

Eixos da ação integrada em assentamentos precários

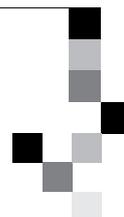
AULA 3

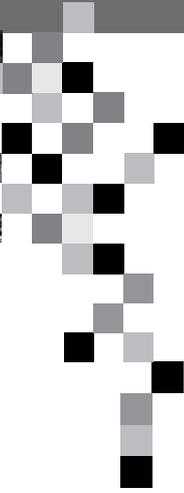
MÓDULO 2



Necessidades habitacionais no Brasil

Adauto Lúcio Cardoso
Rosane Lopes de Araújo
Flávio Henrique Ghilardi





MÓDULO 2

NECESSIDADES HABITACIONAIS NO BRASIL

AULA 3

Introdução¹

Nesta aula, iniciando a discussão do diagnóstico, vamos tratar dos conceitos e das metodologias para o dimensionamento das necessidades habitacionais. Destacaremos a mensuração do déficit relacionado à urbanização de assentamentos precários e apresentaremos o método desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEM/ Cebrap para orientar os municípios na construção de estimativas e cadastros. Também trataremos da estimativa de incremento do estoque de moradias em função do crescimento populacional e da demanda demográfica futura.

1. Necessidades Habitacionais e precariedade da moradia: discutindo conceitos.

No início da década de 1990, três parcelas costumavam entrar na quantificação do déficit habitacional: a demanda demográfica, relativa ao número de unidades que se necessita construir para atender ao crescimento populacional; a demanda de reposição, referente a parte do estoque de habitações que se deteriora com o tempo e precisa ser repostas; e a demanda latente, relativa às unidades inadequadas que precisam ser substituídas (TASCHNER, 1992).

Naquele momento, a concepção vigente do déficit habitacional considerava a necessidade de substituição absoluta das unidades habitacionais situadas em favelas e cortiços. A luta dos movimentos sociais por moradia e pela reforma urbana, com a resistência ao processo de remoção de favelas, levou ao entendimento de que as favelas poderiam e deveriam ser urbanizadas, garantindo-se à população ali residente o direito de permanência. Novas alternativas que a partir de então se consolidaram para a política habitacional passam a considerar de forma diferente o problema do déficit habitacional.

1. Os itens 1. *Necessidades Habitacionais e precariedade da moradia: discutindo conceitos*, 2. *Cálculo do déficit quantitativo e qualitativo* e 4. *Assentamentos precários: discutindo conceitos e metodologias* foram extraídos da apostila *Necessidades habitacionais no Brasil* produzida por Adauto Lucio Cardoso e Rosane Lopes de Araújo para curso a distância *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários* promovido pelo Ministério das Cidades em parceria com a Aliança de Cidades. O item 5, *Pesquisa Cadastral Municipal* é de autoria de Rosana Denaldi.

É nesse contexto que, em 1995, a Fundação João Pinheiro (FJP) desenvolve um estudo em que propõe o conceito de necessidades habitacionais. Com um caráter mais amplo, este inclui o déficit – necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida –, a demanda demográfica – necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico –, e por fim, a inadequação – compreendendo a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carência. Dentro dessa nova conceituação, a favela pode ser tanto um problema de déficit (no caso, por exemplo, de remoções necessárias para promover desadensamento ou eliminação de risco) quanto um problema de inadequação (no caso das situações de falta de acesso à infraestrutura de saneamento, sistema viário etc.).

Observe que

Observe que o déficit habitacional corresponde à quantidade de moradias novas que necessitam ser produzidas para atender as demandas acumuladas. Pode ser entendido como déficit por reposição do estoque, quando engloba as moradias sem condições de habitabilidade, devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física; e como déficit por incremento de estoque, no caso de famílias que convivem em uma mesma habitação junto a outra família e aquelas que vivem em cômodos, ou da moradia em imóveis destinados a fins não residenciais.

Quanto à inadequação de moradias, seu conceito reflete problemas na qualidade da habitação, não implicando, contudo, a necessidade de novas construções. Seu dimensionamento visa à elaboração de políticas voltadas para a melhoria dos domicílios existentes, complementares à produção de novas unidades habitacionais.

■ Ainda no trabalho apresentado em 1995, a FJP identificou, entre os tipos de *inadequação*, a carência de infraestrutura – que apresenta um grau de diferenciação interna –, o adensamento excessivo de moradores e o comprometimento excessivo da renda familiar para o pagamento de aluguéis. Assim, o conjunto das necessidades *habitacionais* seria estabelecido pela soma do déficit, da demanda *demográfica* e da *inadequação* (CARDOSO, 1998).

Considerando esses pressupostos e tomando como referência a base de informações do IBGE, com dados dos Censos e da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) – permitindo a consolidação dos resultados em nível de Brasil, estados e regiões metropolitanas, com desagregações por situação do domicílio e por faixa de renda –, a composição do déficit é trabalhada atualmente com base em três elementos: dos domicílios rústicos, dos domicílios improvisados e da coabitação domiciliar.

Os domicílios rústicos compõem o **déficit por reposição do estoque**, enquanto que os domicílios improvisados e a coabitação fazem parte do déficit **por incremento de estoque**, cujo cálculo teve agregado um outro componente antes tratado como inadequação, o do ônus excessivo com aluguel.

Em sua definição, os domicílios improvisados são aqueles construídos para fins não residenciais, mas que estão servindo de moradia na ocasião do Censo. Os rústicos são os domicílios permanentes cuja construção é feita por material improvisado, como madeira aproveitada e vasilhames, e que correspondem à parcela da necessidade de reposição, que pode ser definida como os domicílios a serem restaurados, substituídos ou repostos. A coabitação familiar representa a insuficiência do estoque habitacional para atender à demanda por habitação, compreendendo a convivência de mais de uma família no mesmo domicílio (denominadas de famílias conviventes², diferenciando-se as principais e secundárias³) ou o aluguel de quartos ou cômodos para a moradia de outras famílias. E o ônus excessivo com aluguel corresponde ao número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel (FJP, 2006)⁴.

2. O pressuposto do conceito de famílias conviventes é o de que, para cada família, deve haver a disponibilidade de pelo menos uma unidade habitacional. Essa ideia vem sofrendo algumas críticas, tendo em vista a sobrevivência, principalmente nos meios populares, das famílias ampliadas. Isso implicou a necessidade de se investigar em que medida a coabitação é voluntária ou um constrangimento gerado pela limitação do mercado de moradias. Dada a impossibilidade de se estabelecer parâmetros quantitativos para essa diferenciação, sem o recurso a uma pesquisa de campo, esse indicador vinha sendo mantido, até que, com os resultados da PNAD 2007, foi possível estimar a parte das famílias conviventes que corresponderia ao déficit.

3. As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por grau de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem no mesmo domicílio com outra família, denominada principal. O responsável pela família principal é também o responsável pelo domicílio. FJP, 2006.

4. Esse componente foi retirado do cálculo do déficit mais tarde, já que os dados necessários para o seu cálculo não foram incluídos no Censo de 2000. No entanto com os dados da PNAD 2007, foi possível restabelecer o seu cálculo.

O componente relativo à coabitação familiar representava um dos principais problemas existentes no cálculo do déficit habitacional, devido às limitações dos dados primários utilizados, que podem contribuir para que estes se tornem superestimados. Questionou-se a incorporação do total de famílias conviventes num mesmo domicílio como demandas automáticas por novas moradias, uma vez que, certamente, parte dessas famílias pode ser levada à coabitação por razões diversas daquelas relacionadas com a impossibilidade de acesso à habitação. Entretanto, a Fundação João Pinheiro, em estudo publicado em 2009 (FJP, 2009) redimensionou este componente. Tomando como base a PNAD 2007, este estudo pode excluir do cálculo aquelas famílias "cuja convivência tem caráter de opção, de arranjos domésticos ou de conveniência" (FJP, 2009: 18) e não de necessidade. De acordo com os resultados da PNAD, 62,5% das famílias conviventes declararam intenção de constituir um novo domicílio, caso dispusessem de condições adequadas. Assim sendo, apenas estas devem ser consideradas como déficit, o que implicou em uma redução neste componente em 37,5%.

Quanto à **inadequação**, sua definição inclui o conceito de padrão mínimo, fixando critérios de qualidade construtiva, dimensionamento da moradia e das peças que a compõem e, ainda, critérios relacionados ao ambiente em que a moradia se insere. Por conseguinte, a Fundação João Pinheiro considera como inadequados "os domicílios com carências de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva"⁵ (FJP, 2006).

Nesse contexto, são considerados **domicílios carentes de infraestrutura** aqueles que não dispõem de, ao menos, um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. Com relação ao **adensamento excessivo** toma-se como indicador a densidade de moradores por dormitório, adotando-se como suportável o número de três, no máximo, para o subgrupo das casas e apartamentos urbanos com família única, ou seja, o adensamento ocorre quando for excedido esse limite. Excluem-se desse componente os domicílios com famílias conviventes e quartos ou cômodos alugados, para que não seja incorporada a dimensão da coabitação, que faz parte da composição do déficit.

5. Em seu estudo inicial, a FJP incluía, no âmbito da inadequação, o comprometimento de renda com pagamento de aluguel, que se referia às situações em que os moradores mais pobres comprometem grande parte de sua renda com aluguel. Esse item foi retirado do cálculo posteriormente, tendo em vista a retirada da informação de valor do aluguel do Censo Demográfico de 2000.

No que concerne à questão fundiária, observa-se que "um dos elementos centrais no debate sobre as políticas habitacionais diz respeito ao acesso à terra e à questão da irregularidade da moradia popular. Isso se deve, por um lado, aos mecanismos informais por meio dos quais a população enfrenta os limites do mercado fundiário e habitacional, e, por outro lado, a uma precarização da moradia, seja no seu aspecto jurídico, seja no aspecto urbanístico e de infraestrutura, seja, ainda no aspecto ambiental". (CARDOSO; AZEVEDO, 2007). Desse modo, para o cômputo da inadequação fundiária consideram-se os casos em que, pelo menos, um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que se localiza.

A situação de informalidade implica a insegurança na permanência na moradia (insegurança de posse) e a inibição de iniciativas de investimentos na própria habitação. Tratado no Censo do IBGE pela não propriedade do terreno em que se situa o domicílio, os dados referentes aos domicílios em situação de inadequação fundiária, necessitam de alguns ajustes e pesquisas mais detalhadas. O cálculo em relação a esse componente está subdimensionado. As informações coletadas sobre irregularidade fundiária consistem na declaração dos moradores em relação aos domicílios próprios, sem o devido esclarecimento ou comprovação quanto à titulação e registro da propriedade, o que pode vir a minimizar ou confundir a estimativa. Uma estimativa mais precisa acerca desse dado poderia ser obtida com o detalhamento em nível municipal, a partir de pesquisas em cadastros e registros locais. Sobre a questão ver: *O desafio da mensuração*, de Suzana Pasternak. In: *Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários*, disponível em www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.

A *inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva* define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio.

Considera-se, ainda no âmbito da **inadequação**, uma parcela de domicílios em função da depreciação dos imóveis. Definida "como o complemento dos domicílios com mais de 50 anos de construção cuja reposição é considerada necessária" (FJP, 2006), o dimensionamento dessa parcela apresenta dificuldades de apreensão, uma vez que a PNAD não permite esse cálculo e que restam dúvidas quanto à mensuração desse tempo e quanto à possibilidade de se diferenciar as construções que tenham ou não recebido manutenção ou reformas ao longo de sua existência. A partir das bases de informações disponíveis, não se torna possível incorporar esse componente ao cálculo das necessidades habitacionais.

Segundo a FJP (2006), com a preocupação de identificar as carências, principalmente da população de baixa renda, os números, tanto do déficit quanto da inadequação dos domicílios, foram explicitados para diversas faixas de renda familiar. Tais números têm como enfoque as famílias com até três salários mínimos de renda. O quadro, a seguir, sintetiza os principais aspectos metodológicos adotados pela FJP para o cálculo das necessidades habitacionais no Brasil em 2007.



METODOLOGIA DE CÁLCULO DO DÉFICIT E DA INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARA AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MUNICÍPIOS - 2005

BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS

DÉFICIT HABITACIONAL

• COMPONENTES

- Reposição de estoque
 - Domicílios rústicos
- Incremento do estoque
 - Domicílios improvisados
 - Coabitação familiar
 - cômodos alugados e cedidos
 - famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo
 - ônus excessivo com aluguel
 - Domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório

• DETALHAMENTO

- Cálculo para áreas:
 - urbana
 - rural
 - total
 - aglomeramento rural de extensão urbana
 - restantes de áreas rurais
 - aglomerados subnormais
- Cálculo por faixas de renda familiar
- Cálculo para população 10% mais pobre

INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS

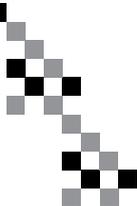
• COMPONENTES

- Domicílios próprios com densidade excessiva de moradores por dormitório
- Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)
- Inadequação fundiária urbana
- Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva

• DETALHAMENTO

- Cálculo para áreas:
 - urbana
 - aglomerados subnormais
- Cálculo por faixas de renda familiar

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI)



Observe que na metodologia adotada houve o cuidado de excluir da condição de inadequação os domicílios inseridos em alguma das categorias do déficit habitacional. Ressalta-se, ainda, que os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos, não podendo ter os resultados somados, sob o risco de a mesma moradia ser simultaneamente inadequada segundo vários critérios. Para aprofundar a questão, acesse o Capítulo 3 do Produto 2 do PlanHab, disponível em www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos.

A metodologia de cálculo das necessidades habitacionais, desenvolvida e aprimorada pela Fundação João Pinheiro, englobando o déficit habitacional, que demanda incremento e reposição do estoque de moradias, e o conjunto de domicílios em situações inadequadas, que demanda ações de melhorias do ponto de vista urbanístico e da regularização fundiária sem precisar produzir unidades novas, significa uma mudança da base conceitual sobre como enfrentar o problema da habitação de interesse social. Os resultados desses cálculos são adotados pelo Ministério das Cidades para orientar a Política Nacional de Habitação, tendo sido a principal referência para a elaboração do Plano Nacional de Habitação.

Complementando a análise, tem-se ainda a demanda demográfica, que dimensiona as moradias a serem acrescentadas ao estoque habitacional a fim de acomodar o crescimento populacional projetado em determinado período. Essa estimativa das necessidades de incremento do estoque de moradias, não considera o déficit habitacional acumulado nem a inadequação de parcela do estoque existente. O cálculo dessa demanda vai depender da taxa de crescimento da população e da média de moradores por domicílio, refletindo o tamanho da família e os arranjos familiares.

Em relação à totalidade dos domicílios brasileiros, nota-se um incremento no número de pessoas que vivem sós, especialmente os idosos, aumentando a demanda por unidades habitacionais independentes e pela adequação da infraestrutura a esse grupo da população. Constatam-se também mudanças no núcleo familiar, com o aumento das chamadas famílias monoparentais, sobretudo as integradas somente por mães e filhos, em que aquelas com filhos pequenos são mais da metade do total, com grande parte constituindo, segundo Taschner (1997), "o subconjunto de domicílios com até 1/4 salário mínimo *per capita*, extremamente pobre". Por outro lado, têm-se nas classes mais altas, as famílias chefiadas por mulheres que detêm a guarda dos filhos e que estão fora da situação de miséria. Destaca-se que os efeitos dessas mudanças são significativos no campo da habitação, multiplicando, com as separações, o número de grupos domésticos e a demanda por novas unidades.

O percentual de casais sem filhos é também observado em função da criação de demandas novas e distintas de moradia. Além disso, as unidades familiares formadas por casais sem vínculo formal, conforme aponta Taschner (1997), repercute "na demanda do parque domiciliar, no que se refere à propriedade, implicando uma demanda crescente de moradia de aluguel e um aumento da mobilidade residencial". Ressalta-se, ainda, que a queda da fecundidade fez diminuir o número de ocupantes por domicílio. Finalizando, recomenda-se que as políticas habitacionais considerem as novas tendências de organização familiar, uma vez que estas geram demandas crescentes e diferenciadas em função da moradia e do espaço urbano.

2. Cálculo do déficit habitacional quantitativo e qualitativo: metodologia.

As estimativas consideraram, para o ano de 2006, um déficit total de 7,93 milhões de domicílios. A maior parte da necessidade de novas moradias concentra-se nos Estados do Sudeste e do Nordeste, regiões que agregam a maioria da população urbana do país. Além disso, mais de 80% do déficit habitacional urbano se concentra nas faixas de renda de até três salários mínimos.

O déficit habitacional quantitativo faz-se acompanhar por um déficit de natureza qualitativa, relativo à inadequação da moradia em termos fundiários, sanitários, bem como de depreciação, adensamento excessivo e precariedade na infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo, energia elétrica). Presente nas diversas configurações de assentamentos precários, como favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços, conjuntos habitacionais ou prédios invadidos, o déficit qualitativo abrange ainda outras carências, como a má qualidade do transporte público e a ausência do tratamento final dos resíduos sólidos.

As necessidades habitacionais qualitativas se diferenciam entre as regiões brasileiras, tendo no Norte, Nordeste e Centro Oeste mais de 50% dos domicílios urbanos permanentes com algum tipo de carência de infraestrutura e saneamento, sendo o total para o Brasil de 11,32 milhões de domicílios. Este percentual diminui para 15% no Sudeste, onde são mais expressivos o adensamento excessivo e a depreciação da habitação.

Tomando como referência a base de informações do IBGE (Censos e PNADs), o déficit habitacional, englobando as situações que demandam uma política de provisão habitacional, consiste no **cômputo do déficit por reposição do estoque** relativo aos *domicílios rústicos*, e do **déficit por incremento do estoque** contemplando os *domicílios improvisados* e a *coabitação familiar*, correspondente à soma das *famílias conviventes* e das que vivem em cômodos cedidos ou alugados.

Os quatro componentes do déficit habitacional, relativos aos domicílios rústicos, improvisados, famílias conviventes e cômodos cedidos ou alugados, são calculados de maneira a se excluírem possíveis sobreposições entre eles, procedendo-se assim, ao cálculo do montante geral através do somatório dos respectivos componentes.

Destaca-se que o componente relativo ao ônus excessivo com aluguel havia sido excluído do total do déficit, tendo em vista a inviabilidade de seu cálculo devido à indisponibilidade do dado relativo ao valor do aluguel. Uma opção para a substituição desse componente seria trabalhar com o número de famílias de até três salários mínimos que pagam aluguel – denominado ônus social com aluguel –, sendo este apresentado em separado, não integrando o total do déficit. Essa alternativa tem como premissa que o alto custo dos aluguéis associado à perda de poder aquisitivo da renda, deva aproximar o montante de famílias na faixa de até três salários mínimos que arcam com um custo qualquer de aluguel daquelas cujo aluguel represente o comprometimento de 30% ou mais da renda. Cabe ainda ressaltar que é nessa faixa de renda que se concentra a população com maior instabilidade de rendimento o que torna o compromisso com o aluguel um problema recorrente, do qual as famílias tendem a fugir através da busca de outras soluções (ocupações de terras, aquisição de terreno em loteamento irregular etc.). Com base nos dados da PNAD 2007, esse componente foi integrado novamente ao cálculo do déficit.

Observa-se que o déficit aqui tratado não deve ser tomado como referência imediata de uma demanda para o mercado habitacional, de oferta de novas unidades prontas, uma vez que não incorpora o componente da demanda demográfica.

Para lembrar

A definição dos componentes do déficit habitacional e da inadequação habitacional encontra-se no item 1.

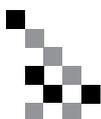
Segundo a conceituação das variáveis de identificação de domicílios particulares em situação de necessidade habitacional, o déficit habitacional consiste na quantificação de três situações possíveis: total de domicílios particulares improvisados, desconsiderados aqueles nos quais reside mais de uma família; número de domicílios particulares com mais de uma família residente e número de domicílios particulares permanentes cujo tipo de domicílio é cômodo.

Diante da supressão, no Censo de 2000, da variável relativa aos materiais empregados nas paredes externas do domicílio, base para classificação do *domicílio rústico* a FJP adotou um método indireto para seu cálculo. Dentre as variáveis analisadas, a presença ou não de banheiro no domicílio foi a que demonstrou maior correlação com os *domicílios rústicos*, devendo ser observado que esse dado está presente no quadro relativo à **inadequação habitacional**⁶. Já com os resultados da PNAD 2007, foi possível calcular diretamente os domicílios rústicos, que foram reintegrados plenamente no estudo publicado em 2009.

Computando as situações que demandam dentro da política habitacional, um eixo voltado às ações de melhorias tanto nas condições de urbanização de onde se situa o domicílio, quanto no interior da própria unidade, a **inadequação habitacional** engloba questões relacionadas ao acesso à infraestrutura — que podem ser de *carência* de algum dos serviços básicos —, acrescidas dos domicílios que apresentem situação de *adensamento excessivo*, e/ou problemas de natureza fundiária, e/ou alto grau de depreciação e/ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva.

O cálculo do montante total da **inadequação por infraestrutura** considera não o somatório, mas a condição de *carência* do domicílio em, pelo menos, uma condição de acesso aos quatro serviços básicos: iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária ou destino do lixo. A classificação na condição de carência refere-se à avaliação de graus diferenciados de acesso a estes serviços, não havendo dupla contagem entre eles, diferentemente do componente *adensamento excessivo*, que pode apresentar duplicidade com as demais situações de inadequação, já que avalia uma situação interna de dimensionamento do tamanho da unidade pelo número de moradores em um mesmo núcleo familiar como um parâmetro de conforto ambiental.

Destaca-se que no cálculo do **adensamento excessivo** excluem-se os domicílios com presença de famílias conviventes ou quartos/cômodos alugados. Esse componente está presente em mais de 2,8 milhões de domicílios urbanos, e é fortemente concentrado na região Sudeste.



6. O cálculo das necessidades habitacionais para municípios brasileiros está disponível em meio eletrônico na publicação FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

Quanto à inadequação:

Os domicílios carentes de infraestrutura são todos aqueles que não dispõem de, ao menos, um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

O adensamento excessivo ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos⁷ que, em caráter permanente, serviam de dormitório para os moradores do domicílio. Incluem-se aí os que assim são utilizados em função de inexistir acomodação adequada a essa finalidade. Para o cálculo do indicador foram considerados somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias foram incorporadas ao déficit habitacional.

A inadequação fundiária refere-se aos casos em que, pelo menos, um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui total ou parcialmente, o terreno ou a fração ideal do terreno.

A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio.

A esses componentes soma-se ainda uma parcela de domicílios em função da depreciação dos imóveis, entretanto, a partir da base de dados disponíveis, não se torna possível incorporar esse componente ao cálculo das necessidades habitacionais. Fonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

Carência

A carência por infraestrutura é determinada segundo as características de alguns serviços nos domicílios particulares permanentes onde reside apenas uma família. Quando pelo menos um dos serviços avaliados apresentar características de carência, o domicílio particular permanente é considerado carente. Os serviços considerados são:

- 1. abastecimento de água de outra forma que não rede geral com canalização interna ou poço/nascente na propriedade;
- 2. ausência de iluminação elétrica;
- 3. para as instalações sanitárias, considera-se carente o domicílio particular permanente que, possuindo banheiro ou sanitário, o tipo de escoadouro é vala, rio, lago, mar ou outro que não seja fossa ou rede geral de esgoto ou pluvial;
- 4. para a coleta de lixo, consideram-se carentes aqueles em que o lixo não é coletado (diretamente ou por meio de caçamba de serviço de limpeza urbana).

7. Cômodos são todos os compartimentos integrantes do domicílio separados por paredes, inclusive banheiros e cozinha, e os existentes na parte externa do prédio, desde que constituam parte integrante do domicílio. Não são considerados os corredores, alpendres, varandas abertas e outros compartimentos utilizados para fins não residenciais, como garagens, depósitos etc.

Adensamento excessivo

Consiste no número de domicílios particulares permanentes urbanos que não sejam cômodos, onde reside apenas uma família e que possuam um número médio de habitantes por dormitório superior a três.

Além das situações de inadequação por infraestrutura, adensamento domiciliar excessivo e ausência de instalações sanitárias internas, o dimensionamento da inadequação habitacional inclui ainda o item relativo à inadequação fundiária urbana, traduzindo a situação de famílias que possuem moradias próprias construídas em terrenos pertencentes a outrem (que não residem no domicílio). Esse componente, que aponta para a necessidade de políticas de regularização fundiária, de um lado, e de democratização do acesso à terra associado à política de provisão habitacional, de outro, é baseado na apuração da variável condição da ocupação, tratado no Censo do IBGE pela não propriedade do terreno em que se situa o domicílio. Outro elemento também considerado pela Fundação João Pinheiro diz respeito à inadequação por depreciação, correspondendo à parcela do estoque de moradias com elevado tempo de utilização e sem manutenção adequada. Para esse componente, no entanto, não existem informações adequadas em nível nacional.

Como mencionado anteriormente, os dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD) não permitem desagregação maior do que estados e regiões metropolitanas. No entanto, o cálculo das necessidades habitacionais por município depende do censo demográfico, concebido e aplicado na forma de dois questionários, um mais genérico, para todos os domicílios do país, e outro mais detalhado, utilizado sobre uma amostra, que no último recenseamento foi de 10% do total de domicílios. De maneira geral, os setores censitários são construídos respeitando-se as divisões administrativas das cidades, permitindo que os resultados do censo possam ser computados não apenas no nível de municípios, mas também de bairros ou de outras regionalizações existentes. No caso do Censo de 2000, o IBGE construiu um conjunto de áreas, como agregação de setores censitários, denominadas de Áreas de Expansão Demográfica (AEDs) que são as unidades mínimas a serem utilizadas para que se possam ser computadas as informações mais detalhadas, referentes à amostra. Cabe ainda destacar que todos os componentes relativos ao déficit e a inadequação habitacional também são calculados para o universo de domicílios dos setores de aglomerados subnormais.

3. Demanda demográfica por novas moradias ■

A demanda demográfica corresponde à quantidade de moradias que devem ser acrescidas ao estoque para acomodar condignamente o crescimento populacional projetado em dado intervalo de tempo. Essa estimativa das necessidades de incremento do estoque de moradias não leva em conta, no seu ponto de partida, o déficit habitacional acumulado nem a inadequação de parcela do estoque existente. Portanto, as necessidades habitacionais são calculadas pelo somatório do déficit habitacional acumulado mais a projeção da demanda demográfica futura.

Cálculos da demanda demográfica foram elaborados pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) a partir de contrato com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Esses cálculos se baseiam nas projeções populacionais construídas segundo o método dos componentes relativos à natalidade, mortalidade e migração. Essas projeções, cujo horizonte temporal é o ano de 2023, foram incorporadas no Plano Nacional de Habitação e são de grande importância para o estabelecimento de metas, prioridades e estratégias para o planejamento habitacional.

Abaixo, tabela com a projeção da demanda demográfica para o Brasil até o ano de 2023:

ESPECIFICAÇÃO	2007-2011	2012-2015	2015-2023	2007-2023
Formação de novos domicílios (milhões)	8,13	5,2	7,19	26,98

Fonte: Elaboração CEDEPLAR/UFMG. Fontes: IBGE, Censo Demográfico 1991 e 2000; MS/SVS/DASIS, SIM 1999 a 2001; U.S. Bureau of the Census.

Os estudos da projeção da demanda demográfica por novas habitações estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:

<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/biblioteca/projecao-da-demanda-demografica-habitacional/projecao-da-demanda>

4. Assentamentos precários: discutindo conceitos e metodologias.

4.1 Conceito

Como já foi dito no item anterior, a política habitacional para as favelas mudou significativamente, a partir da segunda metade dos anos 1970, passando da "remoção" para a "urbanização". Várias administrações locais começaram, a partir de então, a desenvolver experiências de intervenção sobre as favelas, visando resolver os problemas de inadequação encontrados, melhorando as condições de infraestrutura e de acessibilidade e buscando regularizar a situação jurídica e urbanística das habitações. Em oposição ao que acontecia anteriormente, as favelas começaram a ser incluídas nos mapas das cidades, deixando de ser realidades "invisíveis" para as administrações locais.

Na medida em que se começou a debater o problema das favelas, como uma questão que estava presente em todas as regiões do país, surgiu o desafio da mensuração. A fonte de informações mais universal e abrangente era o Censo Demográfico, do IBGE, que caracterizava as favelas como "setores especiais de aglomerado subnormal". A ideia de subnormal dizia respeito ao fato das moradias estarem abaixo de um padrão "normal" ou aceitável de habitabilidade. No entanto, as conotações negativas e preconceituosas eventualmente atribuídas ao termo têm levado os formuladores de políticas e os movimentos sociais a rejeitar seu uso. O termo favela, por outro lado, é referido à situação do Rio de Janeiro, já que em outras cidades os mesmos assentamentos podem ser denominados como "vilas" (Porto Alegre e Belo Horizonte), "invasões" (Salvador) ou "baixadas" (Belém), entre outros. É nesse sentido que se resolveu adotar a denominação de "assentamentos precários" para fazer referência, principalmente, às situações das áreas ocupadas irregularmente, seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista urbanístico, e que apresentem deficiências de infraestrutura e de acessibilidade.

Enquadrando o conceito de "precariedade" dentro da formulação das necessidades habitacionais proposta pela Fundação João Pinheiro, poderíamos dizer que se trata de uma situação caracterizada fundamentalmente pela inadequação das moradias, em termos fundiários e de infraestrutura. Obviamente, podem ocorrer situações de déficit, ou de outras formas de inadequação dentro dos assentamentos precários. No entanto, é isso que é necessário acentuar, não é o déficit que caracteriza a precariedade do assentamento, mas a inadequação.

Uma outra diferenciação em relação às metodologias aqui apresentadas, diz respeito ao objeto que está sendo definido. No caso das necessidades habitacionais, está-se falando de domicílios (em situação de déficit ou inadequação). No caso da precariedade, está-se falando de assentamentos. Isso porque as políticas, programas ou projetos de intervenção, no segundo caso, são feitos sobre os assentamentos e não sobre unidades habitacionais tomadas isoladamente.

Ou seja, nestes casos, considera-se que a situação de inadequação apresenta-se concentrada em trechos claramente definidos do território. Pode-se, portanto entender os assentamentos precários como aglomerações com delimitação mais ou menos precisa no tecido urbano, em geral, distintas do entorno quanto às suas características físicas e sociais; e com ocupação inequívoca e majoritária por população de baixa renda. Essa definição pode ainda ser um pouco imprecisa no caso de assentamentos precários em áreas periféricas, mais homogêneas na sua estrutura social, mas é geral o suficiente para permitir ajustes em nível local.

A precariedade habitacional reflete a limitação do mercado de moradias em relação à oferta de habitações que possa atender ao conjunto das necessidades da população de baixa renda, com qualidade e localização adequadas sob os aspectos ambiental e social. Também é importante considerar o vazio deixado por muitas décadas sem políticas públicas que visassem ampliar efetivamente o acesso à terra urbanizada e à moradia.

Historicamente, as habitações precárias, correspondendo a soluções habitacionais informais, tiveram um tratamento diferenciado pelo poder público, segundo as conjunturas político-econômicas e o tipo de ocupação. Oscilando entre medidas de remoção e de melhorias, a ação do poder público caracterizou-se pela insuficiência de políticas para atendimento das necessidades da população e pela complacência com a proliferação das favelas, cortiços ou dos loteamentos irregulares, tendo essas tipologias se constituído na principal solução para a questão da moradia popular no Brasil.

A partir da Constituição Federal de 1988, o conceito de assentamentos precários começou a ser construído, influenciado por alguns fatores, como a luta dos movimentos sociais por moradia e reforma urbana; a implementação, nos três níveis de governo, de programas de urbanização de favelas e regularização de loteamentos irregulares, bem como através do surgimento de uma nova metodologia para o dimensionamento do déficit habitacional do país, a partir do trabalho da Fundação João Pinheiro, de 1995.

O texto Constitucional, em 2000, inseriu o conceito do direito à moradia como direito social. Definiu-se, posteriormente, o conceito de moradia digna, como aquela provida de redes de infraestrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, pavimentação, telefone); acesso a equipamentos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; instalações sanitárias adequadas; condições mínimas de conforto e habitabilidade; utilização por uma única família (a menos de outra opção voluntária); e dispondo de, pelo menos, um dormitório permanente para cada dois moradores adultos. Tal conceito serve de diretriz tanto para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social, como também para a urbanização, regularização e melhorias do estoque de moradias precárias, em favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e áreas centrais degradadas.

A aprovação do Estatuto da Cidade e a edição da Medida Provisória n. 2220, em 2001, representaram avanços na ordem legal para a institucionalização de uma política nacional de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos da população de baixa renda, incluindo-se no conceito de moradia digna a necessidade de regularização fundiária dos assentamentos. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a urbanização e integração urbana dos assentamentos precários foi definida como um dos componentes e eixo prioritário da Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004.

O conceito de assentamentos precários foi então ampliado, passando a englobar diversas tipologias habitacionais, tendo como características comuns a precariedade das condições de moradia e a sua origem histórica. Definidos como uma categoria abrangente das inúmeras situações de inadequação habitacional e de irregularidade, seja urbanística – quanto ao parcelamento do solo e em relação à edificação, com o descumprimento da legislação de uso e ocupação do solo –, seja ambiental – com a ocupação de áreas de risco e de proteção ambiental –, seja fundiária – quanto à propriedade da terra – que constituem as formas predominantes de moradia das pessoas e famílias de baixa renda no Brasil. Os assentamentos precários compreendem:

- ___ os cortiços;
- ___ as favelas;
- ___ os loteamentos irregulares de moradores de baixa renda;
- ___ os conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, que se acham em situação de irregularidade ou de degradação, demandando ações de reabilitação e adequação.

As características referentes a cada uma das tipologias de assentamentos precários podem ser verificadas no documento de referência da Política Nacional de Habitação, disponível em www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab.

A caracterização e mensuração da população residente em assentamentos precários no país são de grande relevância para a elaboração de políticas públicas que permitam o adequado enfrentamento da questão habitacional. Essa nova abordagem, incluindo os conjuntos habitacionais, permite maior aproximação do fenômeno da precarização no âmbito da política habitacional, correspondendo a definições razoavelmente consensuais no âmbito de diversas prefeituras, incluindo as cidades que apresentam os maiores índices nacionais de assentamentos precários, tais como São Paulo e Rio de Janeiro, dentre outras.

4.2 Dimensionamento

A estatística sobre favelas e ocupações similares utilizada para todo o país é a do Censo do IBGE, para os chamados setores especiais de aglomerados subnormais, definidos como locais marcados por precariedade habitacional e de infraestrutura, alta densidade e ocupação de terrenos alheios, cuja classificação implica a existência de, no mínimo, 50 unidades habitacionais contíguas. No entanto, a metodologia desenvolvida apresenta algumas distorções:

- a. o estabelecimento prévio à pesquisa dos setores considerados como subnormais baseado em informações anteriores nem sempre atualizadas;
- b. a exclusão no cômputo do censo dos setores que possuem menos de 50 unidades habitacionais, mas que apresentam contiguidade, possuindo, por exemplo, 20 casas num setor e 40 em outro.
- c. o fato de só abranger, ainda que parcialmente, o universo das favelas. Não engloba loteamentos, cortiços e conjuntos habitacionais deteriorados, o que prejudica a obtenção de dados relativos aos assentamentos precários nas suas diferentes tipologias.

Cabe destacar que as informações relativas aos aglomerados subnormais não são consideradas pelo IBGE como "proxy" (medida indireta) de favelas ou assentamentos precários, sendo antes um elemento para orientar a coleta de dados. Estas informações foram utilizadas para este fim em função da ausência de dados abrangentes sobre essas ocupações.

Por um lado, a falta de metodologias, critérios e definições, estabelecidos em nível nacional para caracterizar os assentamentos precários, dificultam a sua quantificação por meio de estatísticas confiáveis. Por outro lado, assumindo-se que os perímetros dos núcleos favelados, quando fornecidos ao IBGE pelos estados e municípios, para a delimitação dos setores subnormais, são razoavelmente confiáveis e representativos do mesmo fenômeno, conclui-se que os registros do IBGE relativos aos setores subnormais, apesar de subdimensionarem o fenômeno das favelas, são de grande importância para a sua caracterização qualitativa, fornecendo um conjunto robusto de indicadores sobre as condições físicas dos domicílios, sobre o grau de urbanização dos aglomerados e sobre o perfil socioeconômico e demográfico dos moradores.

Em relação à metodologia da Fundação João Pinheiro, apesar de seus avanços, não se teve resolvida a mensuração dos assentamentos, uma vez que um mesmo domicílio pode ser considerado inadequado em função do não atendimento a diferentes variáveis, inviabilizando, assim, a totalização desses domicílios.

■ 4.3 Estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano do CEM CEBRAP/MCidades: nova metodologia para o cálculo da precariedade habitacional.

Diante da inexistência de dados nacionais que apontem claramente para a situação, de forma a dimensionar e localizar a população residente em assentamentos precários e com o objetivo de auxiliar a produção de informações que permitam ampliar o conhecimento quanto aos assentamentos precários no âmbito nacional, o Ministério das Cidades em parceria com Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEM/Cebrap elaborou o estudo "Assentamentos Precários no Brasil Urbano". Foi desenvolvida uma metodologia potencialmente aplicável aos núcleos urbanos para fornecer uma primeira aproximação da delimitação espacial dessas ocupações.

Partiu-se da única informação disponível nacionalmente de forma padronizada, ou seja, dos setores de aglomerados subnormais do IBGE. A metodologia desenvolvida teve como princípio a ideia de que os moradores dos assentamentos precários apresentam características sociais e demográficas semelhantes. Assim sendo, comparando-se o perfil sociodemográfico médio dos indivíduos e das famílias que residem nos setores subnormais com o da população residente em setores classificados como normais, é possível discriminar os setores normais que sejam similares aos subnormais. Por meio desse método, que envolve técnicas estatísticas e de geoprocessamento sofisticadas, é possível identificar, em um primeiro momento, as demais áreas ocupadas por assentamentos precários, como favelas ou loteamentos clandestinos e irregulares.

Para o desenvolvimento do método, optou-se por realizar análises separadas segundo as regiões brasileiras, em função da diversidade dos municípios em termos de porte populacional, localização geográfica e características socioeconômicas. Para tanto, foram adotados os seguintes critérios: os agrupamentos dos municípios deveriam possuir, no mínimo, 20 setores censitários do tipo aglomerados subnormais; as regiões metropolitanas foram consideradas como agrupamentos de municípios, exceto quando o número de aglomerados subnormais era considerado insuficiente para a análise; e os municípios foram agrupados respeitando-se a Unidade da Federação onde se localizavam, bem como a região.



A partir da unidade de análise – setor censitário urbano ou rural de extensão urbana do tipo Não Especial (NE) ou Aglomerado Subnormal (AS) – busca-se identificar, entre aqueles classificados como NE, os que mais se assemelham aos do tipo subnormal, segundo as variáveis socioeconômicas, demográficas e de características habitacionais. Esse subconjunto de setores, acrescido do subconjunto de subnormais, constitui uma aproximação do universo dos assentamentos precários naquele município. É possível ainda realizar a quantificação de moradores em tais assentamentos e mapeá-los, o que viabiliza o trabalho de campo subsequente para aferição da consistência dos procedimentos adotados.

O método apresenta algumas limitações, relacionadas à impossibilidade de desagregação da informação para escalas inferiores às dos setores censitários, como também à indicação da existência da precariedade sócio-habitacional sem, contudo, especificar que tipo de problema está envolvido. Essas informações só poderão ser obtidas por trabalhos complementares dos governos locais, como vistorias de campo e análise de documentação.

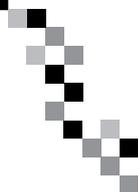
O desenvolvimento dessa metodologia representa um importante passo para a criação de um conjunto de informações com abrangência nacional que propicie um diagnóstico da precariedade urbana e habitacional no país. Constitui, ainda, um instrumento para a construção de critérios e prioridades que balizem as decisões relativas ao desenho e planejamento de políticas habitacionais e urbanas nacionais, assim como ao planejamento e à implementação de políticas públicas locais.

Trata-se de um trabalho conjunto, em que os dados gerados pelo método CEM/Cebrap, a partir de critérios comparáveis nacional e regionalmente, articulados no interior de um Sistema de Informações Geográficas (SIG), constituem a base para que as prefeituras complementem as informações referentes aos assentamentos precários, aprimorando o processo de caracterização e mensuração dessas áreas.

RESULTADO DO ESTUDO "ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL URBANO: NÚMERO DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES POR TIPO DE SETOR CENSITÁRIO"

SETORES SUBNORMAIS	ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	TOTAL	% DO TOTAL DE DOMICÍLIOS
1.618.836	1.546.250	3.165.086	13,00%

Fonte: Elaboração CEM/Cebrap com base no Censo Demográfico IBGE (2.000).



Nas regiões metropolitanas e maiores cidades do país, mais de 12,4 milhões de brasileiros vivem em áreas com carências sociais e infraestrutura precária, conforme o cálculo que inclui os setores censitários chamados de aglomerados subnormais, como definidos no IBGE, e de assentamentos precários, localizados em nova pesquisa feita pelo CEM/Cebrap, a pedido da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. O estudo analisou 561 municípios, considerando todas as cidades das regiões metropolitanas e os municípios com mais de 150 mil habitantes. Os assentamentos precários totalizaram 6.880 setores censitários, além dos 7.696 setores classificados pelo IBGE como subnormais.

O estudo incluiu ainda a elaboração de 371 cartografias municipais de setores censitários, para um subconjunto escolhido de municípios, de modo a delimitar estimativamente os assentamentos precários e descrever padrões e dinâmicas espaciais inter e intramunicipais.

Para mais informações do estudo e da metodologia desenvolvida, ver: "Assentamentos Precários no Brasil Urbano". Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEM/Cebrap, Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.

Lembramos que na ausência de informações suficientemente abrangentes e confiáveis em nível nacional, são fundamentais aquelas que possam ser levantadas na escala municipal, pela administração pública. Pelo conhecimento do território municipal, o governo local reúne as melhores condições para construir um cadastro de favelas, e/ou de cortiços, e/ou de loteamentos irregulares e/ou de conjuntos habitacionais degradados (dependendo da existência ou da importância desses tipos em cada realidade). Esse cadastro, orientado para a construção de uma política e de planos municipais de habitação, deverá incluir as informações necessárias para o planejamento adequado das intervenções.

5. Pesquisa cadastral municipal

A pesquisa socioeconômica censitária produzida pelos municípios identifica os moradores dos assentamentos precários e/ou dos conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público e destinados à população de baixa renda e é importante fonte de informação para cálculo das necessidades habitacionais e para elaboração de diagnósticos.

A pesquisa cadastral objetiva subsidiar a produção de diagnósticos e a gestão de programas e projetos habitacionais. O instrumental de pesquisa não obedece a um determinado padrão, é definido pelos municípios, mas de forma geral levanta informações sobre o perfil socioeconômico da população e sobre as suas condições de moradia.

A informação cadastral é importante instrumento de planejamento das intervenções físicas e do atendimento pelos programas de habitação e urbanização assim como de outros programas sociais. O cadastro também pode ser utilizado como um instrumento de controle do crescimento dos assentamentos. Alguns municípios utilizam o cadastro para identificar os habitantes de um determinado assentamento e restringir a intervenção ao número de famílias identificadas no cadastro. A estratégia objetiva "congelar" a ocupação a partir daquele momento, evitando que ocorra um grande crescimento impulsionado, principalmente, pelo início da execução das obras de urbanização.

O cadastramento deve ser articulado com o levantamento planialtimétrico e, desta forma, fornecer os elementos necessários para a inserção dos assentamentos cadastrados no sistema de georreferenciamento (quando existente no município).

O georreferenciamento dos assentamentos permite que muitos dos espaços anteriormente configurados como vazios na planta da cidade sejam identificados como favelas, apresentando a configuração do espaço e o traçado das vias. Isso permite que a favela (ou assentamento) não seja vista como uma área isolada do contexto da cidade e sim como parte integrante de um tecido urbano que, na maioria dos casos, se encontra consolidado. Além disso, permite, a partir do conhecimento da cidade como um todo, um planejamento mais eficiente, possibilita uma avaliação espacial da pobreza na cidade e torna mais eficientes os planos de ação municipal.

Um desafio é integrar todos os cadastramentos realizados de forma a consolidar um banco de dados. Na maioria das cidades, esses cadastramentos são realizados em períodos distintos e, muitas vezes, também, com a utilização de instrumentais distintos. Outro desafio é articular este banco de dados municipais com outros bancos de dados municipais e mesmo nacionais como é o caso do Cadastro Único dos Beneficiários de Programas Sociais (Cadúnico).

O Ministério das Cidades estabeleceu como regra que todos beneficiários dos Programas de Urbanização de Assentamentos Precários devem ser inseridos, na fase inicial da contratação dos recursos, no CadÚnico. O Cadastro Único, gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), é um cadastro socioeconômico de famílias de baixa renda que objetiva subsidiar os programas sociais desenvolvidos pelas três esferas governamentais. A inclusão, exclusão e atualização do cadastro é feita, de forma descentralizada, pelos municípios. Entretanto, a gestão dos programas, incluindo o Bolsa-família, não é feita por este cadastro.

REGINO (2009) alerta que o CadÚnico é um cadastro fechado no qual não há como inserir outros dados/"campos" e que, nem todos os "campos" necessários para o planejamento e gestão de programas habitacionais estão lá previstos. Destaca, também, que a inserção da família somente se conclui com a coleta de uma série de documentos que, muitas vezes, as famílias não possuem.

A SNH do Ministério das Cidades vem debatendo este tema e acredita que os programas habitacionais promovidos carecem de um sistema de informações que permita a gestão e monitoramento dos benefícios. A gestão dos benefícios dos programas habitacionais necessita, no mínimo, de um cadastro de famílias beneficiárias, do programa e do benefício recebido por aquela família. Estas informações são importantes para a concessão de novos benefícios, para o monitoramento das ações assim como para evitar a duplicidade da concessão.

A SNH estuda criar, num primeiro momento, um cadastro de beneficiários (a partir do Cadastro Único) e das informações referentes aos benefícios e programas em que foram atendidos. Outras alternativas, como o Desenvolvimento do Sistema de Gestão de Benefícios, vem sendo estudadas pela SNH e pela Caixa e devem ser implementadas num segundo momento.

No caso do PLHIS, vale ressaltar que:

- a pesquisa socioeconômica censitária produzida pelos municípios é importante fonte de informação para o cálculo das necessidades habitacionais e para elaboração de diagnósticos;
- o instrumental de pesquisa pode se constituir numa importante ferramenta de planejamento e gestão de programas habitacionais e outros programas sociais;
- as informações do cadastramento devem ser sistematizadas e, se possível, devem ser georreferenciadas;
- o instrumental de pesquisa deve adotar conceitos e conteúdos mínimos que permitam sua articulação com outros cadastros e sistemas de informações nacionais. Exemplo: conceito de definição de família do CadÚnico;
- o município deve atualizar e alimentar o CadÚnico;
- é possível consultar o CadÚnico para conhecer o perfil das famílias cadastradas no seu município.

Exemplo de Santo André (2000/2008): o banco de dados do Programa Santo André Mais Igual (SAMI)

O município de Santo André, no período 2000/2008, estruturou um banco de dados para desenvolvimento do programa SAMI, que atendeu as famílias moradoras em núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, geração e complementação de renda, entre outros) articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. Para planejar e gerenciar o programa iniciou-se a construção de um banco de dados (Banco de Dados – Ficha de Perfil Social) que permitiu identificar todas as pessoas atendidas por esses programas sociais e os benefícios que recebiam. O banco de dados foi utilizado por todas as secretarias municipais diretamente envolvidas com o programa.

Para tornar isto possível, foi definido um instrumental de pesquisa único (Ficha de Perfil Social) utilizado nos levantamentos cadastrais das favelas do município que integram o Programa SAMI, adotando como base os instrumentais discutidos com a equipe do IEE-PUCSP e o Cadastro Único do Governo Federal. A ideia foi construir um único cadastro que abrangesse todos os programas, com perguntas sobre educação, saúde, formas de sobrevivência e características do domicílio, evitando que as famílias fossem visitadas repetidamente por vários técnicos de diferentes programas num curto prazo de tempo.

O dado proveniente dos cadastros realizados no ano de 2002 permitiu a construção do referido Banco de Dados Ficha de Perfil Social, base da construção do sistema de indicadores de resultado e gestão cuja construção foi iniciada pela Secretaria de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André.

Esse sistema, embora incipiente, significou um avanço importante em termos de acompanhamento e avaliação do programa municipal SAMI, pois ao invés das tradicionais pesquisas de avaliação *ex post*, possibilitou a produção de dados em tempo real, com impactos importantes em termos de gestão e de apoio técnico aos profissionais que trabalham diretamente com as famílias beneficiadas. O sistema de indicadores foi composto de dois eixos avaliativos: Gestão – financiamento e processos gerenciais; e Resultado – melhoria da qualidade de vida e impactos.

6. Outras fontes de informação

Nessa seção apresentamos algumas fontes de informação existentes que podem ser utilizadas para produção do cálculo das necessidades habitacionais, diagnóstico e definição das estratégias de ação do PLHIS:

Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional, produzido pelo CEM/Cebrap para a SNH do Ministério das Cidades. O estudo destinou-se a fornecer subsídios para o planejamento da Política Nacional de Habitação, oferecendo informações desagregadas e especializadas, a partir da pesquisa MUNIC do IBGE sobre as capacidades administrativas municipais, relacionando-as ao déficit dos municípios com mais de 20 mil habitantes e também aos programas habitacionais implementados e à capacidade efetiva e ao potencial de gasto em habitação em todos os municípios brasileiros.

Acesse:

http://www.centrodametropole.org.br/mc/assets/pdfs/capacidades_web.pdf

Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)

Levanta informações sobre a oferta dos serviços municipais, finanças públicas, aplicação dos recursos, programas sociais, infraestrutura urbana, estrutura administrativa, instrumentos de planejamento adotados, tendo como unidade de coleta as prefeituras de todos os municípios brasileiros.

Acesse:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>

Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF): 2002 - 2003

A Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003 teve por objetivo fornecer informações sobre a composição dos orçamentos domésticos, a partir da investigação dos hábitos de consumo, da alocação de gastos e da distribuição dos rendimentos, segundo as características dos domicílios e das pessoas. A POF investigou, também, a autopercepção das condições de vida da população brasileira.

Acesse:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2002_2003perfil/default.shtm

Sistema de Informações Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros, da Caixa Econômica Federal – SIMBRASIL.

Desenvolvido pela Caixa em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o SIMBRASIL disponibiliza, em um único ambiente, informações detalhadas em nível federal, estadual e municipal dados sobre saúde, habitação, economia, educação, entre outros. Na nova versão do sistema são oferecidas 13 opções de consulta. São elas: Geral, Institucional, Fiscal, Atuação Caixa, Economia, Arranjo Produtivo Local, Social, Previdência, Saúde, Demografia, Educação, Meio Ambiente e Urbana. O novo SIMBRASIL oferece os dados urbanos com base nas informações do Ministério das Cidades, IBGE e Fundação João Pinheiro. Hoje, a ferramenta é disponibilizada pela Caixa aos gestores dos entes da federação, associações, escolas, universidades e comunidades locais.

Regiões de Influência das Cidades – 2007

Este estudo produzido pelo IBGE busca definir a hierarquia dos centros urbanos e delimitar as regiões de influência a eles associadas a partir dos aspectos de gestão federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços, de modo a identificar os pontos do território a partir dos quais são emitidas decisões e é exercido o comando em uma rede de cidades. Para tal, foram utilizados dados de pesquisa específica e, secundariamente, dados de outros levantamentos também efetuados pelo IBGE, bem como registros provenientes de órgãos públicos e de empresas privadas.

Acesse:

<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>

Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

A PNDR, elaborada pelo Ministério da Integração Regional, oferece estudos para elaboração e condução de projetos regionais de desenvolvimento, envolvendo os entes federados, as forças sociais relevantes e os setores produtivos. A PNDR organiza um olhar sobre o conjunto do território do país, permitindo que as ações e os programas implementados sejam regulados a partir de um referencial nacional comum, capaz de produzir os efeitos desejados na redução das desigualdades regionais.

Acesse:

<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/>

Política Nacional de Ordenação do Território (PNOT)

Abrange uma série de estudos, coordenados pelo Ministério da Integração Nacional, para a elaboração do ordenamento territorial nacional, concebido como a regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional.

Acesse:

<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>

Referências Bibliográficas

- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação - Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cem/Cebrap - *Precariedade no Brasil Urbano*. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Instruções específicas para Desenvolvimento do trabalho social em intervenções de urbanização de assentamentos precários*. 2007.
- CARDOSO, A. L. *Meio-ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 9, 1998, Caxambu, Minas Gerais. População e Meio-Ambiente. Disponível em: www.abep.org.br.
- CARDOSO, A. L. *Contextualização e caracterização*. SANTA, R. J. (org.). *Política habitacional e integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2008, pp. 13-45. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.
- CARDOSO, A. L.; ARAUJO Rosane L. *Necessidades habitacionais*. In: BRASIL. Ministério das Cidades / Aliança de Cidades/ DENALDI, R. (org.). *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília, 2009.
- DENALDI, R. *Intervenção municipal em favelas: aprimoramento e limitações*. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador.
- FERREIRA, M. P.; MARQUES, E. C. L.; FUSARO, E. R.; MINUCI, E. G. *Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional*. SANTA, R. J. (org.). *Política habitacional e integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2008, pp. 125-140. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2007*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005, cap. 2, pp. 12-28. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.

PASTERNAK, S. *O desafio da mensuração*. SANTA, R. J. (org.). *Política habitacional e integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação, 2008, pp. 93-110. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.

REGINO, T. M. *Trabalho social e participação* In: MINISTERIO DAS CIDADES/ Aliança de Cidades. *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários* / DENALDI R. (org.). Brasília. Ministério das Cidades, 2009.

SANTO ANDRÉ (Município) – *Plano municipal de habitação*. Prefeitura de Santo André. Santo André, 2006.

■ Abreviaturas

- AS – Aglomerado Subnormal
- AEDs – Áreas de Expansão Demográfica
- Cadúnico – Cadastro Único dos Benefícios de Programas Sociais
- Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
- Cedeplar – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
- CEF – Caixa Econômica Federal
- CEM – Centro de Estudos da Metrópole
- Comperj – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
- ConLeste – Consórcio Intermunicipal da Região Leste Fluminense
- FDTE – Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia
- FJP – Fundação João Pinheiro
- GeoSNIC – É uma ferramenta de pesquisa desenvolvida pelo Ministério das Cidades
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- MDS – Ministério de Desenvolvimento Social
- NE – Não Especial
- PLHIS – Plano Local Habitacional de Interesse Social
- PNDA – Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar
- PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
- POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares
- SIG – Sistema de Informações Geográficas
- SNH – Secretaria Nacional de Habitação
- UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

■ WebSites

- www.cidades.gov.br
- www.centrodametropole.org.br
- www.ibge.gov.br
- www.integracao.gov.br