação do acesso a esgotamento sanitário procura basicamente analisar o destino imediato que é dado ao esgoto doméstico, tendo em vista os problemas que são gerados quando o esgoto é lançado em locais inapropriados. Alguns desses problemas são levantados por Genevois & Costa (2001):

Muitos dos destinos alternativos dados ao esgoto doméstico também comprometem a salubridade dos reservatórios de água. Quando ele é jogado a céu aberto a contaminação se dá

com as chuvas, que o carregam para os rios ou diretamente para as represas. Quando é uma fossa negra ou rudimentar, a falta de revestimento das paredes favorece a contaminação do solo, atingindo os poços das moradias vizinhas e os lençóis d'água que vão desembocar nos reservatórios coletivos. Somente a fossa séptica pode ser considerada uma alternativa adequada à rede pública de esgotamento sanitário, pois ela tem as paredes revestidas – isolando os dejetos da possível contaminação subterrânea do solo – e o devido tratamento dos resíduos.

Como destinos apropriados no meio urbano, os métodos de cálculo indicam a rede de esgotamento pública e a fossa séptica, classificando como inadequados outras soluções, como a fossa rudimentar e o lançamento em valas, rios, lagos ou no mar, o que parece razoável, devido aos problemas ambientais e de saúde pública que “soluções” alternativas podem causar principalmente no meio urbano.

ACESSO A ENERGIA ELÉTRICA

A FJP e a Seade avaliam também o acesso à energia elétrica nos domicílios. Temos que a FJP computa os domicílios que não possuem iluminação elétrica, seja ela de rede pública, de gerador ou solar, diferentemente da Seade, que computa os domicílios sem ligação à rede pública de energia.

Para efeito de formulação de políticas públicas, o indicador da Seade parece ser de maior serventia, já que avalia a cobertura da rede pública de energia elétrica no meio urbano. Entretanto, seria interessante enquadrar no contingente de domicílios adequados aqueles que optam por extrair energia de outras fontes, em especial da energia solar.

ACESSO A COLETA DE LIXO

Temos que tanto a FJP como a Seade classificam como inadequados os domicílios que não possuem uma coleta regular de lixo, seja ela direta (por serviço de empresa pública ou privada) seja indireta, quando o lixo é depositado em depósito fora do domicílio para depois ser coletado por empresa pública ou privada. Dessa forma, são automaticamente classificados como inadequados outros destinos dados ao lixo, como queimá-lo, enterrá-lo ou jogá-lo em terreno baldio, rio, lago ou mar. São destinos que, de fato, podem comprometer a qualidade do ambiente e a saúde das pessoas, especialmente no meio urbano. Genevois & Costa (2001) discorrem sobre algumas conseqüências do lixo não-coletado:

O lixo doméstico, quando não coletado, favorece a contaminação dos reservatórios de água – particulares (poços) ou coletivos (represas). Quando é jogado em rio, riacho ou represa, a poluição é direta; quando jogado em terreno baldio ou enterrado, a contaminação se dá com as chuvas e com a infiltração do solo até os lençóis de água. Queimar o lixo – alternativa à coleta considerada adequada em alguns estudos baseados em pesquisas domiciliares – também não resolve satisfatoriamente a necessidade de um destino adequado para os dejetos dentro da cidade.

Entre os problemas resultantes da queima do lixo, os autores destacam os materiais combustíveis (panos, papéis, couros, plásticos, madeiras etc.) ou incombustíveis (metais, vidros, pedras etc.), que mantêm o amontoado de detritos queimando durante longo tempo (poluindo o ar, muitas vezes com a emissão de gases tóxicos) ou se deterioram, espalhando substâncias nocivas à saúde.

LOCALIZAÇÃO EM ÁREAS INAPROPRIADAS

A localização em áreas inapropriadas é abordada pelos dois métodos de cálculo, ainda que usando indicadores distintos.

O indicador da Seade, quantificando os domicílios situados em “favelas” ou “aglomerados subnormais”, acaba por deixar de fora do cálculo inúmeros outros casos de localização inadequada dos domicílios, tais como domicílios situados em áreas de risco geológico, áreas de preservação ambiental ou de contaminação industrial, que nem sempre estão situados em favelas ou “aglomerados subnormais”.

O indicador da FJP procura identificar os domicílios em situação de irregularidade fundiária, o que abrange situações como: a terra em condições ilegais comprada pelo morador; o loteamento irregular, parcialmente aprovado pela prefeitura, não registrado em cartório; o loteamento clandestino, executado e vendido sem nenhuma formalização junto aos órgãos públicos; o loteamento “dissimulado”, um fenômeno mais recente, de ocupações organizadas por “associações” (imobiliárias clandestinas) cuja diretoria, que tem ligações com o proprietário do solo, cobra dos moradores o direito ao lote ilegal; e a terra invadida por favelas, áreas públicas ou privadas ocupadas por não-proprietários, sem anuência, mas sem expulsão por parte do dono, onde os moradores edificam casas à margem dos códigos legais de parcelamento do solo e edificação.

Embora o indicador cubra “teoricamente” todas essas situações, é necessário lembrar que, na prática, há limitações, já que muitos moradores não respondem sinceramente quando questionados sobre a posse do terreno.

Vemos também que, assim como o indicador da Seade, o indicador da FJP deixa de fora inúmeras outras formas de localização inapropriada, como os domicílios assentados sobre áreas de risco, áreas de preservação ambiental, aterros sanitários e de contaminação industrial, ou domicílios excessivamente próximos a zonas de alto risco, como linhas de trens de ferro, aeroportos e linhas de transmissão de energia, situações essas sugeridas pela Habitat (2003) para o monitoramento dos assentamentos precários.

CORTIÇOS

Os cortiços foram contemplados tanto pela Fundação Seade como pela Fundação João Pinheiro. Esta última considerou os “cômodos próprios, alugados e cedidos” uma forma de coabitação familiar, sendo o “cômodo” definido como o domicílio que ocupa um ou mais cômodos de uma casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco etc.

Segundo a FJP (2001), os domicílios do tipo “cômodo” mascaram uma situação de convivência familiar real e economicamente compulsória, através do compartilhamento de instalações sanitárias e até do uso de pontos de água no lote. A Seade acrescenta que tais domicílios carecem de equipamentos hidráulicos e sanitários, falta privacidade, ventilação e insolação.

Os cortiços são, sem dúvida, domicílios sem condições satisfatórias de habitabilidade, no que diz respeito à solidez da edificação e à salubridade do arcabouço e das instalações internas. Representam, portanto, uma carência habitacional que deve ser computada.

ESPAÇO INTERNO INSUFICIENTE

O espaço interno insuficiente é uma carência que diz respeito aos tipos de cômodos existentes nos domicílios, sendo contemplada pelos dois métodos de cálculo.

A FJP classifica como inadequados os domicílios que não possuem banheiro ou, se possuem, não são de uso exclusivo dos moradores. Segundo a FJP (2001, p.110), os domicílios que não possuem banheiro de uso exclusivo não propiciam aos seus moradores condições aceitáveis de qualidade de vida.

Já a Fundação Seade faz uma avaliação mais ampla do espaço interno, na medida em que avalia a existência dos quatro cômodos “básicos”. Segundo a Seade, “para executar as funções básicas a toda moradia – repouso, estar, preparação de alimentos e higiene –, é indispensável a existência dos quatro compartimentos (quarto, sala, cozinha e banheiro), a fim de evitar superposição de atividades”, independente do número de moradores do domicílio (Seade, 2001).

Essa exigência, segundo a própria Seade, pode ser contestada pela existência de domicílios com menos de quatro cômodos em ótimas condições de salubridade e até de conforto, como os *flats* e as quitinetes, geralmente ocupados por pessoas de renda média ou alta que moram em tais domicílios por escolha própria, e não por imposição econômica. A esse questionamento a Seade responde que, diante da indisponibilidade de dados mais detalhados que permitam discernir os casos em que as pessoas vivem em um domicílio com menos de quatro cômodos por vontade própria daqueles que são fruto de uma imposição econômica, e ainda diante da dificuldade em arbitrar o “pisso” no qual uma família teria renda suficiente para garantir condições de escolha ao ocupar um “três cômodos”, ela opta por classificar como “inadequados” todos os domicílios que não possuem os quatro compartimentos básicos (Seade, 2001, p.158).

Essa opção metodológica da Seade parece razoável diante dos argumentos apresentados, considerando que, na maioria dos domicílios que não possuem os quatro cômodos básicos, pode haver superposição de atividades em um ou mais cômodos.

DOMICÍLIOS IMPROVISADOS

Os domicílios improvisados representam, sem dúvida, a carência mais grave, e a sua inclusão no cálculo das carências habitacionais é praticamente um consenso na sociedade. A quantificação desses domicílios possui, no entanto, uma limitação, já que só pode ser feita por uma pesquisa censitária. Levantamentos por amostragem não podem considerar tais domicílios, como apontam Genevois & Costa (2001). Talvez essa limitação seja um dos motivos pelos quais somente a FJP, que extrai informações do Censo Demográfico, quantifica tais domicílios.

COABITAÇÃO FAMILIAR

A coabitação familiar é considerada no cálculo das carências habitacionais somente pela FJP (2001), por meio dos indicadores *número de famílias conviventes* e *número de cômodos alugados e cedidos*. Uma vez que o segundo indicador já foi analisado, a discussão da coabitação envolverá a análise apenas do primeiro indicador.

Temos que a FJP considera toda família convivente, que reside junto com outra família denominada principal, um déficit habitacional, com a justificativa de que “não é apenas desejável, mas possível e esperado que toda família nuclear possa ter acesso a um lar exclusivo” (FJP, 2001).

Alves & Cavenaghi (2005) questionam a inclusão de todas as famílias conviventes secundárias no déficit, com o argumento de que “pressupor que toda família nuclear queira ter um domicílio é ignorar as formas criativas de sociabilidade da população e o fato de que os cidadãos, às vezes, optam por viver em famílias estendidas e arranjos amplos, com a presença de múltiplas gerações e parentes”.

Os autores demonstram, com dados do Censo Demográfico de 2000, que o fenômeno da convivência refere-se, na grande maioria das vezes, a famílias estendidas, isto é, famílias multigeracionais (pais, filhos e netos), ou famílias estendidas horizontais, que são aquelas que contam com algum parente do responsável (ou do cônjuge) do domicílio (irmão, tio, primo etc.). Mostram ainda que a família estendida pode ser encarada como uma estratégia de sobrevivência cujo arranjo familiar conjunto eleva o nível de renda do domicílio e garante a ajuda mútua entre os diversos moradores, que buscam inclusive uma utilização mais ampla do domicílio próprio.

A partir desse estudo, os autores sugerem que sejam incluídos no déficit apenas os domicílios com famílias conviventes que possuem uma densidade excessiva de moradores, o que parece razoável diante dos dados apresentados. Se não resta dúvida de que o ideal para as famílias nucleares é seguir o ditado “quem casa quer casa”, os processos de ampliação e contração dos arranjos de residência estabelecem estratégias familiares que respondem a constrangimentos de várias ordens (demográficos, sociais, culturais, econômicos), de modo que, como coloca a Seade (2001), é extremamente arriscado atribuir-se a ocorrência das famílias estendidas a um fator específico, seja ele o déficit habitacional ou a instabilidade do emprego.

ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL

O ônus excessivo com aluguel é avaliado somente pela Seade, que procura quantificar os domicílios cujas famílias despendem uma parcela excessiva do orçamento com o aluguel. Se, por um lado, há uma relativa aceitação de que domicílios nessa situação representam uma carência habitacional, por outro, ainda há muita discussão sobre o que deve ser considerado um ônus excessivo.

É importante registrar que a FJP, no estudo divulgado em 2001 sobre as necessidades habitacionais nos Estados da federação, incluiu em seu método de cálculo um indicador de ônus excessivo, o “número de domicílios com até três salários mínimos de renda familiar que despendem mais do que 30% do orçamento com aluguel”, extraíndo informações da PNAD. No estudo divulgado em 2004, para municípios selecionados e microrregiões geográficas, o indicador de ônus excessivo foi excluído pelo fato de o Censo de 2000 não pesquisar o valor do aluguel (FJP, 2004, p.17).

Analisando o indicador da Seade, vemos que ele envolve duas definições: a primeira refere-se ao patamar de corte para separar as famílias mais carentes, e a segunda diz respeito à porcentagem a ser considerada teto máximo aceitável para o pagamento do aluguel, sem comprometer as demais necessidades básicas.

Para a primeira definição, o indicador coloca como patamar de corte a renda fami-

liar de R\$ 1.798,00, o que correspondia, em setembro de 1998, a 75% das famílias do Estado de São Paulo. Já a FJP considerou no cálculo, em 2001, somente as famílias com renda igual ou inferior a três salários mínimos. A justificativa dada pela FJP é que, a partir de entrevistas qualitativas feitas com lideranças de Minas Gerais dos “movimentos dos sem-casa” e com representantes de nível nacional, constatou-se que a maioria dos participantes de tais movimentos são famílias com renda de até três salários mínimos que lutam desesperadamente para sair do aluguel (FJP, 2001, p.14).

Embora utilize esse patamar de corte, a própria FJP reconhece que há uma certa subestimação em sua base de cálculo, ressaltando que na Região Sudeste (e principalmente em São Paulo) a renda média destas famílias tende a ser maior. Segundo a FJP (2001), na cidade de São Paulo, que é um caso extremo, há famílias participantes do “movimento dos sem-casa” com renda mensal de até dez salários mínimos. Talvez essa constatação tenha sido levada em conta para que a Seade, que analisa somente o Estado de São Paulo, viesse a estipular um patamar de corte mais elevado.

Para a segunda definição do indicador, tanto a FJP (em 2001) como a Seade utilizam o índice de comprometimento máximo de 30% da renda familiar, ambos se baseando no parâmetro tradicional do antigo Banco Nacional da Habitação e, atualmente, da Caixa Econômica Federal, que considera essa porcentagem o máximo tolerável de gasto direto com habitação (FJP, 2001; Seade, 2001). No entanto, ambos também colocam que pode estar havendo uma certa subestimação dos domicílios com ônus excessivo, apontando que, para as famílias de menor renda mensal (um salário mínimo, por exemplo), mesmo gastos de 10% a 30% podem pesar excessivamente sobre o orçamento familiar.

CONCLUSÃO

No presente artigo procurou-se contribuir para o debate sobre o padrão mínimo de moradia digna no meio urbano brasileiro a partir da análise comparativa de dois métodos de cálculo de carências habitacionais, ambos desenvolvidos por órgãos oficiais brasileiros – a Fundação João Pinheiro e a Fundação Seade. Pela análise dos dois métodos, foi possível confirmar a hipótese de pesquisa de que os métodos de cálculo avaliam carências habitacionais semelhantes, e que os indicadores utilizados para mensurar cada carência são diferentes, no que diz respeito à concepção de moradia adequada.

É importante destacar que a busca de aprimoramento dos indicadores de carência habitacional deve incluir novas carências, capazes de melhor retratar a complexidade do *habitat*. Dentre as inúmeras carências que não foram contempladas por nenhum dos dois métodos de cálculo apresentados, temos a questão dos domicílios depreciados, que já foi pesquisada pela FJP em estudos anteriores (FJP, 1995; 2001), mas deixou de ser em 2004 “em função da grande complexidade dos cálculos necessários e da fragilidade factual da hipótese adotada” (FJP, 2004, p.18); os domicílios irregulares, no que diz respeito à legislação de uso do solo ou aos procedimentos de licenciamento adotados pela prefeitura de cada município; e a segurança de posse contra despejos forçados, sendo essas duas últimas carências levantadas pela Habitat (2003) para o monitoramento dos assentamentos precários em todo o mundo.

É importante também aprofundar a discussão do conceito de habitação mínima procurando levar em consideração as diferenças regionais existentes no Brasil, que vão

desde aspectos culturais e climáticos até socioeconômicos. Como vimos, o método da Fundação João Pinheiro, que possui abrangência nacional, não introduz essa diferenciação regional.

Convém ainda lembrar que embora existam informações socioeconômicas no Brasil de excelente qualidade, não se encontra nenhum levantamento ou pesquisa amostral específica sobre o mercado habitacional que apresente uma noção clara dos problemas habitacionais brasileiros, da sua dimensão, bem como da extensão do fenômeno da informalidade urbana no país. Essa carência de informações reflete diretamente no diagnóstico das carências habitacionais, que se torna extremamente limitado.

Enfim, é importante incentivar os órgãos especializados na área de habitação e os técnicos que trabalham com moradia a buscarem aprofundar a definição dos indicadores, componentes e conceitos utilizados na identificação das carências habitacionais, na tentativa de colocar ao alcance do poder público parâmetros e informações que lhe permitam subsidiar, com mais segurança, a definição de políticas no setor.

André Roriz de Castro Barbo é mestre em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos. Email: andreroriz@yahoo.com.br.

Ioshiaqui Shimbo é engenheiro elétrico, doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Docente do Departamento de Engenharia Civil da Universidade Federal de São Carlos. Email: shimbo@power.ufscar.br

Artigo recebido em Julho de 2006 e aprovado para publicação em novembro de 2006.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, J. E. D; CAVENAGHI, S. Família e domicílio no cálculo do déficit habitacional no Brasil. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. *Anais...* 2005. Bahia, BA.
- BONDUKI, N. G. Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas. In: SOUZA, A. G. (Org) *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: UFBA/FAU/Lab-Habitar, 1997.
- CARDOSO, A. L. Meio ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: XI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP – Associação Brasileira de Estudos da População. *Anais...* 1998. Caxambu, MG.
- _____. *Política habitacional e o novo papel dos governos subnacionais: diretrizes gerais para o seu planejamento*. 2001. Disponível em: <<http://www.ippur.ufjr.br/observatorio>>. Acesso em: maio de 2004.
- _____. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. In: *Proposta*. Política habitacional no Brasil. Rio de Janeiro, n.95, ano 30, p.6-17, dez./fev. 2002/2003.
- CARDOSO, A. L; RIBEIRO, L. C. Q. (Coord.) *A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ – Fase, 1999.
- CENSO. *Censo Demográfico 2000. Famílias e domicílios: resultados da amostra*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, 2000, 200p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em novembro de 2004.
- FJP. *Déficit habitacional no Brasil*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos Políticos e Sociais. Belo Horizonte, 1995. p.345
- _____. *Déficit habitacional no Brasil 2000*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2001. p.201
- _____. *Déficit habitacional no Brasil*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas. Belo Horizonte, 2004. p.108

GENEVOIS, M. L. B. P.; COSTA, O. V. *Carência habitacional e déficit de moradias: questões metodológicas*. *São Paulo Perspec.*[on line], v.15, n.1, p.73-84, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. ISSN 0102-8839. Acesso em: abril de 2005.

HABITAT. *Guia para el monitoreo de la Meta 11*. Programa das Nações Unidas para Assentamento Humanos. 2003. Nairobi, Quênia. Disponível em: <<http://www.unhabitat-rolac.org>>. Acesso em: agosto de 2004.

IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Relatório nacional de acompanhamento. Brasília. 2004. 100 p. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: março de 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Habitação*. Ministério das Cidades. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: janeiro/2007.

OSÓRIO, L. M. *Direito à moradia no Brasil*. s.d. Disponível em: <<http://www.fna.org.br>>. Acesso em: janeiro de 2007.

SAULE JÚNIOR, N.; CARDOSO, P. M. *O direito à moradia no Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 160p.

SEADE. *Diagnóstico das condições habitacionais do Estado de São Paulo*. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. São Paulo, 2001. 176p. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: janeiro de 2004.

A B S T R A C T *Identifying the several improper forms of dwelling is fundamental to permit the definition of priorities by the public specialized agencies, as building of new residence demands high investments. For this purpose, it is essential to stimulate a rigorous methodological discussion about the minimum standard of dignity housing, considering the fact that it isn't a consensus neither between specialists, nor between the residents. In this sense, the present article intends to discuss the minimum standard of dignity housing in Brazilian urban areas through the comparative analysis of two methods of calculation of the housing needs in Brazil: Fundação João Pinheiro (2004) and Fundação Seade (2001). As result, it was possible to confirm that the two methods identify similar housing needs, however using different indicators, when referring to the concept of minimum housing.*

K E Y W O R D S *Housing deficit; housing needs; minimum housing standard; Fundação João Pinheiro; Fundação Seade.*