

O CONCEITO DE DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL - CONTEXTO DE ELABORAÇÃO SOB A ÓTICA DO SISTEMA SIMBÓLICO¹

Endyra de Oliveira Russo, mestre em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/ UFRJ

Apresentação

Partindo da proposição de Bourdieu (1998), para quem o cientista social deve voltar sua atenção ao longo trabalho de construção social de sentido que está por trás de numerosos objetos reconhecidos pela ciência oficial como “naturais”, que camuflam uma série de lutas pela imposição de uma determinada visão de mundo (variando, por isso, “ao sabor das flutuações da consciência social do momento”) (p.36), a intenção deste artigo é olhar para o conceito oficial de déficit habitacional no Brasil - elaborado pela Fundação João Pinheiro e divulgado inicialmente em 1995 -, a partir não de uma abordagem “crítica”, que “toma as estatísticas como meio de conhecimento e discute sua exatidão, sua pertinência etc.” (Besson, 2006, p.51), mas “sintomática”, ou seja, tomando as estatísticas como objeto do conhecimento.

A busca por uma linguagem mais científica a orientar as decisões públicas, juntamente com as diretrizes de contenção dos gastos do governo em políticas sociais, características da gestão Fernando Henrique Cardoso como presidente, teriam acirrado a disputa pela alocação de recursos entre setores da economia, levando a que, como parte da estratégia de convencimento do governo, se instaurasse uma disputa metodológica pelo cálculo do indicador déficit habitacional, de forma que esse fosse mais favorável a

¹ Este artigo é parte da dissertação de mestrado defendida no IPPUR/ UFRJ em 2014, sob orientação do Prof. Dr. Adauto Lúcio Cardoso.

determinado tipo de política e segmento. Essa seria uma forma "transfigurada"² da luta pela alocação de recursos públicos nas políticas habitacionais. Identificaram-se algumas metodologias que à época se apresentavam como alternativas àquela adotada pelo governo federal e mapearam-se alguns *campos* nos quais essa luta era travada. Isso teria ocorrido, sobretudo, nas reuniões do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, principal fonte de recursos disponível para os programas. Assim, pode-se ver a forma de cálculo oficial do déficit habitacional, para além de seus méritos ou limites como método estatístico para medir o problema da habitação, como uma síntese momentânea de uma série de disputas³, principalmente, a "alocativa". Assim, propõe-se por em diálogo, sob um tema próprio da política habitacional, a literatura da sociologia e da ciência política.

A racionalização do Estado como antídoto ao clientelismo - as discussões sobre o conceito de déficit habitacional nos *campos* político e burocrático da habitação no governo federal nos anos 1990

Bourdieu (2004) propõe a noção de *campo* como sendo, simultaneamente, um campo de forças e um campo de lutas no qual os agentes, visando a transformar ou conservar a relação de forças estabelecida, investem o "capital" adquirido nas lutas anteriores, na forma de estratégias que dependem da posição que ocupam nesse campo (p.177). Neste trabalho essa noção ajuda a conformar "espaços de interação" sobre a política habitacional (identificando-se atores e capitais), nos quais o conceito de déficit habitacional (ou as metodologias para sua mensuração) era acionado, sendo o respaldo técnico-científico da instituição contratada, responsável pela metodologia, uma forma de capital.

No Brasil, o processo constituinte que resultou na Constituição Federal de 1988 propiciou a abertura de um ambiente de intensa discussão democrática. Rolnik (2009) apresenta os anos 1990 como um período de intenso debate sobre o papel dos cidadãos e de suas organizações na gestão das cidades, que teria ocorrido no seio da sociedade civil,

² Os termos "transfigurada", "capital" e "espaços de interação" são de Pierre Bourdieu.

³ Na dissertação abordaram-se outras disputas, como aquela no *campo* das estatísticas públicas propriamente.

partidos e governos (p.31). O Congresso Nacional se tornara local propício para as disputas políticas sobre o desenho federativo e arranjo institucional para o setor da habitação, e pela primeira vez, empresários se ombreavam com sindicatos, movimentos populares e associações para debater uma proposta para o setor. Com isso, “capitais vinculados à construção, financiamento e promoção residencial estavam obrigados a dialogar com segmentos tradicionalmente excluídos da definição da aplicação de recursos públicos” (Maricato, 1998, p.67). Esses atores tinham algo em comum: a busca de uma nova aliança entre os envolvidos no financiamento, produção e uso da moradia (Azevedo, 2007, p.22). Conforme relatou em entrevista para a autora a consultora legislativa Suely Araújo⁴, da Comissão de Desenvolvimento Urbano, onde se discutiam as propostas legislativas para o setor, cada interessado apresentava um dado diferente sobre o déficit habitacional, buscando dar ênfase à sua área de atuação: “a CBIC⁵, por exemplo, falava que o déficit habitacional era de 10 milhões, já o Fórum Nacional da Reforma Urbana falava que era de 20 milhões”. A depender de diferentes metodologias, as cifras podiam variar entre 5 e 15 milhões de unidades⁶.

Paralelamente, a estrutura burocrática do setor habitacional passava por discontinuidades. Santos (1999) descreve que, em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado) (p.19). O Presidente José Sarney (1985-1990) havia criado a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), responsável pelos programas habitacionais “alternativos” - de mutirão e autoconstrução -, vinculando-a inicialmente à Secretaria de Planejamento, depois à Casa Civil da Presidência da República, e na sequência, ao Ministério

⁴ Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo é, desde 1993, consultora legislativa da Comissão de Desenvolvimento Urbano do Congresso Nacional, da Câmara Legislativa Federal.

⁵ Câmara Brasileira da Indústria de Construção Civil, que congrega pequenas e médias empresas do ramo.

⁶ A Fundação João Pinheiro (1995) sistematiza os números do déficit habitacional brasileiro em diferentes metodologias: para a SUDENE, em 1989, era da ordem de 6,5 milhões; para a Caixa Econômica Federal, em 1991, era de 8,9 milhões; já para a CEPAL era de 15,4 milhões, entre os anos 1985 e 1992; por fim, para o Instituto de Desenvolvimento e Apoio a Construção, em 1994, era superior a 12 milhões de unidades (p.7).

da Habitação e do Bem-Estar Social, ao Ministério da Previdência, e, por fim, ao Ministério do Interior.

A brecha institucional, embora tenha resultado em ausência de estratégia para enfrentar o problema urbano e habitacional, pôde ser aproveitada para reinserção dos circuitos de relação clientelista⁷ no setor, o que foi seguido pela gestão seguinte. Fernando Collor de Mello (1991-1992), sob uma pretensa modernização institucional, extinguiu a SEAC e propôs a constituição do Ministério de Assistência Social (MAS). Por meio deste, apenas cem dias após a posse presidencial, Collor colocou em execução o Programa de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que propunha a construção massiva de habitações (por empresas privadas). Um número de déficit habitacional inflacionado (em torno de 12 milhões de unidades habitacionais) teria servido de justificativa, com a ambiciosa meta de construção de quatro milhões de unidades (MAS/SNH, 1991 apud Valença et al., 2009, p.3).

Collor apressou-se também em protocolar uma centena de projetos de lei e medidas provisórias, conformando assim um “mercado” de favores políticos conhecido como “sistema MAS/CEF”, montado para a liberação de recursos para provisão habitacional em troca de aprovação de projetos no legislativo (Valença et al., 2009, p.3). No começo do ano fiscal de 1991 os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) já estavam todos alocados. Como resultado, também do fracasso dos planos econômicos, houve comprometimento do orçamento do Fundo (inclusive nos exercícios futuros), inúmeras unidades não concluídas (cerca de 200 mil) e várias outras concluídas sem compradores (cerca de 50 mil), além de problemas nas condições de retorno dos financiamentos (Valença, 2007, p.393).

Tanto o FGTS quanto a Caixa Econômica Federal (CEF) ficaram sob investigação, sem poder contratar empreendimentos. O chamado “Margaridaço”⁸ foi um dos maiores escândalos envolvendo recursos das políticas habitacionais e acarretou em medidas posteriores, especialmente, na regulamentação do uso do FGTS e na estrutura institucional da CEF.

⁷ A “cultura do clientelismo”, como um padrão de troca, no Brasil convive com formas sociais mais modernas, conforme propõe Nunes (2003). A ditadura militar teria sido marcada pela *gramática* do insulamento burocrático, que justamente tentou limitar a influência no governo dessa outra “*liguagem*”.

⁸ Derivado do nome da Ministra da Assistência Social à época, Margarida Procópio.

A formulação de um indicador oficial para mensurar o déficit habitacional pode ser vista, neste contexto, como visando a dar diretrizes mais científicas à política habitacional e a romper com o clientelismo instalado, no âmbito de um movimento de “racionalização” do Estado ou, nas *gramáticas* propostas por Nunes (2003), dotar o Estado da linguagem do “universalismo de procedimentos”⁹. As tratativas para contratar a Fundação João Pinheiro (FJP), entidade de pesquisa reconhecida no campo científico das estatísticas públicas¹⁰, para realização de estudo sobre o déficit habitacional, foram iniciadas ainda na gestão Itamar Franco (1992-1994), mas as discussões sobre os conceitos e os primeiros resultados foram realizadas após a posse de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995-1998, 1999-2002) como presidente.

Essa *gramática* era também compatível com a personalidade e formação do novo presidente. Para Goertzel (2002), como sociólogo FHC valorizava informações objetivas na avaliação de programas sociais, e suas mensagens anuais ao Congresso passariam a ter “tom de um relatório de pesquisa social, cheias de dados estatísticos e explicações acadêmicas” (p.263). Pode-se dizer ainda que “estava na moda” o uso de indicadores, pois, conforme relata Araújo¹¹, “a palavra indicador no governo FHC era usada para tudo, na onda (sic) da reforma gerencial”.

FHC extinguiu o MBES e fundou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), ligada ao Ministério do Planejamento, compondo a equipe de forma mais técnica¹². A SEPURB tomou como prioridade e deu continuidade à elaboração, em parceria com a FJP, do estudo oficial para o cálculo do indicador déficit habitacional. Este, na opinião de Eli

⁹ Na qual a definição de critérios objetivos era característica.

¹⁰ A FJP era responsável por calcular os índices de inflação e custo de vida do Estado de Minas Gerais. Além disso, “pretendeu-se quebrar a hegemonia de São Paulo e Rio de Janeiro, que tradicionalmente ocupavam esse espaço” afirma em entrevista para a autora a arquiteta Vera Ribeiro, servidora da FJP cedida à SEPURB.

¹¹ Suely Araújo, em entrevista para a autora.

¹² Maria Emília Rocha Mello de Azevedo, assessora da liderança do PSDB na Câmara dos Deputados, foi a Secretária Nacional durante o período da SEPURB. Para a Diretoria de Habitação, FHC convidou Edson Ortega, representante da Central Única dos Trabalhadores no CCFGTS. Adolfo Costa Araújo R. Furtado, assessor da Secretária, era economista e consultor legislativo da CDU na área de Direito Trabalhista, e ex-Secretário Executivo do Ministério do Trabalho, pasta que controlava o CGFGTS após a extinção do BNH. O quadro era, contudo, reduzido, e não dispunha de canais oficiais de interlocução com a sociedade.

Tatizawa¹³, "tinha o intuito, sobretudo, de orientar os programas do FGTS". Passou também a desenhar os programas de aplicação deste fundo, cujas modalidades e público alvo de atendimento seriam, em certa medida, embasados pelo indicador. Em 1996 divulgou o documento da Política Nacional de Habitação que, de acordo com Maricato (1998), revelava uma proposta sensível e atualizada com as análises técnicas e críticas que haviam sido feitas (p.67). O Programa Pró-Moradia, por exemplo, promoveria, por meio de estados e municípios, a instalação de infraestrutura (urbanização) em áreas irregulares. Os programas Cartas de Crédito, Individual e Associativa, seriam mecanismos de direcionamento dos recursos para os setores de menor renda (até 12 salários mínimos) logo, para um tipo de financiamento de baixo custo.

A essa época o FGTS já dispunha novamente de vultosas reservas. Cardoso e Lago (no prelo) pontuam, entretanto, que a SEPURB teria pautado sua atuação no saneamento e reestruturação desse fundo, observando na aplicação de recursos os princípios de contenção de risco, preservação das reservas, rentabilidade dos ativos, e controle mais estrito de seu Conselho Curador (CCFGTS). Desde o final do Governo Sarney que se intentava ampla reestruturação institucional deste Conselho. Até então, ele era praticamente um apêndice do BNH, com o seu presidente acumulando ambas funções (Shvasberg, 1993, p.286). Propunha-se uma composição tripartite, formada por representantes das organizações de trabalhadores, dos empregadores e do governo, e com poder decisório quanto às políticas de gestão e, sobretudo, à alocação dos recursos.

A prioridade do governo FHC era, de fato, o controle fiscal, o que deixava os vários agentes do setor da política habitacional descontentes, pois, com a restrição monetária, as aplicações de recursos eram poucas e a produção habitacional, insuficiente. Assim, nas reuniões do CCFGTS, "os embates políticos eram pesados, [pois] havia muito dinheiro e muito interesse envolvido"¹⁴. Para Schvasberg (1993), a distribuição territorial era uma das questões-chave das disputas, gerando conflitos de natureza conceitual, técnica e política, intra e entre setores representados. Isso dividia também a burocracia estatal, os parlamentares e os

¹³ De acordo com Ely Tatizawa, arquiteta que trabalhou como funcionária pública federal no setor habitacional desde o BNH até o Ministério das Cidades, em entrevista para a autora.

¹⁴ Eli Tatizawa, em entrevista para a autora.

políticos locais (prefeitos e governadores), além de produzir, ao mesmo tempo, alianças de interesses na distribuição de tais recursos (p.284). Tatizawa complementa que outra grande parte das disputas no CCFGTS dizia respeito à alocação nas modalidades de política habitacional.

A apresentação nessas reuniões de diferentes metodologias para o cálculo do indicador déficit habitacional pode ser vista, nesse sentido, como parte das estratégias usadas pelos agentes do setor para convencer o governo da necessidade de investir em habitação e de fazer com que o dado utilizado fosse aquele mais ao gosto do demandante. A disputa metodológica aparece, em certa medida, como uma disputa “transfigurada” pela alocação de recursos nas políticas habitacionais.

Disputas no *campo* de produção cultural sobre o conceito de déficit habitacional

O *campo* de “produção cultural” é, para Bourdieu (2004), aquele no qual se detém um capital específico, propriamente simbólico, “de fazer com que se veja e se acredite, de trazer à luz, ao estado explícito, objetivado, experiências mais ou menos confusas, fluidas, não formuladas, e até não formuláveis, do mundo natural e do mundo social” (p.176). As diferenças conceituais entre as instituições de pesquisa contratadas para cada estudo podem refletir a disputa “simbólica” no campo da produção cultural, com o objetivo de influenciar, nos *campos* “político” e “burocrático”, a decisão pública na alocação de recursos.

Na opinião de Eli Tatizawa, a prioridade dada por FHC a políticas de urbanização e de atendimento à demanda¹⁵ teria gerado “um berreiro no país todo”, que a entrevistada assim caracteriza:

[Essa reação veio, primeiramente,] dos prefeitos que não se sentiam contemplados, pois não tinham favelas em seus territórios, e assim não teriam acesso aos recursos para obra. E obra é voto, desde sempre. [Depois,] de um setor muito específico da construção civil que é o da construção habitacional,

¹⁵ Ireneo Joffily, economista que trabalhou na SEPURB no período, ratificou, em entrevista para a autora, que dentre os programas não havia, inicialmente, o financiamento à produção. As Cartas de Crédito estimulavam mais o mercado de usados, e muitas construtoras recorriam ao autofinanciamento.

diferente do setor das grandes obras públicas, que sempre ficaram no mesmo lugar. Os que berraram eram dos pequenos e médios, do pessoal ligado à CBIC.

Luis Fernando de Melo¹⁶, economista da CBIC, enfatiza que no CCFGTS a disputa sobre “qual seria o maior déficit e sua localização” predominava, pois “uma localidade entendia que seu déficit deveria ser um, mas esse não era refletido no dado oficial, e daí discutia-se se o dado esta[va] correto, se era atual, qual a metodologia etc.”.

Pelo fato de se destinarem a orientar as decisões, indicadores não têm nada de neutro¹⁷. Ao contrário, têm uma dupla natureza: provêm, ao mesmo tempo, do empírico (são fruto da observação) e do normativo (dizem respeito aos objetivos visados) (Besson, 1995, p.8). Bourdieu (1998) observa que as classificações práticas estão sempre subordinadas a funções práticas e orientadas para a produção de efeitos sociais, contribuindo para produzir aquilo que foi por elas descrito ou designado (p.112). As estatísticas têm, portanto, a função de “serem úteis”, em especial àqueles que “agem sobre o múltiplo, que são responsáveis pela política econômica e pela política social” (Besson, 1995, p.59).

Três estudos com metodologias diferentes para o cálculo do déficit habitacional, além do realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP) para a SEPURB, foram identificados ou mencionados pelos agentes em disputa no período: um da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), realizado em 1993 - e considerado apenas de forma limitada na análise da FJP; um conduzido por pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) entre 1997 e 1998 e um último, do Sindicato da Construção Civil de São Paulo (SINDUSCON-SP), iniciado em 1996 e com algumas edições subsequentes. Se os dois primeiros tiveram motivações diversas e particulares - como estratégia empresarial ou de disputa interburocrática -, embora podendo ser considerados como parte de um movimento de convencimento do governo para a importância do

¹⁶ Luis Fernando Melo Mendes, representante da CBIC, em entrevista para a autora.

¹⁷ De acordo com Jannuzzi (2006), todo indicador social possui uma natureza intrinsecamente normativa, já que deriva de processos interpretativos da realidade “que não têm nada de neutro ou estritamente objetivo em sua formulação” (p.21).

investimento no setor habitacional, o terceiro apresenta-se como parte de uma disputa propriamente "simbólica" pela alocação dos recursos públicos.

Em todos os estudos, o indicador foi desenvolvido a partir dos dados disponibilizados pelas pesquisas (Censo e Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio - PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o que, no caso da FJP e do SINDUSCON-SP, propiciaria o monitoramento anual e a construção de séries históricas¹⁸. O "déficit habitacional" correspondia, de forma geral, à necessidade de construção de novas unidades habitacionais para resolução de problemas sociais acumulados. O conceito de "inadequação de domicílios" refletia problemas relacionados a especificidades do estoque, em geral, no acesso à infraestrutura. No senso-comum, o primeiro corresponderia ao "déficit quantitativo" e o segundo ao "déficit qualitativo". Diferenças sensíveis, no entanto, são encontradas na forma de abordar cada um desses "déficits".

A CBMM contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), para a realização do estudo "Moradia no Brasil: Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro", cujo objetivo era divulgar a experiência do Projeto Mutirão¹⁹. Tal experiência teria resultado em um menor custo na construção da habitação, permitindo atender trabalhadores com renda mensal inferior à mínima necessária para o financiamento de uma unidade com o mesmo padrão em outras cidades da região estudada. O documento concluiu que o exemplo da CBMM era "sem dúvida, algo a ser seguido por outras empresas, permitindo gerar impactos no déficit habitacional" (Prado et al., 1993, p.57).

Pela metodologia da FIPE, o déficit habitacional era a somatória de três componentes: precariedade (domicílios rústicos, improvisados e cômodos), coabitação (mais de uma família por domicílio) e inadequação dos domicílios (deficientes de infraestrutura de água e esgoto, em relação aos padrões vigentes). Propunha, no entanto, que apenas um déficit *alvo* deveria ser objeto de um plano de oferta de habitações, pois parte do déficit total concentrava-se em área rural, problema que seria atingido apenas por uma política agrária, e

¹⁸ Os demais não foram reeditados, e ao longo dos anos a FJP fez alterações em sua metodologia. O uso apenas dos dados do IBGE, por outro lado, limitou o escopo dos estudos.

¹⁹ Experiência de construção de casas sob modelo que abarcava parte de poupança dos empregados (50% do terreno urbanizado), outra de mutirão (90 horas mensais) e uma terceira de financiamento pela empresa (50% restantes do terreno urbanizado) (Prado et al., 1993: 60).

parte decorria da falta de investimento em saneamento básico e, portanto, também não resolvido pela oferta de novas moradias. O déficit *alvo*, discriminado por renda e por custo das habitações (área e localização) permitiria determinar a parcela da população que tinha capacidade de poupança (podia ser atendida exclusivamente pelos mecanismos de mercado, desde que resolvido previamente o problema de financiamento de longo prazo ao mutuário) e, conseqüentemente, aquela parcela que precisaria de subsídio. Mais do que chegar a um número de unidades deficitárias (problema que costuma ser resolvido por meio da produção pública de habitação), o estudo calculava o montante de subsídio necessário para a resolução do problema via mercado²⁰.

A proposta de Gonçalves (1997 e 1998), pesquisador do IPEA, caminhou na mesma direção de se estabelecer um público alvo mais estreito, intitulando de *core* déficit aquele composto apenas pela precariedade (domicílios rústicos, improvisados e cômodos) e pela coabitação (diferença entre número de famílias e de domicílios). A inadequação (carência de infraestrutura) seria tratada por políticas de saneamento. Outros componentes que eram utilizados pela FJP no cálculo do déficit (adensamento no domicílio e ônus excessivo com aluguel²¹) não eram considerados, por motivos de ordem metodológica e conceitual: representavam a arbitrariedade do pesquisador (eram categorias de análise definidas por parâmetros atribuídos, e não obtidas diretamente das variáveis do IBGE), e seriam resolvidos como consequência da elevação da oferta de unidades habitacionais.

Gonçalves publicou sua primeira análise em revista setorial, em uma iniciativa mais individual do que do Instituto, que apenas no ano seguinte divulgou estudo semelhante do pesquisador. A reestruturação da qual o Instituto fez parte, em 1995, depois de um profundo desmonte iniciado em finais dos anos 1980, não se estendeu na direção de reincorpora-lo na definição do planejamento estatal (retomando a importância política que tivera nos anos 1970) (Barbosa, s/d, p.20). Talvez a publicação de pesquisadores do IPEA em periódicos não institucionais tenha sido parte de uma estratégia de valorização do Instituto. A

²⁰ No Projeto Mutirão, a planificação e execução do programa habitacional eram feitas pelos membros do tripé - empresa sindicato e trabalhadores. Essa era a “grande lição a ser aprendida pela experiência da CBMM” (PRADO; PELIN, 1993, p.60), confluindo com o modelo neocorporativo, como na proposta de gestão do CCFGTS.

²¹ O adensamento é calculado pelo número de moradores e de cômodos do domicílio, e o ônus pela renda da família e despesa com aluguel.

partir dos anos 1990, o IPEA teria adotado a econometria dos problemas sociais e a focalização, em detrimento de uma visão mais estrutural, e o crescente interesse da sociedade por temáticas sociais, como fome, pobreza e desemprego, teria pressionado seus técnicos (Cunha, 2012, p.180).

O SINDUSCON-SP²² começou a fazer estudos sobre o déficit habitacional no Brasil, contratando para isso a Fundação Getúlio Vargas (FGV), também no momento em que passava por uma redefinição institucional. A eleição de um presidente (do Sindicato) próximo às construtoras de médio porte proporcionou o deslocamento da dominação que parte das grandes construtoras tinha na entidade, e a área de habitação popular ganhou maior importância²³. O estudo sobre o déficit habitacional - lançado, no entanto, somente em 1996 - procurava antecipar-se à publicação oficial da FJP, e pretendia angariar atenção na mídia, já que desde 1994 o Sindicato mantinha o espaço “Janela”, na Folha de São Paulo, para “emissão da opinião da entidade aos domingos”, conforme pontuou o entrevistado Fernando Garcia²⁴.

Na metodologia da FGV o déficit habitacional incluía a inadequação (domicílios rústicos, improvisados, cômodos, e em favelas) e a coabitação (mais de uma família por domicílio). Além da mudança conceitual da “inadequação” em relação ao utilizado pelas demais metodologias, o conceito adotado pelo SINDUSCON-SP diferia ao considerar os “aglomerados subnormais” como déficit. Esses “aglomerados”, conforme definição do IBGE, são setores censitários com características especiais e servem para o planejamento da pesquisa de forma diferenciada²⁵. Nenhuma outra metodologia incluía essas áreas em qualquer das categorias, pois tanto o “déficit” quanto a “inadequação” poderiam ser obtidos para esses

²² O sindicato congrega mil construtoras associadas (de obras residenciais, comerciais, industriais, habitação popular, obras públicas e privadas) e 30 mil filiadas na capital paulista e nas nove regionais do sindicato no interior do Estado.

²³ Intencionava-se a recuperação da Política Nacional de Habitação, e a parceria empreendida com a CBIC nesse sentido acarretou apresentação de proposta do setor, em 1998, ao presidente e candidato à reeleição FHC (<http://www.sindusconsp.com.br/msg2.asp?id=4506>, acessado em 25/01/2014).

²⁴ Fernando Garcia, economista, foi consultor (até 2006) do SINDUSCON-SP na elaboração dos relatórios e cálculo do déficit habitacional para essa instituição.

²⁵ “Aglomerados subnormais” é o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: irregularidade nas vias de circulação e no tamanho e forma dos lotes, assim como carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). Comparando-se os números obtidos pelo IBGE com outras pesquisas, identifica-se falta de coincidência das áreas e subestimação de número de domicílios.

aglomerados (parte deles podendo ser considerada deficitária ou inadequada) como para o restante da cidade. Considerar todo o aglomerado subnormal como déficit foi um artifício metodológico adotado pelo SINDUSCON-SP para opor-se às políticas de urbanização, pressionando o poder público pela promoção de políticas de produção habitacional.

Alguns argumentos respaldavam a posição do Sindicato. O primeiro, de “ordem moral”²⁶. A propriedade irregular era considerada a principal inadequação, seguida do acesso deficiente à infraestrutura. As favelas representavam, portanto, violação “insuperável”²⁷ do direito de propriedade. O segundo (implícito e decorrente do primeiro), de ordem econômica: além do aumento da produção de unidades, havia interesse no uso mais rentável das áreas de onde seriam retirados os assentamentos. Vale ressaltar que a metodologia identificava um déficit sensivelmente superior, já que somava ao *core* déficit (do IPEA) os aglomerados subnormais. É importante notar que a FGV, se comparada a outras instituições ou escolas de economia, possui um perfil conservador (ou mais liberal) do ponto de vista das teorias econômicas que observa. Isso também teria sugerido a não incorporação no indicador do SINDUSCON-SP do ônus com aluguel (como faz o método oficial) pelo receio de “incentivar o poder público a regular o mercado de locação”²⁸.

A FJP, de forma diversa, talvez motivada pelo cientista político contratado como consultor²⁹ para o estudo do déficit habitacional, desenvolveu metodologia que procurou dialogar com as questões identificadas nos fóruns de debate (enfocando, por exemplo, na diferenciação entre déficit quantitativo e qualitativo), e com a intensa pressão popular organizada em torno da preparação para a Conferência Habitat II. O desafio metodológico admitido pela Fundação foi medir as carências de forma mais ampla, incluindo a dimensão dos assentamentos precários³⁰. Ademais, o impacto dos programas de urbanização

²⁶ Termos utilizado por Fernando Garcia, em entrevista para a autora, para descrever a opinião do setor.

²⁷ Fernando Garcia, em entrevista para a autora.

²⁸ Idem.

²⁹ Sérgio de Azevedo, cientista político, assessorou no delineamento metodológico e nas considerações sobre política habitacional.

³⁰ A regularização urbanística e fundiária de “assentamentos” era uma bandeira que já vinha se desenvolvendo desde a década de 1960, ganhando força na década de 1980. Isso se efetuiu, sobretudo, com o reconhecimento internacional (em especial nas conferências UN-Habitat, em 1976 e 1996) de que a situação habitacional nos países menos desenvolvidos do ponto de vista econômico-capitalista era de tal forma grave que os recursos para as políticas de promoção de casas prontas eram insuficientes e que essas políticas tradicionais não tinham conseguido atingir a população de mais baixa renda.

implementados pelas prefeituras, até mesmo por governos ditos “conservadores”, nas décadas de 1980 e 1990, colocava essa política na agenda.

O relatório apresentado pela FJP em 1995 trouxe o conceito de “necessidades habitacionais”, em que estavam englobados, sem se somarem, o “déficit habitacional”, as “inadequações de domicílios” e a “projeção demográfica da demanda habitacional”. O déficit habitacional, composto pela precariedade (domicílios rústicos, improvisados, cômodos) e pela coabitação (famílias conviventes secundárias), estava diretamente relacionado a aspectos físicos fundamentais da habitação e à dimensão do estoque de moradias face ao número de famílias existentes. A “inadequação” (carência de infraestrutura, adensamento excessivo no domicílio e ônus excessivo com aluguel) se referia às características físicas e de ocupação de domicílios, sem efeito sobre o tamanho do estoque. Esses conceitos tinham sido desenvolvidos em conjunto pela SEPURB, pela FJP e por uma série de estudiosos que eram chamados para discutir o assunto, como professores universitários, assessores legislativos e eventualmente algum pesquisador do IPEA³¹.

Pela forma de classificação empreendida, associou-se de forma explícita o problema à forma de sua resolução, apontando para as políticas habitacionais correspondentes: no caso do déficit habitacional, as políticas *stricto-sensu*, ou “tradicionais”, de produção de unidades habitacionais; no da “inadequação de domicílios”, políticas “complementares” ou “alternativas”, envolvendo, principalmente, a instalação de infraestrutura e o melhoramento construtivo. Para os formuladores do indicador, essas políticas deviam partir do reconhecimento do direito de permanência das famílias nos assentamentos ocupados que se tornariam regulares após as devidas melhorias (FJP, 1995, p.4).

O quadro abaixo sistematiza as metodologias estudadas. Os números não são diretamente comparáveis, pois a FIPE utiliza como fonte a PNAD 1993 e as demais a PNAD 1995, mas pode ser vista em termos de ordem de valores.

Quadro-síntese* das metodologias estudadas de cálculo do déficit habitacional (1993,1995)

³¹ Algumas pessoas citadas com maior recorrência foram: Adauto Cardoso (UFRJ), Sérgio de Azevedo (UFF), Suely Araújo (CDU), Roberto Zamboni (IPEA), dentre outros.

PESQUISA/ categorias	CBMM - FIPE	IPEA	SINDUSCON- SP - FGV	SEPURB - FJP
Deficit + inadequação	deficit total (precariedade, coabitação e inadequação): 12,7 milhões			
Déficit a ser atendido	déficit alvo (precariedade e coabitação urbanas): 3,4 milhões	core déficit (precariedade e coabitação): 5,1 milhões	déficit (precariedade, coabitação e aglomerados subnormais): 6,3 milhões	déficit (precariedade e coabitação): 5,0 milhões
Carência de Infraestrutura	Inadequação (carência de infraestrutura): 7,3 milhões			Inadequação (carência de infraestrutura): 8,8 milhões

*As metodologias foram simplificadas para facilitar a comparação

Ainda que utilizassem as mesmas variáveis do IBGE, as metodologias apresentam propostas diferentes sobre o que deveria conformar o “déficit” e a “inadequação” e suas formas de resolução, ou seja, o modo de atuação do setor público. Em termos de números, a PNAD 1995 permitia identificar um déficit habitacional da ordem de cinco milhões de unidades, mas uma dimensão de “inadequação” ainda maior, em torno de nove milhões de domicílios, considerando-se apenas a carência de infraestrutura. Em todas as pesquisas, as deficiências mostraram-se concentradas nas famílias de baixa renda³². Assim, a política de “intervenção sobre as condições gerais do *habitat*” (FJP, 1995, p.8) deveria ser prioridade, em especial nas áreas mais pobres, dando origem a parte da insatisfação do setor da construção civil, já que as obras de urbanização dependem de um tipo mais raro de *expertise*, e a produção de habitações para população de baixa renda costumava não ser tão lucrativa como para as demais rendas. Esse resultado reforçava a estratégia de disputa “simbólica” que, pode-se dizer, perdurou até a elaboração do Plano Nacional de Habitação, em 2009³³.

³² Até três salários mínimos, sendo coabitação um fenômeno mais urbano e precariedade, mais rural.

³³ A elaboração do Plano Nacional de Habitação, já sob a gestão do Ministério das Cidades (a partir de 2003), pautou-se pela participação de amplos setores da sociedade e propôs novo diagnóstico para a habitação, trazendo contribuições de outras instituições de pesquisa, e acabou por consolidar, em um contexto de ampliação significativa dos recursos para habitação e

Considerações Finais

O referencial teórico-metodológico de Bourdieu permitiu olhar o conceito de déficit habitacional para além de suas características propriamente metodológicas de indicador social, como uma síntese “transfigurada” de disputas, especialmente, pela alocação de recursos públicos nas políticas habitacionais, que se deram em um contexto de transição democrática no Brasil, no qual a *gramática* do “universalismo de procedimentos”, como proposto por Nunes, era valorizada. Se foi possível apropriar-se adequadamente dos referenciais e colocá-los “em ação”, rompendo as barreiras entre as ciências sociais, conforme propõe o sociólogo francês, atingiu-se o objetivo de diálogo pretendido. A partir desse modo de olhar será possível “construir” novos objetos de pesquisa.

Referências

Azevedo, S. 2007. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências in Cardoso, A. L. (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC.

Besson, J-L. (Org.). 1995. *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: UNESP.

Barbosa, W. (sem data). *Planejamento e IPEA no Brasil: de 1964 aos Anos 2000*, reconstituição de um itinerário por meio de entrevistas. Programa de Pós-Graduação em História, da Faculdade de História da Universidade Federal de Goiás.

Bourdieu, P. 1998. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand. Tradução: Fernando Tomaz.

saneamento, uma aproximação dos agentes do setor. Em 2007 o SINDUCON-SP publicou pela última vez estudo próprio sobre o déficit habitacional.

_____. *Coisas ditas*. 2004. São Paulo: Brasiliense. Tradução: Cássia Silveira e Moreno Pegorim.

Cardoso, A.L.; Lago, L. C. (no prelo). *Anos 2000: Expansão do setor imobiliário e estratégia locacional das empresas construtoras no espaço metropolitano do Rio de Janeiro*

Cunha, M.P. 2012. *Do planejamento à ação focalizada*. IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza. Tese (Doutorado) em Sociologia. São Paulo: Universidade de São Paulo.

Fundação João Pinheiro. 1995. *Déficit habitacional no Brasil*, Síntese. Belo Horizonte: FJP, Centro de Estudos Políticos e Sociais.

Goertzel, T.G. 2002. *Fernando Henrique Cardoso, e a reconstrução da democracia*. São Paulo: Saraiva.

Gonçalves, R.R. 1997. Um mapeamento do déficit habitacional brasileiro: 1981-95. *Estudos Econômicos da Construção*, v. 2, n. 3, p. 29-51.

_____. 1998. O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por Unidades da Federação e por níveis de renda domiciliar. Rio de Janeiro: IPEA, *Textos para Discussão*, n. 559.

Jannuzzi, P. 2006. *Indicadores sociais no Brasil*. Conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alíne, 3ª edição.

Maricato, E. 1998. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. São Paulo: Hucitec, *Praga*. vol. 1, n. 6.

Nunes, E. 2003. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília: ENAP, [1997].

Prado, E.S.; Pelin, E.R. 1993. *Moradia no Brasil*. Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. São Paulo: CBMM; FIPE.

Rolnik, R. 2009. Democracia no fio da navalha, limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, novembro.

Santos, C.H.M. 1999. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964-1998. Brasília: IPEA, *Textos para Discussão* n. 654.

SINDUSCON-SP, FGV. 2007. Déficit Habitacional 2006. *Nota Técnica*. São Paulo: FGV-Projetos.

Valença, M.M. 2007. Poor politics – poor housing. Policy under the Collor government in Brazil (1990–92). *Environment & Urbanization*, International Institute for Environment and Development (IIED), v.19 (2), p.391–408.

Valença, M.M.; Bonates, M.F. 2009. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International*, 10.1016/2009.08.006, p.1–9.