

NOTA TÉCNICA

QUANTIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

ASPECTOS METODOLÓGICOS E QUADRO ATUAL

Considerações sobre indicadores de déficit e inadequação habitacional – FJP 2019

Referências para a Política Estadual de Habitação

Setembro/2022

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|-----------|--|----|
| FIGURA 1. | Alterações nos componentes de déficit habitacional PNADc | 12 |
| FIGURA 2. | Esquema de cálculo do déficit habitacional e seus componentes..... | 13 |
| FIGURA 3. | Componentes e subcomponentes de inadequação habitacional – PNAD e PNAD Contínua..... | 16 |
| FIGURA 4. | Esquema de cálculo da inadequação habitacional e totais por componente / subcomponente | 17 |

LISTA DE QUADROS

| | | |
|-----------|--|----|
| QUADRO 1. | Necessidades Habitacionais: principais referências para o Estado de São Paulo | 7 |
| QUADRO 2. | Fundação João Pinheiro: alterações nos componentes de déficit habitacional 2010 / 2019 | 11 |
| QUADRO 3. | Fundação João Pinheiro: alterações nos componentes de inadequação habitacional 2010 / 2019 | 12 |
| QUADRO 4. | Indicadores de déficit inadequação por linha de ação - FJP e PEH-SP 2011-2013 | 27 |

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

| | | |
|------------|--|----|
| TABELA 1. | Déficit habitacional total e relativo segundo ano, fonte e recorte territorial (2010, 2011 e 2019)..... | 8 |
| TABELA 2. | Inadequação total e relativa segundo ano, fonte, componente e recorte territorial (2010, 2011 e 2019)..... | 8 |
| TABELA 3. | Déficit habitacional segundo componentes e subcomponentes. Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Demais Regiões. 2019 | 14 |
| GRÁFICO 1. | Total de domicílios inadequados por componente de inadequação. Fundação João Pinheiro, PNADc 2019..... | 18 |
| TABELA 4. | Componentes de inadequação habitacional segundo componentes e subcomponentes e recorte territorial | 19 |

LISTA DE MAPAS

| | | |
|---------|---|----|
| MAPA 1. | Déficit Habitacional 2019. Estado de São Paulo e Região Metropolitana de São Paulo..... | 14 |
| MAPA 2. | Inadequação Habitacional 2019. Estado de São Paulo e Região Metropolitana de São Paulo..... | 19 |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. Introdução: Conceitos e objetivos desta nota técnica..... | 4 |
| 2. Conceitos / Metodologias comparadas / Resultados | 5 |
| 2.1 Conceitos básicos adotados nas diversas metodologias | 5 |
| 2.2 Bases de informações consideradas na elaboração do Plano Estadual de Habitação e esforços subsequentes de aprimoramento | 6 |
| 2.3 Indicadores atuais da FJP/IBGE, comparabilidade com as fontes consideradas no PEH-SP e atualização dos principais resultados | 7 |
| 2.3.1 Síntese dos principais resultados | 8 |
| 3. Fundação João Pinheiro: Observações sobre a nova metodologia | 11 |
| 3.1 A metodologia da FJP – resumo e principais alterações ao longo do tempo | 11 |
| 3.2 Déficit Habitacional | 12 |
| 3.3 Inadequação Habitacional | 16 |
| 4. Indicações de aplicação dos Indicadores de Déficit e Inadequação: Nova Metodologia da FJP..... | 21 |
| 5. Problemas e perspectivas para a produção de insumos para o planejamento da política habitacional paulista | 28 |
| Anexo 1 – PEH-SP 2011-2023: Diagnóstico Habitacional | 32 |
| Anexo 2 – Déficit Habitacional FJP: Alterações nos componentes | 37 |
| Anexo 3 – Necessidades Habitacionais FJP 2016-2019 | 38 |
| Anexo 4 – Fontes e bases de dados sobre condições habitacionais | 39 |
| Anexo 5 – FJP: Principais conceitos e indicadores da metodologia de cálculo das necessidades habitacionais | 40 |
| Bibliografia | 41 |

1. INTRODUÇÃO – Contexto e Objetivos desta Nota Técnica

O desafio de qualificar e quantificar as necessidades habitacionais para orientar as políticas de desenvolvimento habitacional e urbano é recorrente e permanente.

No âmbito do Estado de São Paulo, um ponto de referência importante foi a elaboração do diagnóstico habitacional para o Plano Estadual de Habitação 2011-2023, que se pautou na construção de indicadores próprios, elaborados com variáveis extraídas da Pesquisa de Condições de Vida – PCV – realizada em 2006 pela Fundação Seade¹, os quais foram trabalhados em conjunto com a Secretaria da Habitação do Estado e seu braço técnico, a CDHU.

O que se buscou nessa escolha de fonte de informações e forma de trabalho foi promover o diálogo entre indicadores e linhas programáticas, adotando uma abordagem que retratasse a heterogeneidade das condições de moradia e sua distribuição territorial, e que possibilitasse a construção de referências para o dimensionamento de programas e formas de atuação.

Os resultados obtidos atenderam ao desafio proposto para o PEH-SP 2011-2023 e evidenciaram o enorme contingente de domicílios inadequados como importante componente das necessidades habitacionais. Esses domicílios, situados em favelas, cortiços e outras áreas de ocupação irregular, ou ainda que detinham inadequações nas condições de moradia apresentaram-se como desafios expressivos que demandam formas diversificadas de atuação das políticas públicas. Foi possível também identificar e estimar a necessidade de substituição de parte dos domicílios nessas condições, o que propiciou caracterizar parte do déficit habitacional que apresenta indicação para políticas de reassentamento.

Entretanto, a despeito dos avanços que tais indicadores trouxeram, remanesceram questões para a atualização e espacialização dos mesmos em escalas menores do que as regiões da PCV, e à possibilidade de atualização das informações, dado que a realização dessa pesquisa não constituiu ação permanente em âmbito estadual. Além disso, o diálogo com outros indicadores locais ou nacionais também é uma questão associada à adoção dessa metodologia.

Assim, com a interrupção da realização da PCV, restou uma lacuna para a perspectiva de atualização do Plano Estadual de Habitação e, a despeito do Estado ter buscado outras referências para a estimativa e qualificação de necessidades habitacionais, **torna-se necessário retomar os indicadores de necessidades habitacionais elaborados pela Fundação João Pinheiro (FJP) com outro enfoque e buscar sua aplicabilidade para orientar as ações públicas referentes à habitação e desenvolvimento urbano no Estado de São Paulo.** Esses indicadores, adotados como base das políticas federais, assumem um papel central, visto que se apoiam nos Censos e PNADs (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) – ambos realizados pelo IBGE, bases de dados que, além de oficiais, são disponibilizadas com a regularidade própria dessas pesquisas².

Tendo em vista esse quadro, a presente Nota Técnica, retoma os aspectos centrais das metodologias de estimação de necessidades habitacionais tendo como foco o Estado de São Paulo, compara os resultados

¹ Pesquisa de caráter amostral cujo objetivo foi caracterizar de forma ampla as condições de vida da população paulista e contribuir para uma visão multidimensional da pobreza. O recorte territorial da base de dados é composto pelas seguintes Regiões Administrativas e Metropolitanas do Estado: Central-Norte (RAs Central, Bauru, Franca e Ribeirão Preto), Noroeste (RAs Araçatuba, Barretos, Marília, Presidente Prudente e S. José do Rio Preto), RA São José dos Campos, RA Campinas, RA Sorocaba, RA Registro, e Regiões Metropolitanas de Santos, Campinas e São Paulo.

² Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, com levantamentos passíveis de consolidação anualmente, e Censos Demográficos, abrangendo o universo total de domicílios, com periodicidade de 10 anos, em geral.

de sua aplicação e, a partir daí, destaca o entendimento da metodologia da FJP, à luz dos aprimoramentos recentes que a mesma tem adotado, o que inclui o novo desenho da PNAD a partir de 2016 (introdução da PNAD Contínua), e a própria busca de aprimoramento dessa metodologia, que vem procurando estabelecer um diálogo mais qualificado com a concepção e aplicação das políticas públicas voltadas à habitação.

Nesse contexto, a presente Nota Técnica busca:

- **Realizar uma breve síntese dos conceitos, metodologias e resultados das principais fontes e referências disponíveis sobre as necessidades habitacionais no Estado de São Paulo** (em especial indicadores considerados na elaboração e acompanhamento do Plano Estadual de Habitação e os elaborados pela Fundação João Pinheiro), explorados no âmbito do planejamento das políticas de moradia e desenvolvimento urbano.
- A partir daí, **situar as possibilidades de aplicação dos indicadores de déficit e inadequação elaborados com base na nova metodologia do IBGE/Fundação João Pinheiro**, como referência para definição de diretrizes, linhas de ação e metas de atendimento prioritário da política de habitação do Estado de São Paulo, consignadas nos principais instrumentos de planejamento da política – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEH-SP), Planos Plurianuais, Planos Regionais e Plano de Negócios da CDHU, este último em atendimento à Lei Federal 13.303/2016.

2. Conceitos / Metodologias comparadas / Resultados

2.1. Conceitos básicos adotados nas diversas metodologias

As metodologias concebidas para a produção de indicadores de necessidades habitacionais enfrentam o desafio de retratar a heterogeneidade dos problemas afetos às condições de moradia da população de baixa renda, em contextos sociais e urbanos complexos e desiguais, *vis-à-vis* as *ações necessárias ao seu equacionamento*. Tal foi o ponto de partida do trabalho pioneiro da Fundação João Pinheiro, de 1995, que classificou os domicílios em duas grandes categorias ou vertentes de análise:

- **Déficit Habitacional:** reúne os domicílios que devem ser substituídos em razão de precariedades graves não passíveis de equacionamento com ações de correção ou melhorias, e a necessidade de provisão de novas habitações em função de problemas socioeconômicos específicos, sendo os principais, na atualidade, a coabitação involuntária e o ônus excessivo com aluguel em áreas urbanas. Refere-se ao dimensionamento do estoque de domicílios.
- **Inadequação Habitacional:** domicílios com carências passíveis de adequação com ações de correção e melhorias, seja da unidade e/ou do território em que se inserem por meio de urbanização, melhorias habitacionais e urbanas e regularização da ocupação. Refere-se às especificidades internas do estoque de domicílios, que comportam políticas alternativas à produção de novas moradias.

Este enfoque evidencia um importante pressuposto, o de que o campo de investigação dos problemas habitacionais não se reduz à edificação *stricto sensu*, mas envolve interfaces com o território em que as moradias estão inseridas e, portanto, com as demais políticas urbanas e sociais incidentes. No caso do Estado de São Paulo, os problemas são amplos e diversificados e impactam de maneira diferente as regiões e municípios paulistas, sobretudo as complexas e multifacetadas áreas metropolitanas.

2.2. Bases de informações consideradas na elaboração do Plano Estadual de Habitação 2011-2023 e esforços subsequentes de aprimoramento.

Como citado, a disponibilização de indicadores sobre condições habitacionais que sejam abrangentes, confiáveis e em diferentes escalas territoriais é requisito indispensável para a estruturação de programas, ações e projetos habitacionais e para a elaboração dos instrumentos de planejamento setoriais.

Também como citado, o diagnóstico do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado de São Paulo – PEH-SP 2011-2023, apoiou-se na base empírica da Pesquisa de Condições de Vida (PCV), da Fundação SEADE, para dimensionar e caracterizar déficit e inadequação habitacionais.

Embora adotando os mesmos eixos de análise propostos pela Fundação João Pinheiro, a disponibilidade de uma base de informações mais rica e detalhada que a das pesquisas domiciliares do IBGE (Censos e PNADs) permitiu avanços metodológicos na construção de componentes de déficit e inadequação e nos procedimentos de cálculo.

Com isso foi possível estruturar uma visão multifacetada dos problemas identificados em cada domicílio, evidenciando risco e favela como as situações mais graves referidas ao território, sendo o déficit composto fundamentalmente por atendimentos vinculados a ações de reassentamento de famílias oriundas dessas localidades ou de domicílios com múltiplas carências. Essa abordagem foi decisiva para a estruturação da linha programática mais expressiva proposta pelo PEH-SP – *Recuperação Urbana de Assentamentos Precários*, responsável por 56% das metas definidas (1,3 milhão de moradias).

Com a mencionada descontinuidade da PCV colocou-se como desafio a prospecção de indicadores de condições habitacionais para revisão e atualização do PEH-SP, especialmente no contexto de elaboração dos Planos Metropolitanos de Habitação.

Tendo em vista a demanda de especializar os problemas habitacionais nessas regiões, com destaque para assentamentos precários e ocupações em áreas de risco, iniciativas importantes foram impulsionadas pelo Estado – por iniciativa da Secretaria da Habitação e CDHU, como a Pesquisa Municipal de Habitação realizada pela FSEADE por demanda da Habitação (2010, atualizada em 2014), e a estruturação de um módulo específico do Sistema de Informações Metropolitanas, denominado SIM-Habitação (2016), concebido para ser um instrumento permanente de mapeamento e qualificação dos assentamentos precários. Olhar para a dimensão territorial das necessidades habitacionais foi um passo decisivo para permitir o diálogo direto com programas de recuperação e melhorias habitacionais e urbanas.

As informações inseridas no SIM-Habitação permitem não só caracterizar os assentamentos precários, mas classificá-los quanto ao **Tipo de Intervenção** requerida: regularização fundiária; urbanização simples; urbanização complexa e desocupação total. Para tanto, o sistema foi parametrizado para fazer essa classificação automática, a partir de hipóteses de cruzamento de atributos dos polígonos mapeados (existência de risco, necessidade de obras simples ou complexas, dentre outros)³.

O SIM-Habitação foi implantado na Região Metropolitana da Baixada Santista e parcialmente na Região Metropolitana de São Paulo. Ao ser concebido, esse sistema promoveu intenso diálogo com representantes de municípios e instâncias regionais das respectivas metrópoles e estabeleceu conceitos e ferramentas para apoiar a identificação e a qualificação desses assentamentos.

Remanesce, entretanto, o desafio de identificar déficit e inadequação não apenas nos assentamentos precários, mas também no restante do território municipal e para isso foram exploradas, de forma ainda muito inicial, possibilidades de cruzamento com os dados do Censo, trabalho realizado por meio de

³ Os detalhes dos conceitos e procedimentos podem ser conferidos na Nota Técnica Sistema de Informações Metropolitanas – SIM-Habitação (CDHU, 2021).

contratação da UFABC/FUNDEP pela CDHU. Os primeiros resultados mostraram-se promissores, mas ainda sem a possibilidade de replicabilidade pela CDHU para outras regiões.

2.3. Indicadores atuais da FJP/IBGE, comparabilidade com as fontes consideradas no PEH-SP e atualização Principais resultados.

No decorrer da última década, a Fundação João Pinheiro, que foi pioneira na proposição de uma metodologia de cálculo das necessidades habitacionais com base nas pesquisas domiciliares do IBGE, que vem sendo aplicada desde 1995, promoveu inúmeros ajustes em sua metodologia, seja para refinamento dos indicadores, seja em função das necessidades de adequação às transformações ocorridas nas próprias fontes de informação (alterações nas variáveis de Censo e PNADs, do IBGE).

Com as alterações realizadas, a metodologia da FJP não apenas se aprimorou e consolidou, mas solucionou algumas das questões que dificultavam o diálogo de seus indicadores com a proposição de ações habitacionais e de desenvolvimento urbano.

Outro ponto importante dessa metodologia é a possibilidade de atualização anual dos resultados, com base nas PNADs, como um dos fatores positivos para a continuidade e ampliação de seu uso.

Entretanto, ainda que a metodologia – em sua concepção - permita dispor de indicadores municipais, esses são construídos com base nos censos demográficos. Como o último censo foi o datado de 2010, os dados municipais de déficit e inadequação habitacionais tornaram-se defasados ao longo do período e pouco operacionais.

Em função dessa limitação, a atualização anual dos indicadores da FJP é possível para o total do Estado e para a Região Metropolitana de São Paulo com base na PNAD que constitui a *principal base empírica da metodologia proposta*, sendo que os resultados mais recentes datam de 2019 e foram amplamente divulgados pela FJP em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Regional – Secretaria Nacional de Habitação, em 2020.

Em síntese tem-se no quadro abaixo a descrição da base empírica e das aplicações de cada uma das metodologias:

Quadro 1 – Necessidades habitacionais: Descrição da base empírica e aplicações.

| Fonte | Base empírica | Aplicação |
|--|---|--|
| CDHU/FSEADE | Pesquisa de Condições de Vida 2006, projetada para 2011 | Indicadores de Déficit e Inadequação: compõem o Diagnóstico habitacional e urbano do ESP para o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social 2011-2023 – subsídios para estruturação de ações, metas e estratégias de execução do PEH-SP. |
| Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Fundação João Pinheiro | IBGE, Censo 2010 | Indicadores de Déficit e Inadequação: Subsídios para estruturação dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social; subsídios para alocação de recursos federais nos municípios com adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). |
| | IBGE, PNAD 2011 (*) IBGE, PNAD Contínua 2019 (*) | Indicadores de Déficit e Inadequação: Subsídios para o planejamento de políticas para o setor habitacional aplicadas aos recortes territoriais da PNAD – Brasil, Unidades da Federação e principais Regiões Metropolitanas. |

(*) Nota: Com relação à metodologia da FJP, merece destaque a ruptura da série histórica construída com base nas PNADs até 2015, decorrente da introdução da PNAD Contínua, a partir de 2016 (desenhada para fornecer resultados mensais, trimestrais e anuais sobre o perfil demográfico e socioeconômico da população). As alterações tanto no questionário da pesquisa quanto nos procedimentos de cálculo dos indicadores de déficit e inadequação estão incorporadas nos resultados mais recentes divulgados referentes ao ano de 2019.

2.3.1 Síntese dos principais resultados

A despeito dessas diferenças metodológicas, o diagnóstico das necessidades habitacionais elaborado para o PEH-SP 2011-2023 e as estimativas da FJP, que são as principais referências disponíveis para o Estado de São Paulo **apresentam indicadores de déficit e inadequação habitacional com resultados de ordens de grandeza semelhantes**, como apresentado nas **Tabelas 1 e 2**, abaixo, que trazem os resultados gerais de cada estudo indicado, com as datas de atualização mais relevantes para uma primeira leitura comparativa.

Tabela 1
Déficit Habitacional total e relativo segundo ano, fonte e recorte territorial (2010, 2011, 2019)

| REGIÃO | PEH – SP P.C.Vida projeção 2011 | FJP CENSO 2010** | FJP PNAD 2011 | FJP PNAD Contínua 2019 |
|---------------|------------------------------------|---------------------|-------------------|---------------------------|
| BRASIL | Déficit Relativo* ----- | 6.940.691 12,1% | 5.581.968 9,0% | 5.876.699 8,0% |
| ESP | 1.159.435 8,5% | 1.495.492 11,6% | 1.089.324 7,8% | 1.226.454 7,6% |
| RMSP | 685.573 10,4% | 793.048 13,0% | 507.779 7,7% | 590.706 7,7% |

Fonte: FSEADE/CDHU, 2011; FJP, 2011, 2015, 2019

*Participação do déficit habitacional sobre o total de domicílios particulares permanentes ocupados (Brasil, ESP e RMSP)

** O déficit do ano de 2010 calculado com base no Censo traz resultados para todos os municípios. Esses resultados não servem como referência para monitoramento da evolução do déficit vis à vis a série histórica das PNADs. São fontes e procedimentos diferentes envolvidos.

Tabela 2
Inadequação total e relativa segundo ano, fonte, componente e recorte territorial (2010, 2011, 2019)

| REGIÃO | PEH – SP P.C.Vida projeção 2011 | FJP CENSO 2010** | FJP PNAD 2011 | FJP PNAD Contínua 2019 |
|---------------|------------------------------------|--|---|---------------------------|
| BRASIL | ----- | Carência infraestrutura 13.007.952 (26,4%) Ausência banheiro 1.005.909 (2,0%) Adensamento excessivo 1.583.763 (3,2%) | Carência infraestrutura 10.240.927 (19,0%) Ausência banheiro 266.589 (0,5%) Adensamento excessivo 1.097.958 (2,0%) Inadequação fundiária 2.117.960 (3,9%) Cobertura inadequada 900.952 (1,7%) | 24.893.961 (39,8%) |
| ESP | 3.190.544 (23,6%) | Carência infraestrutura 874.736 (7,1%) Ausência banheiro 27.922 (0,2%) Adensamento excessivo 415.088 (3,4%) | Carência infraestrutura 542.365 (4,0%) Ausência banheiro 52.573 (0,4%) Adensamento excessivo 283.173 (2,1%) Inadequação fundiária 741.652 (5,5%) Cobertura inadequada 71.408 (0,5%) | 3.531.697 (22,9%) |
| RMSP | 2.017.374 (30,5%) | Carência infraestrutura 522.709 (8,7%) Ausência banheiro 14.490 (0,2%) Adensamento excessivo 281.990 (4,7%) | Carência infraestrutura 317.091 (4,9%) Ausência banheiro 27.853 (0,4%) Adensamento excessivo 207.833 (3,2%) Inadequação fundiária 547.409 (8,4%) Cobertura inadequada 27.854 (0,4%) | 1.868.105 (25,0%) |

Fonte: FSEADE/CDHU, 2011; FJP, 2011, 2015, 2019

*Participação dos domicílios inadequados sobre o total de domicílios particulares permanentes ocupados (Brasil, ESP e RMSP)

Nota: O componente adensamento excessivo (Censo 2010 e PNAD 2011) é exclusivamente para os domicílios "próprios"

A avaliação comparativa das informações nos dois quadros permite verificar, de modo geral, que:

- O déficit habitacional no Estado de São Paulo alcança pouco mais de 1,1 milhão de domicílios em todas as pesquisas com base PNAD, oscilando em torno de 8% do total de domicílios do estado;
- A inadequação atinge cerca de 3,5 milhões de moradias, ou aproximadamente 23% do total de domicílios particulares no Estado de São Paulo, na comparação entre PCV e PNADc 2019 (Os resultados da FJP/2010 e 2011 não possibilitam a soma dos subcomponentes);
- Algumas diferenças aparecem na distribuição regional, sendo que a RMSP responde por 59% da inadequação no PEH-SP (2011), enquanto na FJP (2019) essa participação é de 48%.
- Tomando-se **em conjunto déficit e inadequação, cerca de 30% do parque domiciliar paulista** possui ao menos um tipo de problema habitacional, considerando as duas fontes que possibilitam a soma dos componentes de necessidades habitacionais sem incorrer em dupla contagem - PEH-SP (2011) e FJP (2019);

- As principais **diferenças entre as duas metodologias** quanto à natureza do déficit habitacional referem-se a que *no PEH-SP o déficit é composto por demandas afetas ao território e às condições mais graves dos domicílios, exclusivamente*, sendo que *na FJP as características socioeconômicas tem maior ênfase*, sendo o déficit composto fundamentalmente por famílias em unidades domésticas de baixa renda fora do mercado imobiliário formal (com ônus excessivo com aluguel) ou sem moradia própria (adensamento associado a unidade doméstica convivente) (Anexo 1).
- Considerando o hiato de tempo entre as fontes de dados e o fato das metodologias aplicarem procedimentos distintos de cálculo com base em componentes de déficit e inadequação específicos, não é possível concluir se houve uma estabilização das necessidades habitacionais no Estado de São Paulo, mas tem-se pelo menos uma **referência da ordem de grandeza dos problemas a serem enfrentados**.

ESPECIFICIDADES METODOLÓGICAS E PONTOS PARA SUBSIDIAR A AVALIAÇÃO COMPARATIVA DOS INDICADORES

- **A estimativa da Fundação João Pinheiro com base no Censo 2010 é a única referência para déficit e inadequação municipais** e vem sendo utilizada tanto pelo governo federal como por unidades da federação para orientar a aplicação de recursos, sobretudo para provisão de novas moradias. Observa-se que, entre os anos/fontes selecionados, é a estimativa que apresenta maior volume de necessidades habitacionais (1,5 milhão), entre outros fatores por contar com uma cobertura muito mais ampla do que as PNADs, de caráter amostral.
- **Não há cálculo para o total de domicílios inadequados nas estimativas com base no Censo 2010 e PNAD 2011**, o que só passa a ocorrer somente para os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, no bojo das alterações metodológicas introduzidas pela PNAD Contínua. Com relação ao déficit, é possível observar que fora o ano de 2010, pelas razões mencionadas, os resultados são bastante próximos, mesmo não sendo possível uma comparação direta entre as fontes, pelas diferenças na composição e de forma de cômputo dos subcomponentes.
- **As alterações introduzidas na metodologia da Fundação João Pinheiro a partir de 2016**, com a PNAD contínua, refinaram os componentes de déficit e inadequação, mas pelo caráter da amostra *não atendem à demanda de informações na escala municipal e intramunicipal*, indispensáveis para estruturação de ações de âmbito local ou com rebatimento regional, em especial o dimensionamento e a caracterização dos assentamentos precários. Apesar das melhorias alcançadas, pode-se observar:
 - Com relação ao componente **ônus excessivo com aluguel**, sua classificação automática como déficit habitacional não é pacífica, na medida em que as soluções requeridas para o seu equacionamento podem ser diversas da oferta de uma nova habitação com condições de acesso adequadas às famílias de baixa renda. Historicamente, é o componente de maior peso no déficit habitacional, tendo atingido **72,6% em 2019**, e sua relevância coloca um grande desafio que é o de qualificar esse contingente para melhor direcionamento de linhas de atuação.
 - Com relação aos **componentes de inadequação**, o diálogo com linhas programáticas de melhorias habitacionais foi estreitado com a introdução de **novos componentes de precariedade edilícia** (material de piso e reservatório de água), porém subsiste a necessidade de uma visão cruzada e combinada entre subcomponentes para estabelecer com maior propriedade matizes ou níveis de precariedade da moradia, que orientem a classificação dos domicílios em déficit ou inadequação por critérios mais qualificados, possibilitando inclusive estimar o déficit decorrente da necessidade de reassentamento de famílias oriundas de domicílios com múltiplas carências (procedimento adotado no PEH-SP).

Continua

Continuação

- Considerando as bases de dados selecionadas e suas especificidades, **não é pertinente concluir se há tendência de aumento ou diminuição do contingente de domicílios com necessidades habitacionais no período analisado**. Pesam neste sentido tanto as diferenças observadas na composição dos subcomponentes de déficit e inadequação, a partir das possibilidades que cada base de dados oferece, como possíveis vieses estatísticos que acarretem oscilações nos resultados. Há consenso entre analistas que, com a introdução da PNAD contínua a partir de 2016, rompe-se com a série histórica anterior, ponto que será abordado no item 3, que trata das alterações metodológicas no cômputo das necessidades habitacionais.
- Outro aspecto a ser considerado nas análises de evolução dos indicadores, ainda não abordado, deveria ser o impacto de fatores externos no comportamento do déficit e da inadequação, como a dinâmica do mercado imobiliário e a variação da renda familiar, resultante de condições específicas do mercado de trabalho e de outros fatores de ordem social e econômica.

A despeito das especificidades das metodologias adotadas, o fato dos resultados apresentados nas tabelas 1 e 2 apontarem ordens de grandeza semelhante sugere a possibilidade de se trabalhar mais amplamente com as diversas fontes, e buscar articular indicadores de déficit e inadequação de abordagens / bases distintas como referências para os instrumentos de planejamento, sempre que tais indicadores façam sentido frente às condições e as realidades de estados e regiões metropolitanas, e às demandas de orientação e execução das ações programáticas.

Por outro lado, isso reforça a necessidade de se empreender esforços para realização de pesquisas e levantamentos adicionais que preencham lacunas de aferição e qualificação da precariedade habitacional e urbana, em suas diferentes manifestações, agregando outras fontes de informações que possam ser combinadas às da Fundação João Pinheiro para compor diagnósticos locais e regionais.

É diante dessa realidade que se colocam os desafios atuais para o planejamento da política de desenvolvimento habitacional e urbano no Estado de São Paulo.

3. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – OBSERVAÇÕES SOBRE A NOVA METODOLOGIA

Para o estabelecimento dessas possibilidades, é importante um olhar abrangente sobre os indicadores produzidos pela Fundação João Pinheiro – verificando suas potencialidades e limitações – diante das necessidades de informações para a revisão do PEH-SP e trabalhos complementares para estruturação e execução da política habitacional.

3.1. A metodologia da FJP - Resumo e principais alterações ao longo do tempo:

As revisões conceituais introduzidas na metodologia original de necessidades habitacionais da FJP visaram tornar os indicadores mais aderentes ao complexo quadro habitacional do país, com grandes diferenças regionais, e acompanharam as mudanças nas questões e forma de operacionalização dos Censos e PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, bases oficiais adotadas.

Como já citado, o maior impacto na metodologia da FJP constituiu a *ruptura da série histórica construída até 2015*, decorrente da introdução da **PNAD Contínua**, a partir de 2016 (desenhada para fornecer resultados mensais, trimestrais e anuais sobre o perfil demográfico e socioeconômico da população).

Os **Quadros 2 e 3** explicitam as mudanças transcorridas a partir de 2010 nos componentes de déficit e inadequação habitacionais.

Quadro 2 – Fundação João Pinheiro, alterações nos componentes de déficit habitacional – 2010 / 2019

| ANO | HABITAÇÃO PRECÁRIA | | Coabitação = família convivente + cômodo 2016-2019 Unidade doméstica em dom. adensado | Ônus excessivo com aluguel urbano | Dom. alugados com adensamento excessivo | DÉFICIT TOTAL | | |
|------|---------------------|-------------------------|---|-----------------------------------|---|---------------|-----------|---------|
| | Domicílios rústicos | Domicílios improvisados | | | | BRASIL | ESP | RMSP |
| 2010 | X | X | X | X | X | 6.940.691 | 1.495.542 | 793.048 |
| 2011 | X | X | X | X | X | 5.581.968 | 1.089.324 | 507.779 |
| 2012 | X | X | X | X | X | 5.430.562 | 1.151.263 | 582.129 |
| 2013 | X | X | X | X | X | 5.846.040 | 1.254.089 | 629.891 |
| 2014 | X | X | X | X | X | 6.068.061 | 1.327.408 | 625.759 |
| 2015 | X | X | X | X | X | 6.355.743 | 1.337.037 | 639.839 |
| 2016 | X | X | X | X | | 5.657.249 | 1.187.469 | 570.803 |
| 2017 | X | X | X | X | | 5.970.663 | 1.253.107 | 664.771 |
| 2018 | X | X | X | X | | 5.870.041 | 1.184.491 | 576.799 |
| 2019 | X | X | X | X | | 5.876.699 | 1.226.071 | 590.706 |

Fonte: FJP, elaboração CDHU

Base: Censo
 Base: PNAD
 Base: PNAD Contínua

Quadro 3 – Fundação João Pinheiro, alterações nos componentes de inadequação habitacional 2010 / 2019

| ANO | Infraestrutura inadequada | | | | | | Inadequação edilícia | | | | | | Inadequação fundiária urbana |
|------|--|--|---|---------------------------------|---|-------------------------------|-------------------------------------|---|--------------------------------|----------------------------------|---------------------|---|------------------------------|
| | Dom. não ligado à rede geral de água / sem canalização | Indisponibilidade de acesso diário de água | Esgotamento sanitário não ligado à rede geral | Energia não ligada à rede geral | Indisponibilidade de energia elétrica em tempo integral | Sem serviço de coleta de lixo | Densidade excessiva (dom. próprios) | Total cômodos = N° cômodos servindo como dormitório (1) | Ausência de banheiro exclusivo | Cobertura do dom. inadequada (2) | Piso inadequado (3) | Sem reservatório armazenamento água (caixa ou sisterna) | |
| 2010 | X | | X | X | | X | X | | X | X | | | X |
| 2011 | X | | X | X | | X | X | | X | X | | | X |
| 2012 | X | | X | X | | X | X | | X | X | | | X |
| 2013 | X | | X | X | | X | X | | X | X | | | X |
| 2014 | X | | X | X | | X | X | | X | X | | | X |
| 2015 | X | | X | X | | X | X | | X | X | | | X |
| 2016 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 2017 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 2018 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 2019 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |

Fonte: FJP, elaboração CDHU

(1) Substitui Densidade excessiva – mais de 3 pessoas por dormitório, a partir de 2016

(2) Cobertura cujo material predominante é zinco, madeira aproveitada, palha ou outro material impróprio

(3) Piso de terra

Nota: Não foram calculados os totais de domicílios inadequados para o intervalo 2010-2015. A simples soma dos componentes incorre em dupla contagem. Optou-se por isso por não incluir valores neste quadro síntese.

Base: Censo

Base: PNAD

Base: PNAD Contínua

3.2 Déficit Habitacional

A figura abaixo indica as modificações principais realizadas para estimativa de déficit habitacional, a partir da implantação da PNAD Contínua:

Figura 1 – Alterações nos componentes de déficit habitacional PNADc

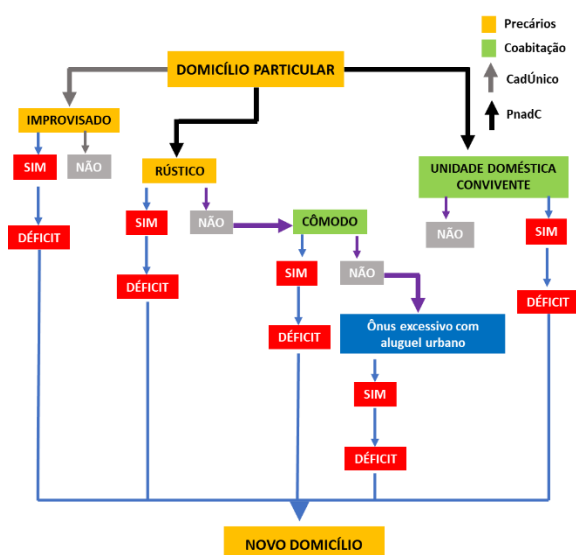
| COMPONENTES DÉFICIT | ALTERAÇÕES 2016-2019 |
|--|--|
| HABITAÇÃO PRECÁRIA Domicílios Rústicos Domicílios Improvisados | → A variável domicílios improvisados é descontinuada na PNADc. Para esse indicador, a FJP passa a usar como fonte o CADÚNICO |
| COABITAÇÃO Família/Unidade Doméstica convivente Domicílio em cômodo | → Família secundária só é déficit se está em <i>domicílio com adensamento</i> |
| ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL URBANO | → Não considera mais domicílios em área de extensão urbana |
| ADENSAMENTO EXCESSIVO EM DOMICÍLIOS ALUGADOS | → Deixa de ser componente de déficit |

O cômputo do déficit passou a ser feito em “cascata”, isto é, hierarquizando as condições habitacionais que requerem como solução uma nova moradia. **Destacam-se neste novo modelo de cálculo:**

- A incorporação da variável “**domicílio improvisado**” da base do **Cadastro Único da Assistência Social**, em substituição à informação suprimida na PNAD Contínua;

- O conceito mais estrito de déficit associado à família convivente.** Já havia sido amplamente aceito que nem toda família secundária requer uma nova moradia, justificando que apenas parte desse contingente fosse contado no déficit, sendo que, a partir de 2007, foi feita a introdução no questionário de pergunta que investigava a intenção da família secundária em formar novo domicílio. A questão foi suprimida na edição de 2015 da PNAD, inviabilizando a manutenção do procedimento que considerava no déficit somente as famílias com intenção de viver em um domicílio exclusivo. Como forma de suprir essa lacuna, a nova metodologia **classifica no déficit habitacional somente as famílias conviventes em domicílios com adensamento**, assumindo as condições de moradia (domicílio com pelo menos uma família convivente e cujo número médio de moradores seja superior a duas pessoas por dormitório) como fator de geração da necessidade de um novo atendimento habitacional. A unidade de análise para este indicador de déficit passou a ser a “**unidade doméstica convivente**”, pela impossibilidade de identificação da **família** na PNAD Contínua (Anexo 2), com os mesmos critérios e procedimentos da série anterior da PNAD.

Figura 2 – Esquema de cálculo do déficit habitacional e seus componentes



Fonte: Fundação João Pinheiro

No cálculo do *déficit*, os componentes são estimados na seguinte ordem: domicílios improvisados e domicílios rústicos (que compõem as habitações precárias); cômodo (Parte da componente coabitação); ônus excessivo com aluguel urbano; e adensamento excessivo de domicílios alugados. Se o domicílio se enquadra em um critério (segundo a hierarquia), é contado como uma unidade de *déficit* e não se investiga os critérios seguintes. Se o domicílio não se enquadra no critério investigado, passa-se para o critério seguinte e, assim, sucessivamente até o último critério, o ônus excessivo com aluguel urbano. A estimativa do número de famílias conviventes é feita sem o critério de hierarquia e independe do fato de o domicílio ter sido enquadrado em algum outro critério de *déficit* (FJP, 2018, p. 28).

RESULTADOS:

Com essa nova metodologia, os indicadores da FJP para 2019 consideram para o Estado de São Paulo um déficit habitacional total de 1,2 milhão de domicílios, composto majoritariamente pelas famílias com ônus excessivo com aluguel (72,6%), sendo o segundo maior componente a coabitação associada a adensamento no domicílio (19,1%).

Tabela 3

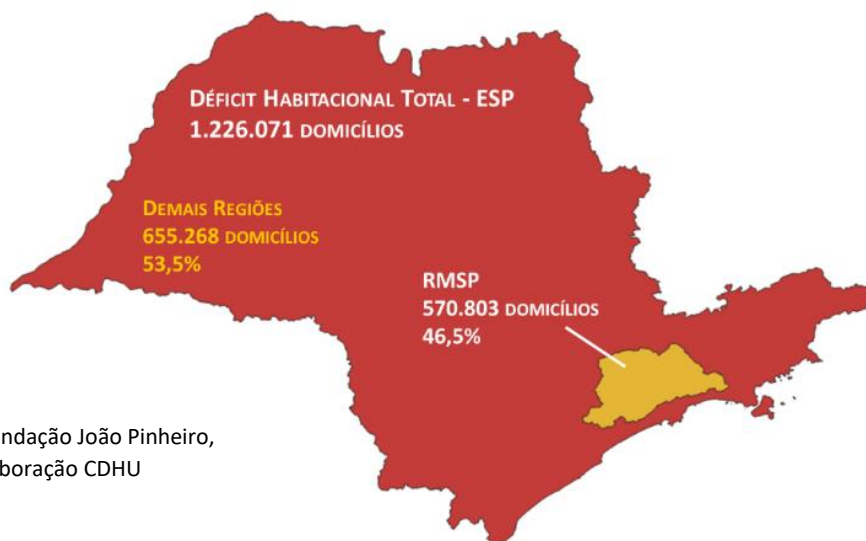
FJP - Déficit Habitacional segundo componentes e subcomponentes
Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Demais Regiões
2019

| Componentes | Subcomponentes | ESP | | RMSP | | DEMAIS REGIÕES | |
|--|--|------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| | | abs | % | abs | % | abs | % |
| Habitação precária | Rústicos | 62.524 | 5,1% | 41.264 | 7,0% | 21.260 | 3,3% |
| | Improvizados | 28.014 | 2,3% | 14.135 | 2,4% | 13.879 | 2,2% |
| Coabitação + adensamento | Unidade Doméstica Convivente + adensamento | 220.318 | 18,0% | 108.504 | 18,4% | 111.814 | 17,6% |
| | Cômodos | 24.761 | 2,0% | 15.515 | 2,6% | 9.246 | 1,5% |
| Ônus excessivo com aluguel | | 890.454 | 72,6% | 411.289 | 69,6% | 479.165 | 75,4% |
| TOTAL | | 1.226.071 | 100,0% | 590.706 | 100,0% | 635.364 | 100,0% |
| % sobre o total de domicílios particulares permanentes da região | | 7,60% | ---- | 7,70% | ---- | 8,5% | ---- |

Fonte: Fundação João Pinheiro. Elaboração CDHU

Do ponto de vista da distribuição espacial, **46,5% das moradias em situação de déficit localizam-se na Região Metropolitana de São Paulo** e o restante nas demais regiões do Estado, que incluem as outras Regiões Metropolitanas instituídas (Baixada Santista, Campinas, Sorocaba, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Piracicaba e Jundiaí).

MAPA 1 – FJP - Déficit Habitacional 2019
Estado de São Paulo e RMSP



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021; elaboração CDHU

QUESTÃO A SER ENFRENTADA:

O componente **ônus excessivo com aluguel** (domicílios urbanos com renda domiciliar de até três salários mínimos, que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel) e que responde por **76,2% do total do déficit habitacional paulista em 2019**, é um dos aspectos mais debatidos da metodologia de cálculo das necessidades habitacionais, não só pela sua importância em termos absolutos e relativos, mas também pela natureza e complexidade deste fenômeno, que pode envolver soluções nem sempre alinhadas à necessidade de novas moradias.

O indicador apresenta maior sensibilidade à conjuntura socioeconômica e ao mercado imobiliário, concentrando-se nas unidades domésticas com até 2 salários mínimos de renda domiciliar. Diferentemente dos componentes habitação precária e coabitação, cuja relação com a necessidade de novas moradias é direta, *a classificação do ônus excessivo com aluguel como déficit deve ser vista com cautela*, seja porque as ações necessárias ao seu equacionamento podem comportar soluções alternativas à construção de novas unidades, seja pela volatilidade intrínseca ao indicador. (FJP, 2021, p. 27). Considerações neste sentido foram feitas tanto pela Fundação João Pinheiro, na publicação dos resultados da nova metodologia, como por outros especialistas ou gestores públicos, conforme citações abaixo, evidenciando a necessidade de maior detalhamento e qualificação das situações presentes neste componente para direcionar ações efetivas visando a **garantia de acesso** à uma moradia adequada (*requalificação áreas centrais/aluguel social, crédito / subsídio para aquisição de unidades no mercado, etc.*).

Mesmo estando muito correlacionado com a conjuntura econômica das famílias, considera-se que a manutenção deste indicador é muito importante para o acompanhamento da capacidade de “acesso” das famílias à habitação, principalmente entre aquelas de mais baixa renda. (Fundação João Pinheiro, 2021, p.48)

Com relação ao indicador ônus excessivo com aluguel urbano, como já observado, esse é um dos componentes que tem apresentado maior sensibilidade à conjuntura econômica do país e, conseqüentemente, ao mercado habitacional (oferta e demanda por habitações) e às características econômicas das famílias propriamente ditas, principalmente relacionadas à participação no mercado de trabalho de seus membros, apresentando uma grande variabilidade e volatilidade no tempo e no espaço (estados e regiões metropolitanas). (Fundação João Pinheiro, 2021, p.31)

Os alugueis são muito altos nas favelas. A rentabilidade do aluguel é de três a quatro vezes mais alta esse mercado em comparação com o formal. O ônus com aluguel é extremamente alto nas favelas, e é maior sobre a população feminina, mas tais dados não estão disponíveis nos indicadores de déficit habitacional. (Webinar Fundação João Pinheiro; Abramo, Pedro, 2021, p.10)

O ônus excessivo com aluguel é um componente de cunho econômico e sua presença no déficit habitacional mantém uma intrínseca relação com a renda das famílias e os gastos com o aluguel, mas não indica tacitamente a necessidade de produção de novas unidades, portanto, sendo passível de questionamento quanto à sua representatividade como componente. Além disso, por ter um peso numericamente alto na composição do indicador, acaba mascarando os demais componentes e subcomponentes. (Santana, Rahiana, 2020, p.62).

O indicador demanda qualificação para que possa orientar estratégias de ação específicas para as diferentes situações encontradas sob o rótulo “ônus excessivo com aluguel”, como por exemplo domicílios em áreas centrais, em áreas de precariedade sujeitas a reassentamento, ou em áreas bem estruturadas cujo único componente de necessidade habitacional seja o peso do aluguel. Para uma aproximação a essas diferentes situações, novas abordagens terão que ser testadas com os dados da

PNAD e Censos⁴, combinadas a mapeamentos e novos levantamentos que permitam identificar matizes do ônus excessivo com aluguel no contexto territorial.

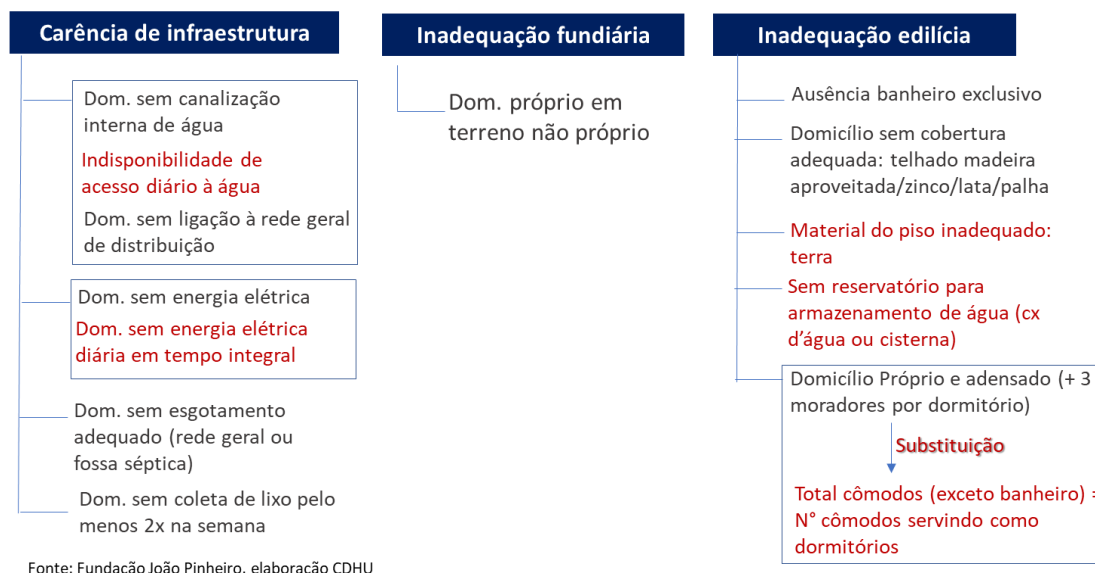
3.3 Inadequação Habitacional

No quadro heterogêneo de carências habitacionais, o eixo representado pela inadequação agrega as **deficiências da moradia que podem ser supridas, recuperadas ou melhoradas e que não implicam na necessidade de construção ou aquisição de uma nova unidade** como, por exemplo, a insuficiência de serviços de infraestrutura ou a necessidade de ampliação dos espaços em razão do adensamento. Os indicadores de inadequação passíveis de serem construídos a partir do questionário da PNAD Contínua dialogam com linhas programáticas das políticas de habitação e desenvolvimento urbano voltadas à urbanização de assentamentos precários e melhorias habitacionais e urbanas e, no conjunto, afetam uma em cada quatro moradias no Estado de São Paulo, aproximadamente.

As alterações metodológicas adotadas pela Fundação João Pinheiro na nova metodologia de cálculo da inadequação habitacional, a partir da PNADc, melhoraram a captação dos problemas relacionados à qualidade da edificação em particular e os resultados foram sistematizados de forma a se poder aferir o total de cada componente de inadequação (carência de infraestrutura, carências edilícias e inadequação fundiária) e também o total geral de domicílios inadequados, possibilitando uma visão geral do parque domiciliar, com o somatório dos domicílios em situação de déficit, inadequados e adequados, o que constitui um avanço expressivo para o trabalho com esses indicadores.

As alterações nos componentes de inadequação habitacional promovidas pela Fundação João Pinheiro com a PNAD Contínua estão demonstradas na **figura 3**.

Figura 3 – FJP - Componentes e subcomponentes de inadequação habitacional – PNAD e PNAD Contínua.



Alterações promovidas pela FJP: nova metodologia de cálculo de domicílios inadequados com base na PNAD Contínua

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021; elaboração CDHU

⁴ Investigação, por exemplo, de múltiplas carências num mesmo domicílio, a partir do cruzamento dos atributos de necessidades habitacionais.

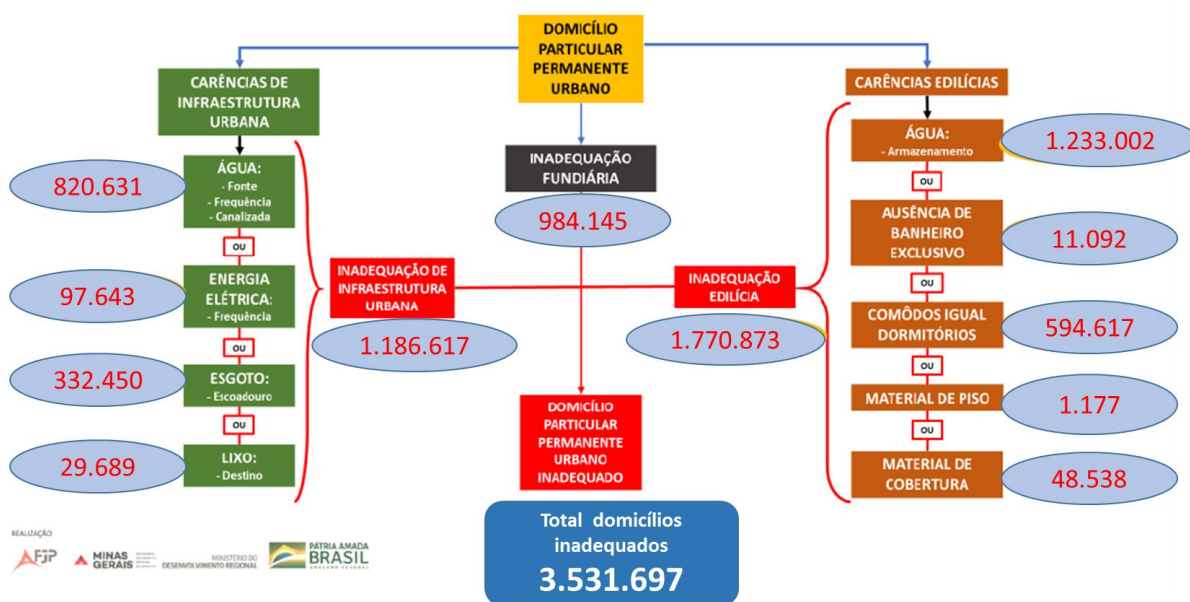
DESTAQUES:

Nesse novo modelo, a inadequação, ou o chamado déficit qualitativo:

- Mantém o procedimento de análise, tratando como objeto de estudo somente os **domicílios duráveis urbanos e que não compõem o déficit habitacional**;
- Acrescenta dimensões antes não analisadas ou consideradas, permitindo identificar de forma mais nítida e detalhada as inadequações edilícias:
 - **Piso** predominante na moradia (terra)
 - **Armazenamento**: Indisponibilidade de reservatório, caixa d’água ou cisterna.
- Qualifica melhor o indicador inexistência de **banheiro exclusivo**: PNAD Contínua explícita na pergunta que o cômodo tenha chuveiro (ou banheira) e vaso sanitário (ou privada);
- Substitui o indicador de **adensamento de domicílios próprios** por indicador que qualifica melhor a moradia do ponto de vista da insuficiência de espaços adequados (verifica-se o total de cômodos da habitação – menos banheiro de uso exclusivo, em relação ao total de cômodos servindo como dormitório).
- Qualifica melhor os serviços de abastecimento de **água e energia**, pela incorporação ao questionário da PNAD Contínua de variáveis específicas sobre a frequência / disponibilidade dos serviços.

Para a contagem são considerados os domicílios que se classificam em cada um dos componentes e subcomponentes de inadequação, conforme **Figura 4**, abaixo.

Figura 4 – Esquema de cálculo da inadequação habitacional e totais por componente / subcomponente de inadequação



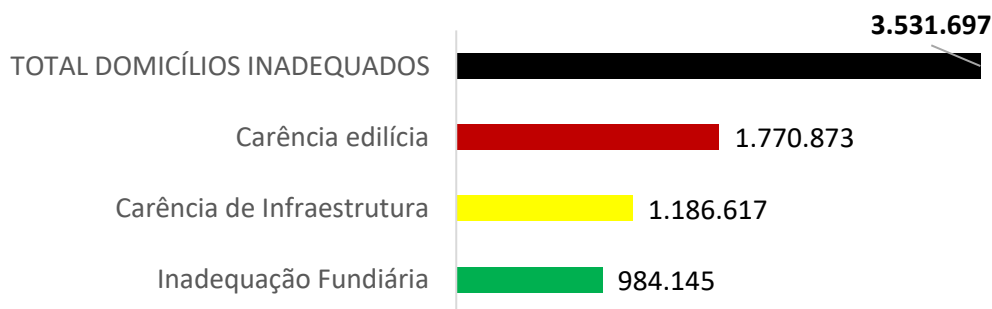
Como citado, até 2015, a Fundação João Pinheiro computava apenas o total de domicílios em cada indicador de inadequação. Como um mesmo domicílio poderia se enquadrar em mais de um critério de inadequação, não era feito o cálculo do total de domicílios inadequados, pois havia o risco de dupla contagem. A apresentação dos resultados da nova metodologia inova neste sentido, melhorando a compreensão do conjunto do parque domiciliar, trazendo também as totalizações de domicílios inadequados, sem sobreposições, conforme a **Figura 4**, acima:

- **Totalização dos componentes macro:** carência de infraestrutura urbana, carência edilícia e inadequação fundiária;
- **Totalização dos subcomponentes de carências edilícias e de infraestrutura:** Água, energia elétrica, esgoto e lixo (carências de infraestrutura urbana); armazenamento de água, banheiro, total de cômodos/dormitórios, material do piso e material de cobertura (carências edilícias), e inadequação fundiária.
- **Totalização geral** dos domicílios inadequados;

Ainda com relação à **Figura 4**, é importante observar que os indicadores síntese (totais por componente e total de inadequados):

... não podem ser obtidos pela simples soma de cada um dos subcomponentes e suas variáveis, pois um mesmo domicílio pode apresentar, simultaneamente, mais de um tipo de inadequação. Nesse sentido, o cálculo desses indicadores síntese descontam, respectivamente, os domicílios que apresentam mais de uma inadequação nos componentes a que se referem, sendo que o total de domicílios inadequados pode ser entendido como o total de domicílios que apresentam pelo menos uma inadequação, conforme as definições realizadas (Fundação João Pinheiro, 2021, p.67).

Gráfico 1 - Total de Domicílios Inadequados por componente de inadequação
FJP - PNADc 2019



A **Tabela 4**, a seguir, consolida os indicadores síntese por componente, subcomponente e recorte territorial.

Tabela 4 – FJP - Domicílios inadequados segundo componente e subcomponente e recorte territorial 2019

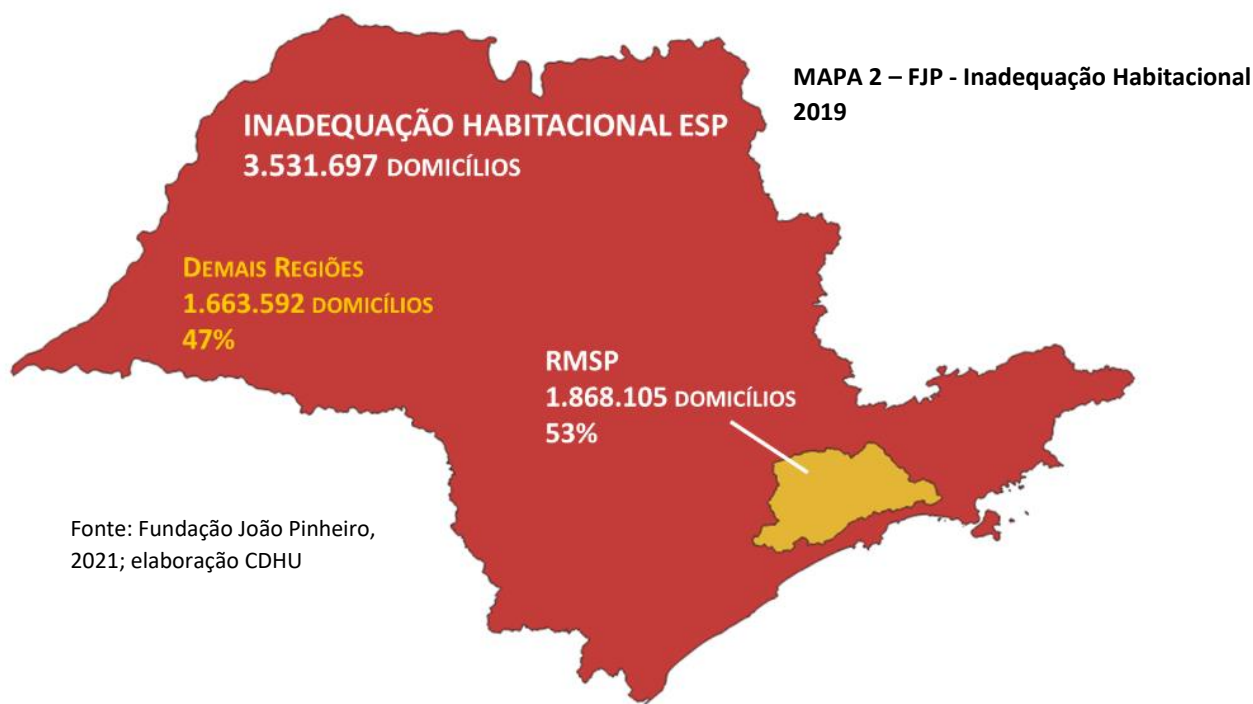
| COMPONENTES DE INADEQUAÇÃO | | ESP | | RMSP | | DEMAIS REGIÕES | |
|---|--|------------------|---------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| | | abs | % | abs | % | abs | % |
| Inadequação Fundiária | | 984.145 | 100,0% | 620.884 | 63,1% | 363.261 | 36,9% |
| Inadequação Edifícia | Armazenamento de água | 1.233.002 | 100,0% | 449.028 | 36,4% | 783.974 | 63,6% |
| | Ausência de banheiro exclusivo | 11.092 | 100,0% | 8.084 | 72,9% | 3.008 | 27,1% |
| | Nº de cômodos exceto banheiro igual ao nº de dormitórios | 594.617 | 100,0% | 325.979 | 54,8% | 268.638 | 45,2% |
| | Material do piso inadequado* | 1.177 | 100,0% | 1.177 | 100,0% | 0 | 0,0% |
| | Material da cobertura inadequado | 48.538 | 100,0% | 9.286 | 19,1% | 39.252 | 80,9% |
| | CONTAGEM (sem sobreposição) | 1.770.873 | 100,0% | 751.301 | 42,4% | 1.019.572 | 57,6% |
| Carência de Infraestrutura Urbana | Água: fonte, frequência e canalização | 820.631 | 100,0% | 530.322 | 64,6% | 290.309 | 35,4% |
| | Energia elétrica: existência e frequência | 97.643 | 100,0% | 55.875 | 57,2% | 41.768 | 42,8% |
| | Esgotamento sanitário: escoadouro | 332.450 | 100,0% | 266.424 | 80,1% | 66.026 | 19,9% |
| | Coleta de lixo: destino | 29.689 | 100,0% | 23.174 | 78,1% | 6.515 | 21,9% |
| | CONTAGEM (sem sobreposição) | 1.186.617 | 100,0% | 806.410 | 68,0% | 380.207 | 32,0% |
| CONTAGEM (Sem sobreposição) | | 3.531.697 | 100,0% | 1.868.105 | 52,9% | 1.663.592 | 47,1% |
| % sobre o total de dom. permanentes urbanos | | 22,90% | ---- | 25,00% | ---- | 22,3% | ---- |

Fonte: Fundação João Pinheiro. Elaboração CDHU

*O subcomponente piso inadequado apresenta valores idênticos para ESP e RMSP (viés amostral). Com isso, o dado para Demais Regiões fica prejudicado

Assim, para o Estado de São Paulo, os principais pontos a serem destacados são os seguintes, para o ano de 2019:

- **3,5 milhões de domicílios**, ou 23% do total de domicílios paulistas, tinham pelo menos uma das inadequações consideradas no estudo da Fundação João Pinheiro.
- **Do ponto de vista da distribuição espacial, 53% dos domicílios inadequados concentram-se na Região Metropolitana de São Paulo – 1.868.105.** Veja-se que no déficit habitacional, a participação da RMSP é um pouco menor que no restante do Estado – 46,5%.



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021; elaboração CDHU

- Com relação à carência edilícia:

- **1.770.873 domicílios tinham pelo menos uma carência edilícia;**

- O **armazenamento de água** é o subcomponente com maior ocorrência, afetando **1,2 milhão de domicílios**, e incidência mais significativa em termos quantitativos nas demais regiões do Estado que não a RMSP (783 mil e 449 mil domicílios, respectivamente). É lícito supor que a introdução desse subcomponente infla o resultado geral de domicílios inadequados. A falta de resultados combinados de armazenamento de água com forma e frequência de abastecimento permitiria mensurar situações mais críticas, distinguindo-as de condições não necessariamente inadequadas (domicílios com canalização interna, abastecidos por rede geral, com frequência diária).

A introdução deste subcomponente deveu-se à ocorrência cada vez mais frequente de problemas relacionados a secas, enchentes e outros problemas naturais ou operacionais que acarretam desabastecimento (FJP, 2021, P.55).

- O indicador **Número de cômodos (exceto banheiro) igual ao número de dormitórios** é o segundo com maior incidência no grupo de inadequações edilícias, atingindo quase 600 mil domicílios, um pouco mais da metade na RMSP. Além da questão do adensamento, indica também falta de espaço adequado, garantindo, no mínimo, a separação de ambientes para estar, cozinhar e dormir.
- Os **demais subcomponentes** – ausência de banheiro exclusivo e materiais de piso e cobertura inadequados, têm participação pouco significativa em todo o Estado, respectivamente 11,0 mil, 1,2 mil e 48,5 mil domicílios.
 - O *material do piso* (terra) foi introduzido na nova metodologia com a PNADc. No Brasil como um todo a ocorrência deste subcomponente também é bastante baixa – 69 mil domicílios, e distribui-se sobretudo pelas regiões Norte e Nordeste.

- Com relação à carência de infraestrutura:

- **1.186.617 domicílios tinham pelo menos uma carência de infraestrutura;**

- A **carência de água** é o componente com maior expressão, abrangendo **820 mil dos domicílios urbanos** não abastecidos por meio de rede geral com canalização interna, e aqueles que, embora ligados à rede, não possuíam frequência diária.

- A inclusão da *frequência do abastecimento de água* na nova metodologia da Fundação João Pinheiro foi possível com a PNADc, e permite avaliar de forma qualitativa esse subcomponente. Os resultados, entretanto, não individualizam resultados para as duas situações que definem a inadequação: a parcela de domicílios ligados à rede, porém sem frequência diária no abastecimento, e a parcela de domicílios não ligados à rede geral e com provável localização em assentamentos precários. Reconhecer tais situações sob a denominação geral “carência de água” possibilitaria orientar tipos de ação compatíveis com os problemas identificados, e os setoriais responsáveis.

- O **esgotamento sanitário inadequado** é caracterizado pelos domicílios não ligados à rede geral, ou que não possuem fossa séptica, atingindo **332 mil domicílios**.

- **Energia elétrica** é o terceiro componente em ordem de grandeza, com **97 mil domicílios** classificados como inadequados, isto é, não são ligados à rede geral e, quando o são, não têm disponibilidade diária integral. A frequência do serviço é outra dimensão introduzida

para qualificar melhor o bem-estar dos moradores. O resultado embute as duas condições de inadequação, não sendo possível identificar a parcela desses domicílios que são inadequados exclusivamente por não terem luz diária em período integral.

- O **destino do lixo** constitui o componente de infraestrutura com menor representatividade, com **29,6 mil domicílios** sem o serviço público de coleta.
- **Subcomponentes de inadequação com maiores valores absolutos:**
 - Inadequação edilícia / **armazenamento de água: 1.233.002**
 - Carência de infraestrutura / **água: fonte, frequência e canalização: 820.631**
 - Inadequação edilícia / N° cômodos = N° dormitórios (**adensamento**): **594.617**
 - Carência de infraestrutura / **esgotamento sanitário inadequado: 332.450**

4. INDICAÇÕES DE APLICAÇÃO DOS INDICADORES DE DÉFICIT e INADEQUAÇÃO – NOVA METODOLOGIA FJP

Como visto, a nova metodologia de cálculo de déficit e inadequação habitacionais proposta pela Fundação João Pinheiro, tendo como base empírica a PNAD Contínua, traz alguns avanços na definição de componentes e subcomponentes de necessidades habitacionais e na **apuração de resultados**, ressaltando a contagem, pela primeira vez, do **total de domicílios inadequados**, por componente de inadequação (fundiária, edilícia e infraestrutura). Além disso, ao possibilitar a elaboração das estimativas **anualmente**, reafirma-se como único acervo de indicadores de condições habitacionais para orientação da política habitacional e urbana de abrangência nacional, ainda que deixe para estados e municípios a tarefa de criar instrumentos para mapear e caracterizar as áreas de precariedade em seus territórios, com a finalidade de subsidiar a concepção de programas, ações e projetos de desenvolvimento habitacional em recortes territoriais específicos, não considerados na amostra das PNADs.

Cabe agora, verificar a potencialidade desses indicadores como referência para a formulação e acompanhamento de políticas e programas habitacionais.

Para tanto, foram avaliadas as possibilidades de uso da metodologia proposta pela FJP para traçar um diálogo com as linhas de ação da política habitacional, subsidiando a elaboração e o acompanhamento dos Planos Habitacionais de Interesse Social.

Foram realizados ensaios de aplicação dos indicadores, analisando sua potencialidade para orientar a implementação das linhas programáticas adotadas no PEH-SP 2011-2023 e que instruíram, também, a elaboração dos três PPAs compreendidos nesse período, quais sejam: *Provisão de Moradias (para demanda aberta ou geral); Recuperação Urbana de Assentamentos Precários; Requalificação Urbana e Habitacional; e Regularização Fundiária.*

Para apresentação dessa avaliação, cabe destacar antes que os problemas habitacionais que demandam ações de provisão habitacional têm duas vertentes, conforme a definição de déficit habitacional adotada pela FJP – atendimento à demanda geral e atendimento à demanda de reassentamento. No caso das linhas programáticas do Plano Estadual e PPAs o atendimento à demanda de reassentamento está enquadrado nas linhas programáticas de Recuperação e Requalificação Urbana, destinando-se a linha de provisão de moradias apenas à demanda geral.

○ **Linha Programática: Provisão de Moradias.**

Para o **atendimento à chamada demanda geral**, constituída por famílias de baixa renda que não têm acesso a atendimento no mercado imobiliário formal e que enfrentam problemas sociais e econômicos específicos, consideram-se como principais indicadores, na metodologia da FJP, a coabitação involuntária, o ônus excessivo com aluguel.

Para o Estado de São Paulo, nessa categoria estariam 1.110.172 domicílios, com a seguinte distribuição: unidade doméstica convivente em moradias adensadas – 220.318 domicílios; e ônus excessivo com aluguel – 890.454.

A heterogeneidade desses grupos, entretanto, demanda cuidados na definição de estratégias e metas de atendimento em ações de provisão de moradias, considerando as diversas situações que envolvem: (a) as famílias com mais de 30% do orçamento doméstico comprometido com o aluguel; e (b) a parcela de domicílios com famílias secundárias, portanto sem um domicílio próprio.

Em primeiro lugar, caberia considerar que o **ônus excessivo com aluguel** não é *per si* indicativo da necessidade de promoção de nova moradia, mas poderia ser objeto de outras ações de suporte ao acesso a moradias no mercado, na forma de apoio à locação ou outras soluções, as quais envolvem especialmente as condições socioeconômicas de forma ampla.

No caso das **famílias conviventes** um diagnóstico detalhado seria necessário para identificar as soluções aplicáveis a cada situação, que poderiam abranger desde a ampliação / reforma de moradias até a provisão nova, passando pela identificação das condições específicas dos grupos envolvidos, para verificação de ser cabível ou não o desdobramento do arranjo domiciliar vigente e a própria inserção e tipologia da moradia (Se casa em terreno regular ou não, se apartamento, etc.).

Em resumo, como questões a enfrentar tem-se a **necessidade de análises complementares para estratificação dos subcomponentes coabitação e ônus excessivo com aluguel, com o objetivo de direcionar ações específicas conforme os perfis identificados.**

Para isso caberá propor análises adicionais, a partir da própria PNADc,, no sentido tanto de identificar subgrupos que poderiam ser atendidos com soluções como aluguel social ou políticas alternativas à produção de moradias (como as melhorias e reformas de moradias, ou ainda aproveitamento do estoque de moradias existentes, etc.), como também apoiar o estabelecimento de indicações para prioridades nos processos de atendimento, a exemplo de famílias chefiadas por mulheres com crianças na primeira infância, etc., bem como considerar condições específicas, como a ocorrência de famílias do tipo extensa, de baixíssima renda, para as quais é importante identificar a relação entre as estratégias de enfrentamento da pobreza extrema e a falta de moradia.

Como referência para essas análises os dados disponíveis já indicam:

- a) **Existe uma distribuição relativamente homogênea desses subcomponentes no Estado:** Os dois subcomponentes de déficit distribuem-se de forma semelhante no Estado, aproximadamente 50% na RMSP e 50% nas demais regiões, indicando fenômenos afetos a todo território estadual, em princípio.
- b) **Há necessidade de atenção à chefia feminina dos domicílios:** A própria publicação da FJP indica que tanto a coabitação quanto o ônus excessivo com aluguel atingem proporcionalmente mais mulheres do que homens (FJP, 2020, p. 155).
- c) **É significativa a população nessas situações com rendimentos domiciliares de até 1 salário mínimo,** que alcança 13% do total de domicílios classificados na coabitação. (FJP, 2020, pg. 160).

○ **Linha Programática: Recuperação Urbana de Assentamentos Precários.**

Estão inseridos aqui os atendimentos necessários para a solução das questões de moradia que se apresentam com expressiva relevância nos assentamentos precários e irregulares e que envolvem urbanização e recuperação urbana, integrada com a provisão habitacional e a regularização fundiária.

Para a provisão habitacional nesta linha programática, cabe considerar o atendimento à **d demanda de reassentamento**, configurada por famílias residentes em domicílios com precariedades graves, não passíveis de equacionamento com ações de correção e melhorias – e que demandam a *substituição de moradias*. A FJP considera como enquadrados no déficit os domicílios **rústicos e improvisados**, ou seja, indica que devem ser substituídos.

Na hipótese de que estejam todos em assentamentos precários, constituiriam **d demanda de reassentamento** vinculados a projetos de recuperação urbana. Somadas, essas categorias de déficit nesta linha programática representam **90.538 domicílios**.⁵

Os domicílios em assentamentos precários que poderiam ser consolidados, por meio de ações de recuperação urbana, **não são captados pela PNAD contínua**, ao não constituírem categoria específica na metodologia da FJP, mas podem estar incluídos nas diversas categorias de inadequação. Com isso, para orientar essa linha de ação são necessários dados de outras fontes.

Da mesma forma que no item anterior cabem questões importantes para orientar a indicação de soluções de atendimento para esses casos:

- a) **O uso exclusivo desses indicadores aponta para uma demanda de reassentamento subestimada** por considerar apenas as características edilícias dos domicílios que demandam substituição (domicílios rústicos e improvisados), e *não incorporar a situação de inserção dos domicílios no território, o que poderia ensejar a reclassificação de parcela dos domicílios inadequados como déficit, em função da sabida necessidade de remoção de domicílios em assentamentos precários, como decorrência da execução de ações de urbanização e recuperação urbana nesses assentamentos (por exemplo, abertura de viário, implantação da rede de esgoto, etc.), e da existência de situações de risco*⁶.
- b) **Ausência de indicadores sobre assentamentos precários para subsidiar a concepção e execução de ações corretivas do território**, como já citado limita a identificação dos atendimentos habitacionais associados a esses assentamentos, os quais envolvem múltiplas carências urbanas e situações de risco e/ou questões ambientais com repercussão importante para a política habitacional e de desenvolvimento urbano.

A PNADc não capta domicílios em aglomerados subnormais e, conseqüentemente, as estimativas da FJP não quantificam nem qualificam domicílios nesta condição. A metodologia termina carregando a limitação da base de dados da PNADc, ao não trazer indicadores diretamente relacionados às ações de recuperação urbana de assentamentos precários, deixando uma lacuna a ser preenchida por outras fontes de informações que tratam da precariedade urbana, como as pesquisas municipais da FSEADE de 2010 e 2014⁷ e o SIM-Habitação, além do próprio mapeamento dos aglomerados subnormais para execução dos levantamentos censitários do IBGE. Possivelmente esses dados serão desagregados tanto do déficit como da inadequação habitacional, essa predominantemente.

⁵ Na metodologia da FJP a classificação de **domicílios rústicos, improvisados e cômodos como categorias de déficit habitacional**, embora implique a substituição desses domicílios, não os vincula de forma automática à Provisão Habitacional. Assumindo a hipótese de que tais domicílios podem estar majoritariamente em assentamentos irregulares ou, no caso de cômodos, em áreas centrais degradadas, adotou-se nesta Nota Técnica a orientação de vinculá-los às linhas de ação de Recuperação Urbana de Assentamentos Precários e Requalificação Urbana e Habitacional.

⁶ No PEH-SP 2011-2023, o montante de domicílios inadequados reclassificados como déficit envolveu uma etapa analítica de investigação e definição dos critérios para transferência de uma categoria a outra, onde o conhecimento acumulado dos gestores de política habitacional em ações corretivas do território foi fundamental.

⁷ Pesquisa Municipal Unificada (2010) e Pesquisa Municipal de Habitação (2014).

Possibilidades de indicadores complementares para apoiar a superação dessas questões:

- Com o Censo 2022, abre-se a possibilidade de mapeamento e quantificação dos domicílios em aglomerados subnormais e de produção de indicadores municipais de déficit e inadequação de expressão territorial. Para isso caberá avaliar a possibilidade de trabalhar de forma diferente com as bases censitárias e informações de âmbito municipal.
- No caso da SH/CDHU, a falta de levantamentos precisos e atuais sobre favelas ensejou a Nota Técnica *Quantificação e Qualificação das Necessidades Habitacionais: Referências para a Política Estadual de Habitação* (CDHU, 2020), com o objetivo de estabelecer referências para o planejamento e execução de ações de recuperação urbana. Foram articuladas as fontes de informação disponíveis⁸, e selecionada, para cada município, a que representasse a visão mais atual e acurada possível sobre as ocupações em assentamentos precários.

Para o Estado de São Paulo, o **total de domicílios em favela corresponde a 1.069.089** domicílios. No caso da Baixada Santista, também foi possível quantificar os **domicílios em loteamentos precários e irregulares - 50.997**, que se somam aos de favela para compor o número global de orientação da política habitacional na linha programática de Recuperação Urbana de Assentamentos Precários: **1.120.086 domicílios**.

EM SUMA: A elaboração de estimativas de déficit e inadequação dentro e fora de assentamentos precários constitui o principal desafio para o delineamento de políticas direcionadas que se disponham a focar a política habitacional no contexto do desenvolvimento urbano e socioambiental, com visão territorial. A inclusão de informações dos assentamentos precários como indicador para essa finalidade é fundamental para orientar a estimativa das necessidades de reassentamento habitacional e urbanização de assentamentos precários.

- **Linha Programática: Requalificação Urbana e Habitacional.**

Como linha programática, a **Requalificação Urbana e Habitacional** abarca os componentes de inadequação edilícia e de infraestrutura que se correlacionam com ações públicas de melhorias habitacionais e urbanas e, no caso do PEH-SP 2011-2023, também com a revitalização de áreas centrais (retrofit, novas unidades sobre imóveis ociosos, dentre outras soluções de atendimento), que demanda um olhar especial da política habitacional.

Potencialmente vinculados a essa linha de ação podem ser considerados os **3,5 milhões de domicílios** calculados pela FJP como **inadequados** no Estado de São Paulo, considerando seus componentes e subcomponentes. Além disso, também se enquadram nesta linha programática os **24.761 domicílios considerados “cômodos”** pelo IBGE⁹, habitualmente identificados como cortiço e classificados pela FJP como déficit habitacional.

Para apropriação dos resultados das estimativas de 2019 de inadequação da FJP como orientadores de ações nessa linha programática é importante considerar a limitação dos dados de base da estimativa, contando com as informações passíveis de serem extraídas da PNADc.

Com relação às informações disponíveis cabem as seguintes considerações:

- **Os problemas de infraestrutura identificados não correspondem, necessariamente, a demandas afetas à política habitacional**, mas envolvem também ações de outros

⁸ Pesquisas Municipais da FSEADE (2010 e 2014); SIM-Habituação – Sistema de Informações Metropolitanas; e IBGE, 2020 - Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid 2019.

⁹ Domicílios situados em cabeça de porco ou cortiços; geralmente dispõem somente de cozinha e banheiro de uso comum, situados em cômodos separados que são acessados por corredor, passagem ou terreno de uso comunitário.

setoriais responsáveis pela implantação e operação da rede de serviços urbanos, saneamento e infraestrutura.

Exemplo: Do 1,9 milhão de domicílios no Estado com pelo menos uma inadequação de infraestrutura, 69% têm problemas de abastecimento de água, em particular de frequência / disponibilidade do serviço. Por outro lado, o esgotamento sanitário inadequado (não ligado à rede geral), compreende 332 mil domicílios em todo o Estado, a maior parte na RMSP (226 mil).

Possivelmente parte expressiva dos problemas de esgotamento esteja associada a precariedades habitacionais e urbanas, tendo em vista o crescente atendimento por saneamento no Estado de São Paulo. Entretanto, não é possível identificar que parcela recai em assentamentos precários.

Com isso tem-se indicadores gerais para a política de saneamento, cabendo associação com outros indicadores para que seja possível estabelecer diretrizes e metas específicas para as ações de requalificação urbana, no âmbito da política habitacional.

- **No caso da identificação das carências edilícias há questões adicionais a serem verificadas, de modo que possam orientar de forma mais específica programas de melhorias habitacionais.**

Exemplo 1: Do 1,8 milhão de domicílios em todo o Estado com alguma carência edilícia, 70% têm como problema falta de reservatório de água¹⁰. Entretanto, essa condição deveria ser avaliada juntamente com a frequência local do abastecimento e com questões estruturais da moradia as quais, respectivamente, podem demandar com mais premência ou não essa implantação, ou mesmo – no caso das condições da moradia - permitir (ou não) ações de melhorias com a implantação de reservatórios.

Exemplo 2: O número de cômodos igual ao de dormitórios é o segundo subcomponente de inadequação edilícia mais importante (são 594 mil domicílios) e indica adensamento do domicílio. Cabe verificar aqui a condição específica da moradia, se casa ou apartamento, se localizada em assentamento precário ou não, para que seja possível propor as ações compatíveis.

Assim, a busca de outras informações sobre a inserção urbana dos problemas edilícios diagnosticados e que permitam visão combinada e integrada aos demais subcomponentes de inadequação são importantes para a definição das estratégias e metas de ação. Cabe verificar o que é possível na escala de informações gerais e o que só se pode evidenciar na escala do projeto de intervenção.

- **Nesse mesmo sentido, é necessária a combinação de carências urbanas e edilícias para identificar quando domicílios com múltiplos componentes de inadequação chegam a precariedade tal que passam a ser enquadrados como déficit habitacional.**
- **Ainda, para domicílios em cômodos também a discriminação de situações de déficit e inadequação demandam outras informações de qualificação.**

Exemplo: Os cômodos em cortiços apresentam condições muito diferentes entre si (desde imóveis muito adensados em áreas centrais, até moradias de “fundos de quintal” nos anéis mais periféricos das cidades). O desafio, nesses casos, é também o de estabelecer critérios para determinar a quantidade de cômodos que devam ser objeto de ações de

¹⁰ A introdução da falta de reservatório de água como problema de inadequação foi justificada pela ocorrência cada vez mais frequente de eventos naturais como secas e enchentes, além de desabastecimento provocado pela manutenção do sistema (FJP, 2020).

reassentamento, decorrente da execução de reformas / adequações nos cortiços ou mesmo da erradicação de imóveis muito precários.

Na PNAD/FJP não há elementos para caracterizar cômodos em suas diferentes situações urbanas e graus de precariedade. É provável que nos levantamentos do IBGE tais domicílios se enquadrem na situação mais típica deste tipo de moradia, associada à elevada precariedade da edificação e à localização mais frequente em áreas centrais e adensadas. Portanto, manteve-se a categoria como déficit, mas vinculada a ações de requalificação urbana e habitacional.

- **Linha Programática: Regularização fundiária.**

Identificar os domicílios cuja principal necessidade seja a regularização fundiária é um desafio de todas as bases de informações e indicadores, mesmo as consideradas para a elaboração do Plano Estadual de Habitação. Em 2010 foi necessário abandonar os indicadores gerados a partir da base da PCV para esse item pelo evidente subdimensionamento (76 mil domicílios sem documento de posse) e considerar referências do programa estadual de Apoio à Regularização Fundiária (programa Cidade Legal) operado pela Secretaria de Habitação em parceria com os municípios paulistas.

De forma geral nas diversas fontes de informação, a inadequação fundiária busca ser captada com a identificação de situações em que a edificação é própria, porém o terreno onde está, não¹¹. Admite-se que os resultados estejam subestimados considerando que na aplicação da questão, como formulada no questionário da PNADc, a categoria “próprio” quando aplicada ao terreno pode se confundir com “posse” e não envolver, necessariamente, o registro do imóvel.

Com isso, mantém-se ainda a subestimação do componente, comparando-se os resultados da PNADc para o Estado de São Paulo – **984 mil domicílios**, com o número computado para o Programa Cidade Legal de domicílios em loteamentos ou núcleos irregulares – 2 milhões de domicílios, que foi referência adotada para o PEH-SP em 2011. Cabe ressaltar, entretanto, dois aspectos:

- Seria importante identificar se esses domicílios estão ou não em assentamentos precários, pois isso orientaria uma ação mais abrangente;
- A nova lei de regularização fundiária estabeleceu procedimentos diferentes dos anteriores para tratar a questão – possibilitando regularização condicionada a execução posterior de obras – e isso também altera o quadro do problema e de suas soluções.

CONSIDERAÇÕES GERAIS:

As observações realizadas para cada uma das linhas de ação indicam que, a despeito dos valores totais dos indicadores da FJP serem convergentes com os dos demais estudos de referência para a política estadual de habitação, há a necessidade reiterada de buscar outras informações e elementos, de modo que possam ser correlacionados às linhas programáticas de atuação.

Isso fica mais evidente para a linha programática de *Recuperação Urbana de Assentamentos Precários*, para a qual a FJP não traz subsídios diretos.

¹¹ A FJP define inadequação fundiária como: “Situação onde pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a posse da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.”

Com isso, podem ser buscadas nos indicadores referências gerais para o Estado e RMSP, mas que deverão, necessariamente, ser aprimoradas com análises complementares ou combinadas a outras fontes de informação.

O quadro 4, abaixo, traz os resultados de **déficit e inadequação da FJP**.

Quadro 4 – Indicadores déficit e inadequação por linha de ação – FJP 2019

| FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO | | | | |
|---|--|---|------------------------|--------|
| CLASSIFICAÇÃO NA METODOLOGIA FJP | COMPONENTE | SUBCOMPONENTE | RESULTADO | |
| DÉFICIT HABITACIONAL | Habitação precária | Rústicos | 62.524 | |
| | 90.538 | Improvizados | 28.014 | |
| | Coabitação + Adensamento | Unidade doméstica convivente + adensamento | 220.318 | |
| | | Cômodos | 24.761 | |
| | 245.079 | Ônus excessivo com aluguel | 890.454 | |
| TOTAL DÉFICIT FJP | | | 1.226.071 | |
| INADEQUAÇÃO | Inadequação Edilícia 1.770.873 | armazenamento de água | 1.233.002 | |
| | | ausência de banheiro exclusivo | 11.092 | |
| | | nº de cômodos exceto banheiro = nº de dormit. | 594.617 | |
| | | material piso inadequado | 1.177 | |
| | | mat. cobertura inadequado | 48.538 | |
| | Carência de Infraestrutura Urbana 1.186.617 | água: fonte, frequência e canalização | 820.631 | |
| | | energia elétrica existência e frequência | 97.643 | |
| | | esgotamento sanitário: escoadouro | 332.450 | |
| | Inadequação fundiária 984.145 | Inadequação fundiária | coleta de lixo destino | 29.689 |
| | | | 984.145 | |
| TOTAL INADEQUAÇÃO FJP (sem sobreposição) | | | 3.531.697 | |

A apropriação destes resultados deve levar em consideração os limites e alcance dos indicadores da metodologia da FJP no contexto das demandas operacionais da política habitacional e urbana, comentados anteriormente.

Buscando-se uma correlação geral, podem ser assumidas as seguintes referências:

PROVISÃO DE MORADIAS E/OU REASSENTAMENTO HABITACIONAL – 1.110.772 DOMICÍLIOS

Agrega a soma de “coabitação + adensamento” e “ônus excessivo com aluguel”, componentes que caracterizam uma demanda de provisão difusa no território, podendo se sobrepor a assentamentos precários com indicação para reassentamento e/ou substituição de moradias.

REASSENTAMENTO HABITACIONAL – 90.538 DOMICÍLIOS A SEREM SUBSTITUÍDOS + 24.761 DOMICÍLIOS EM CÔMODOS = 115.299 DOMICÍLIOS

Corresponde à soma de domicílios rústicos e improvisados a serem substituídos, caracterizando demanda de reassentamento potencialmente vinculada a assentamentos precários, à qual foram agregados os domicílios em cômodos.

REQUALIFICAÇÃO URBANA E HABITACIONAL E URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (*) – 3.193.600 DOMICÍLIOS COM CARÊNCIAS – 24.761 DOMICÍLIOS EM CÔMODOS = 3.168.839 DOMICÍLIOS

Reúne os componentes Inadequação Edilícia, Carência de Infraestrutura Urbana e Inadequação Fundiária da FJP. Deste total foram excluídos domicílios em cômodos, considerados como demanda de reassentamento habitacional.

(*) NOTA: *A parcela de domicílios objeto de ações de urbanização de favelas ou assentamentos precários não é quantificada pela FJP e nem passível de identificação nas informações de inadequação urbana ou habitacional, por limitação própria da base de informações que não identifica domicílios em assentamentos precários passíveis de consolidação (PNAD).*

À parte os destaques feitos quanto à aplicação dos indicadores para orientação de programas, vale mencionar outra questão importante da metodologia da FJP: *A oscilação estatística, fruto do desenho amostral da PNAD e da alteração nas variáveis, o que não permite uma leitura conclusiva da evolução e tendências do déficit e inadequação habitacionais, sobretudo nos componentes com baixa representatividade de casos na amostra, como por exemplo piso e cobertura inadequados, ou coleta de lixo (Vide detalhamento no Anexo 3).*

5. PROBLEMAS E PERSPECTIVAS PARA A PRODUÇÃO DE INSUMOS PARA O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL PAULISTA

Como evidenciado nesta Nota Técnica, a produção de insumos atualizados e adequados ao planejamento e execução da política de desenvolvimento habitacional continua a demandar esforços para a busca de fontes e indicadores que, combinados, possam caracterizar e qualificar as necessidades habitacionais, de forma a constituir suporte consistente e operacional para a definição de ações necessárias, enquadramento em linhas programáticas da política habitacional em sua relação com as demais políticas públicas, ou mesmo para suscitar novos delineamentos e propostas de atuação.¹²

Dentro desse quadro, os indicadores da FJP 2019 podem ser considerados como referência global para a quantificação do déficit e inadequação habitacional no Estado de São Paulo, necessitando de informações adicionais para que se obtenham referências qualitativas e quantitativas que orientem a relação entre esses indicadores e as metas para atuação pública.

Para iniciar a identificação e possibilidades de uso das informações, de forma combinada, de maneira ainda exploratória, foi registrado na tabela do **Anexo 4** desta **Nota um primeiro esforço de listagem e caracterização das informações passíveis de serem consideradas nas bases de dados disponíveis, com uma indicação de procedimentos iniciais que poderiam ser utilizados para estabelecer a vinculação das informações às linhas programáticas e demandas operacionais no âmbito da política habitacional**, considerando de forma articulada dados secundários, registros administrativos e informações territoriais de fontes diversas, passíveis de serem apropriados para atualização do Plano Estadual de Habitação e estruturação de novas ações.

Além dessas bases de informações identificadas, persiste o desafio constante de agregar pesquisas e informações que ampliem a compreensão das condições habitacionais paulistas, sobretudo no quadro das transformações socioeconômicas recentes provocadas pela pandemia da COVID-19 e seus rebatimentos nas áreas de precariedade urbana e habitacional.

Adicionalmente, e tendo em vista a articulação de políticas públicas e o delineamento dos contextos de intervenção, caberá incorporar na atualização do planejamento habitacional os diagnósticos e diretrizes que fundamentam a elaboração dos instrumentos de gestão territorial de caráter regional e intersetorial, como os PDUIs (Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado das Regiões Metropolitanas paulistas) e o ZEE (Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de São Paulo), tendo em vista que a habitação constitui um eixo importante na formulação desses instrumentos.

Para prosseguimento dos trabalhos que serão base para a atualização do Plano Estadual de Habitação algumas possibilidades identificadas para trabalhar seriam:

- **Solicitação à FJP de realizar desdobramentos dos micros dados da PNADc**, contemplando, no mínimo, os seguintes componentes de déficit e inadequação:

¹² Em resumo: No caso da Pesquisa de Condições de Vida, da FSEADE, base empírica do diagnóstico habitacional elaborado para o Plano Estadual de Habitação – PEH-SP 2011-2023, houve a descontinuidade de sua elaboração. Quanto às pesquisas domiciliares do IBGE – Censos e PNADs, base sobre a qual se aplica a metodologia de cálculo das necessidades habitacionais da Fundação João Pinheiro, também há limitações das informações disponíveis, tais como: (a) Largo período intercensitário (que gera desatualização da base de dados), atraso na execução do Censo 2020 e perda de dados chaves para construção de indicadores e análise do perfil socioeconômico das unidades domésticas classificadas no déficit e inadequação habitacionais (a exemplo de renda domiciliar, valor do aluguel, etc.); (b) Impossibilidade de desagregação de resultados das PNADs para escala municipal e intraurbana, não permitindo, adicionalmente, a identificação de assentamentos precários (aglomerados subnormais) na base de dados e a recuperação de informações por esse recorte territorial

- **Ônus excessivo com aluguel:** identificar subgrupos com diferentes graus de vulnerabilidade socioeconômica e de condições habitacionais, para os quais possam ser definidas prioridades e soluções de atendimento habitacional específicas. Supõe que as mais de 800 mil famílias classificadas neste componente componham um grupo heterogêneo, tanto na sua distribuição territorial (RMSP e demais regiões), como em relação às condições de vida.
- **Armazenamento de água, nº de cômodos igual ao de dormitórios, água (fonte, frequência e canalização) e esgotamento sanitário** – subcomponentes de inadequação com as maiores ocorrências: apurar a incidência de mais de um problema no mesmo domicílio, buscando qualificar melhor os tipos de inadequação e a gravidade dos mesmos, e sua distribuição regional (RMSP e demais regiões).
- **Contratação de serviços especializados para elaborar cálculo do déficit e inadequação habitacionais em nível municipal** a partir da divulgação dos microdados do Censo 2022. A metodologia deverá incluir os aglomerados subnormais, para identificar déficit e inadequação dentro e fora desses assentamentos.
- **Prosseguimento com o IGC – Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo e as Regiões Metropolitanas do diagnóstico territorial de assentamentos precários- SIM-HABITAÇÃO**, visando incrementar e estender a todas as regiões metropolitanas o uso dessa ferramenta permanente de mapeamento, caracterização e qualificação de favelas e loteamentos irregulares, de modo a, além de suprir a lacuna de informações das PNADs e qualificar os dados do Censo, contar com uma base territorial de informações qualificadas para o planejamento habitacional. No caso da Região Metropolitana da Baixada Santista, a AGEM e a Câmara Temática de Habitação têm mantido o estímulo para o uso da ferramenta como base para o diagnóstico e planejamento local e regional de Habitação e Desenvolvimento Urbano, e o trabalho tem tido continuidade, podendo apresentar em breve um quadro importante da situação pós-pandemia na região.
- **Avaliação da aplicabilidade de atualização do diagnóstico de assentamentos precários e situação de risco, a partir de registros administrativos das prefeituras municipais, como efetuado na PMU 2010 e PMH 2014:** Atualização da Pesquisa Municipal de Habitação, buscando captar a precariedade urbana não considerada nos critérios operacionais do IBGE para definição de aglomerados subnormais, em especial fora das regiões metropolitanas.

Com isso poderão ser reunidos e articulados insumos resultantes das diferentes fontes de informação, com as suas limitações e especificidades, formando um mosaico de referências para problemas específicos (SIM-Habitação para assentamentos precários para uma parte das Regiões Metropolitanas, levantamentos municipais para uma parte da situação de risco, e assim por diante), que serão agregados analiticamente aos resultados da Fundação João Pinheiro para necessidades habitacionais - os únicos que permitem uma visão geral de todo o parque habitacional paulista, quantificando as parcelas de domicílios em déficit e inadequação e seus componentes, e os domicílios adequados.

ANEXOS

ANEXO 1

PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO 2011-2023: DIAGNÓSTICO HABITACIONAL

O PEH-SP 2011-2023 assume a distinção conceitual entre déficit e inadequação proposta pela Fundação João Pinheiro, mas difere de maneira substantiva na estruturação dos subcomponentes. O procedimento para estimar as necessidades habitacionais no Estado de São Paulo agregou as condições de moradia em duas ordens de carência – déficit e inadequação, segundo uma hierarquia de gravidade, tendo como base empírica a Pesquisa de Condições de Vida (PCV) da FSEADE de 2006, projetada para 2011.

Procedimento de cálculo em “cascata”

Dito isto, uma primeira distinção importante em relação à metodologia da FJP é o fato de que o procedimento de classificação dos domicílios tanto no déficit como na inadequação foram executados “em cascata”, isto é, a partir das condições mais graves de moradia até alcançar as moradias “adequadas”, pelos critérios propostos. As vantagens deste procedimento são:

- Possibilitar o dimensionamento de domicílios com necessidades habitacionais, excluindo a dupla contagem (contagem do mesmo domicílio em mais de um componente);
- Permitir a análise do conjunto do parque domiciliar, quantificando os montantes de domicílios classificados no déficit e inadequação habitacionais, e os adequados;
- Propiciar a análise das necessidades habitacionais a partir das variadas combinações entre os componentes num mesmo domicílio;

A base da PCV, concebida para permitir a análise multidimensional das condições de vida da população, garantiu uma caracterização mais ampla do parque domiciliar em relação às pesquisas do IBGE, e trouxe para o modelo de cálculo (“cascata”) a identificação do domicílio em favela, dentre outros indicadores de precariedade habitacional e urbana indispensáveis ao planejamento da política estadual de habitação.

Quadro 1

Procedimento de classificação dos domicílios conforme classificação em déficit ou inadequação

| Total dos domicílios | | |
|--|---------------|-------------|
| Barraco isolado ou em favela? | <i>se sim</i> | Déficit |
| Moradia localizada em área de risco de desmoronamento? | <i>se sim</i> | Déficit |
| Moradia invadida, localizada em área de risco de enchente e com ausência de pavimentação e guias e sarjetas? | <i>se sim</i> | Déficit |
| Moradia de alvenaria localizada em favela? | <i>se sim</i> | Inadequação |
| Moradia localizada em cortiço? | <i>se sim</i> | Inadequação |
| Moradia com espaço interno insuficiente? | <i>se sim</i> | Inadequação |
| Moradia com congestionamento domiciliar? | <i>se sim</i> | Inadequação |
| Moradia com infraestrutura urbana imprópria? | <i>se sim</i> | Inadequação |
| Moradia própria sem documentação de posse? | <i>se sim</i> | Inadequação |
| Moradias alugadas com renda inferior a 3 salários mínimos? | <i>se sim</i> | Inadequação |
| Moradia adequada | | Adequação |

Fonte: FSEADE, CDHU, 2011

Se o domicílio se enquadra em um critério (seguindo a hierarquia), é classificado como uma unidade de déficit ou de inadequação e não se investiga os critérios seguintes. Se o domicílio não se enquadra no critério investigado, passa-se para o critério seguinte e, assim, sucessivamente até o último critério, o adensamento excessivo de domicílios alugados.

Déficit habitacional por reassentamento de famílias oriundas de assentamentos precários, cortiços e domicílios com múltiplas carências.

Entretanto, a apropriação desses resultados nos trabalhos do PEH-SP não foi direta, mas exigiu a inclusão de uma etapa de análise dos componentes de inadequação, com o objetivo de dimensionar a parcela destes domicílios que, em razão do acúmulo das carências apresentadas, ou por imposição dos projetos de requalificação e urbanização, demandam remoção e substituição por uma nova moradia e, por decorrência, foram reclassificados como déficit. Com isso, ampliou-se a participação da demanda de reassentamento no déficit habitacional, de acordo com as seguintes referências:

Quadro 2

Componentes de inadequação: percentual de domicílios transferidos para o déficit

| Componentes de inadequação | % transferido para o déficit |
|--|------------------------------|
| Total de domicílios inadequados | 17,1 |
| Favela: localização do domicílio em favela combinada a outras inadequações | 34,8 |
| Cômodo: quando combinado a espaço interno insuficiente e/ou congestionamento | 30,0 |
| Espaço interno insuficiente | 20,0 |
| Congestionamento | 20,0 |
| Infraestrutura interna imprópria | 5,0 |
| Moradias sem documento de posse | 0,0 |
| Moradias alugadas com renda inferior a 03 s.m. | 0,0 |

Fonte: FSEADE/CDHU, 2011

Família convivente não é componente de necessidades habitacionais e ônus excessivo com aluguel não é déficit habitacional.

Vale destacar duas diferenças significativas entre a abordagem metodológica da FJP e a desenvolvida para o PEH-SP, para o cálculo das necessidades habitacionais. A primeira é que enquanto na FJP a família convivente historicamente respondeu por parcela importante do déficit habitacional, no PEH-SP este componente não integra o modelo de cálculo. Outra questão relevante é o tratamento dado ao ônus excessivo com aluguel¹³, classificado no PEH-SP como última categoria de inadequação na hierarquia de problemas habitacionais da “cascata”.

A definição de família convivente como déficit é um dos aspectos mais debatidos nas metodologias de necessidades habitacionais, ao lado do ônus excessivo com aluguel. A FJP incluía 100% das famílias conviventes¹⁴ como indicador da necessidade de incremento de domicílios até 2007, quando passou a aplicar um fator de redução neste componente. O parâmetro para o corte veio de duas questões acrescentadas ao questionário da PNAD 2007, sobre os motivos da convivência e a intenção de se mudar e constituir novo domicílio. Neste mesmo ano, a redução aplicada foi de 37% sobre o total de famílias conviventes, para o Estado de São Paulo. Em 2015, as questões introduzidas foram eliminadas do questionário da PNAD e, alternativamente, aplicou-se média de famílias sem intenção de se mudar do atual domicílio obtida entre 2011 e 2014. A partir de 2016, a nova metodologia da FJP avança neste tema e adota um conceito mais restrito, considerando no déficit apenas as famílias secundárias em domicílios adensados (mais de 2 pessoas por dormitório).

Para a elaboração do diagnóstico do PEH-SP, a *família convivente* não foi incluída como uma questão social diretamente afeta à política habitacional. A fundamentação para tanto apoiou-se em estudo da

¹³ O componente ônus excessivo com aluguel requereu procedimento específico de cálculo, pois a Pesquisa de Condições de Vida 2006 não incluiu a variável valor do aluguel. Com isso, adotou-se como indicador proxy as *moradias alugadas com renda inferior a três salários mínimos*, a partir de análises feitas com as bases de 2006 e 1998 da PCV.

¹⁴ Famílias constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal.

FSEADE e CDHU (2001, não publicado) que apontou a instabilidade das condições de vida da população, sobretudo a baixa renda, como fator preponderante da recorrência à ampliação da família. Outro estudo (José Eustáquio D. Alves e Suzana Cavenaghi, 2005) reforçou essa orientação, mostrando que *a família convivente, para o IBGE, resulta do fracionamento da família estendida*, sendo a presença de múltiplas gerações e parentes no mesmo domicílio um arranjo com significado social mais amplo.

O problema habitacional relacionado à família estendida pode ser associado de certo modo ao *congestionamento* do domicílio, categoria que está contemplada como subcomponente de inadequação na metodologia da FSEADE/CDHU para o PEH-SP. A ação específica para o seu equacionamento pode ser a melhoria da moradia por meio de reforma e ampliação, adequando-a em relação ao perfil da família.

O ônus excessivo com aluguel, por sua vez, é um componente de necessidades habitacionais que vem suscitando intensas discussões entre os especialistas. Na metodologia da FJP, o ônus excessivo com aluguel foi desde o início questão tratada como déficit habitacional, na suposição de que a solução deste problema é a provisão de uma nova moradia. No entanto, este entendimento não é pacífico, e no PEH-SP os domicílios assim identificados foram classificados como inadequados, ocupando o último lugar na hierarquia de carências habitacionais. Neste caso, o domicílio está adequado – já que não apresenta nenhum dos problemas anteriores definidos na “cascata”, e a inadequação está associada exclusivamente às condições socioeconômicas das famílias. Ao não considerar tal situação como déficit, partiu-se do suposto que a política a ser aplicada é distinta da provisão de novas unidades, cabendo, entre outras alternativas, o incentivo à produção de mercado, o subsídio ao aluguel, fiança, etc.

Resultados – Déficit Habitacional

Observando a **Tabela 1**, abaixo, verifica-se certa similaridade dos resultados do PEH-SP com os apurados pela Fundação João Pinheiro com a PNADc 2019 (1,18 milhão), mas convém sublinhar as diferenças quanto ao sentido atribuído à necessidade de provisão habitacional no PEH-SP, estreitamente relacionado aos problemas identificados no território e às condições mais graves de moradia, por oposição à ênfase no perfil social e econômico da demanda de baixa renda (famílias conviventes e com ônus excessivo com aluguel), melhor captado pelos componentes de déficit da Fundação João Pinheiro (conferir Quadro 3, adiante).

Do total de domicílios classificados no PEH-SP, 45,4% provém de domicílios inadequados reclassificados, sendo os domicílios rústicos a segunda categoria mais significativa.

Tabela 1

PEH-SP 2011-2023: Déficit habitacional segundo componentes

| DÉFICIT TOTAL | 1.159.435 | 100,0 |
|--|------------------|--------------|
| Barraco | 408.794 | 35,3 |
| Área de Desmoronamento | 192.920 | 16,6 |
| Área de Enchentes (1) | 31.870 | 2,7 |
| Transferência de domicílios inadequados para o déficit | 525.851 | 45,4 |

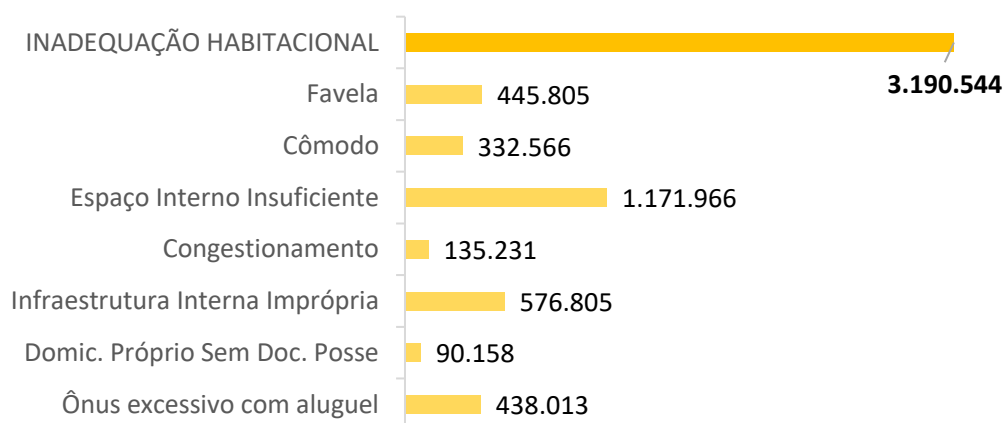
Fonte: FSEADE/CDHU, 2011

Resultados; Inadequação Habitacional

O total de domicílios na inadequação habitacional no PEH-SP (3,2 milhões) e na FJP 2019 (3,5 milhões) tem ordem de grandeza semelhante, ou seja, **ambos os estudos apontam mais de 3 milhões de domicílios com algum tipo de carência.**

Uma primeira observação importante para a leitura dos resultados do PEH-SP é que, tirando os domicílios inadequados por se localizarem em favela (primeiro filtro do cálculo “em cascata”), todos os demais componentes de inadequação se distribuem pelo restante da malha urbana, deixando patente um amplo universo de problemas e carências territorialmente difusas que envolvem muitas vezes soluções articuladas com os demais setoriais de estruturação urbana. Um bom exemplo é o componente infraestrutura insuficiente (são 576 mil domicílios localizados fora dos assentamentos precários, sem outras inadequações edilícias).

Gráfico 1 - Inadequação Habitacional
PEH-SP 2011 (FSEADE/CDHU)
Cálculo em cascata



Fonte: FSEADE/CDHU, 2011

Quadro 3 - Componentes de Déficit e Inadequação por fonte e ano

| | PEH – SP P.C.Vida 2006 projetada para 2011 | FJP PNAD Contínua 2019 |
|--------------------------------|--|---|
| Componentes Déficit | <ul style="list-style-type: none"> -Barracos -Área de risco de desmoronamento -Área de risco de enchente -Transferência de parte da inadequação (reassentamento) <p>Domicílios urbanos</p> | <ul style="list-style-type: none"> -Habitação precária -Coabituação + adensamento -Ônus excessivo de aluguel urbano <p>Áreas rurais e urbanas</p> |
| Componentes Inadequação | <ul style="list-style-type: none"> -Moradia localizada em favela -Moradia em cortiço -Moradia com espaço interno insuficiente (não atende presença de ambientes exclusivos para cozinhar, estar, dormir e banheiro) -Congestionamento domiciliar -Infraestrutura urbana interna própria -Sem documentação de posse -Ônus excessivo com aluguel <p>Domicílios urbanos</p> | <ul style="list-style-type: none"> -Inadequação infraestrutura (adicionado frequência de água e disponibilidade de energia elétrica) -Inadequação edilícia: inexistência de banheiro exclusivo; dom. cobertura inadequada; material do piso inadequado; inexistência de reservatório de água; adensamento -Inadequação fundiária <p>Domicílios urbanos</p> |
| Recortes geográficos | <p>RMs: SP, B. Santista, Campinas</p> <p>RAs: Campinas, Registro, Sorocaba e São José dos Campos</p> <p>Aglomerados Urbanos: <i>Central-Norte</i> (RAs Central, de Bauru, Franca e Ribeirão Preto) e <i>Noroeste</i> (RAs de Araçatuba, Barretos, Marília, Presidente Prudente e S. J. Rio Preto)</p> <p>-Somente áreas urbanas</p> | <p>Estado de São Paulo</p> <p>Região Metropolitana de São Paulo</p> |

Fonte: FSEADE/CDHU, 2011; FJP, 2019

ANEXO 2

DÉFICIT HABITACIONAL FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO: ALTERAÇÃO NOS COMPONENTES

| COMPONENTES e SUBCOMPONENTES | APURAÇÃO | | TIPO ALTERAÇÃO |
|--|---|--|--|
| | 2015 | 2106-2019 | |
| HABITAÇÃO PRECÁRIA Domicílios Rústicos (1) Domicílios Improvisados | Estimativa direta PNAD | Rústicos - Estimativa direta PNADc Improvisados - FONTE: CADÚNICO Descontinuidade da variável na PNADc | Uso de outra fonte de dados para domicílios improvisados que não são mais captados na PNADc |
| COABITAÇÃO Família/Unidade Doméstica convivente Domicílio em cômodo | Família convivente: famílias secundárias com intenção de constituir novo domicílio, com no mínimo 2 pessoas moradoras na mesma unidade doméstica da família principal (2) Domicílio em cômodo: Estimativa direta pela PNAD | Unidade Doméstica Convivente: composta por unidades domésticas extensas, com: -Pelo menos 4 pessoas (2 em cada família) -Presença de núcleo secundário conjugal ou parental -Mais de 2 pessoas por dormitório Domicílio em cômodo: Estimativa direta pela PNAD | Ajuste no conceito: -Critério de definição de convivência mais restritivo -Só considera a família secundária déficit quando associada a adensamento excessivo |
| ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL URBANO | Famílias urbanas com renda familiar até 3 s.m., que despendem + 30% da renda com aluguel Inclui no componente domicílios em "aglomerados rurais com extensão urbana" | Famílias urbanas com renda familiar até 3 s.m., que despendem + 30% da renda com aluguel A PNADc não capta mais os domicílios na categoria "aglomerados rurais com extensão urbana", que passam a ser rurais | Alteração na fonte oficial do dado -Critério mais restritivo (domicílios urbanos <i>exclusivamente</i>) |
| ADENSAMENTO EXCESSIVO EM DOMICÍLIOS ALUGADOS | Domicílios alugados com mais de 3 moradores/dormitório (apartamentos e casas) | Não é mais componente de déficit | Componente excluído |

(1) Composição: domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada

(2) média % de famílias com intenção de estabelecer novos domicílios entre 2011-2014)

Fonte: FJP, 2015; 2020.

ANEXO 3

NECESSIDADES HABITACIONAIS FJP 2016-2019

Déficit Habitacional: evolução 2016-2019

| Componentes | Subcomponentes | 2.016 | 2.017 | 2.018 | 2.019 | Comportamento dos resultados 2016-2019 | Incremento 2016-2019 |
|----------------------------|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--|----------------------|
| Habitação precária | Rústicos | 2,9% | 4,2% | 3,4% | 5,1% | | 76,3% |
| | Improvisados | 1,6% | 2,1% | 2,1% | 2,3% | | 46,8% |
| Coabitação | Unidade Doméstica Convivente | 27,7% | 24,8% | 21,8% | 18,0% | | -35,1% |
| | Cômodos | 1,2% | 2,0% | 0,9% | 2,0% | | 61,8% |
| Ônus excessivo com aluguel | | 66,6% | 66,9% | 71,8% | 72,6% | | 9,1% |
| TOTAL | | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | | |

Fonte: Fundação João Pinheiro

Inadequação Edilícia: evolução 2016-2019

| INADEQUAÇÃO EDILÍCIA - Componentes | 2.016 | 2017 | 2018 | 2019 | Comportamento dos resultados 2016-2019 | Incremento 2016-2019 |
|--|-------------|-------------|---------------|---------------|--|----------------------|
| Armazenamento de água | 60,3% | 69,2% | 68,3% | 69,6% | | 15,5% |
| Ausência de banheiro exclusivo | 1,2% | 0,7% | 0,8% | 0,6% | | -47,9% |
| Nº de cômodos exceto banheiro igual ao nº de dormitórios | 41,4% | 32,6% | 34,3% | 33,6% | | -18,9% |
| Material do piso inadequado | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,1% | | -75,9% |
| Material da cobertura inadequado | 2,5% | 4,5% | 3,0% | 2,7% | | 8,2% |
| Total | 100% | 100% | 100,0% | 100,0% | | |

Fonte: Fundação João Pinheiro

Inadequação de Infraestrutura: evolução 2016-2019

| CARÊNCIA INFRAESTRUTURA | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Comportamento dos resultados 2016-2019 | Incremento 2016-2019 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|--|----------------------|
| Água: fonte, frequência e canalização (2015: apenas fonte e canalização) | 89,1% | 79,7% | 77,0% | 69,2% | | -22,4% |
| Energia elétrica: existência e frequência (2015: só existência) | 10,7% | 10,0% | 8,0% | 8,2% | | -22,8% |
| Esgotamento sanitário: escoadouro | 6,6% | 15,2% | 18,5% | 28,0% | | 324,2% |
| Coleta de lixo: destino | 2,1% | 4,9% | 4,4% | 2,5% | | 19,5% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | | |

Fonte: Fundação João Pinheiro

ANEXO 4

Quadro 1 - Fontes e bases de dados sobre condições habitacionais

| FORTE | BASE | APLICAÇÃO | RESTRICÇÕES |
|--|--|--|--|
| IBGE | Censo 2022 Base domiciliar / municipal | - Balanço PEH-SP 2011-2022 - Indicadores de déficit e inadequação: Subsídios para Planos Locais, demais instrumentos de planejamento (PPAs, PDUIs) - Componentes relacionam-se às linhas programáticas de provisão e requalificação urbana e habitacional. | - <u>A verificar</u> se nesta próxima edição serão colocados à disposição os microdados dos domicílios em aglomerados subnormais, permitindo fazer o cálculo do déficit e inadequação dentro/fora destes polígonos. - Prejuízo na construção de indicadores pela perda de informações desta edição do Censo (renda domiciliar, aluguel, etc) |
| | Censo 2022 Aglomerados subnormais Base Territorial | - Definição de Diretrizes para atuação em Recuperação Urbana de Assentamentos Precários | - Base estática, não acompanha a dinâmica de formação de novos núcleos, expansão ou erradicação dos já mapeados - Microdados dos domicílios não disponíveis, em geral (verificar se serão nesta edição do Censo) |
| FJP/IBGE | PNAD Contínua Base amostral domiciliar / ESP e RMSP | - Indicadores de déficit e inadequação - números globais: Subsídios para Plano Estadual, demais instrumentos de planejamento (PPAs, PDUIs) - Componentes relacionam-se às linhas programáticas de provisão e requalificação urbana e habitacional. O assentamento precário é captado indiretamente pelo componente carência de infraestrutura | - Recorte territorial: Não desagrega as informações para municípios e todas as Regiões Metropolitanas; - Não identifica assentamentos precários, impossibilitando construção de indicadores para orientar ações de recuperação de assentamentos precários |
| SIM-Habitação | Mapeamento colaborativo de Assentamentos Precários Base territorial | - Qualificação e dimensionamento das áreas de precariedade para subsidiar ações locais e regionais, e estabelecer, com base no território, possibilidades de ações articuladas a outros setoriais. - Definição de Diretrizes para atuação em Recuperação Urbana de Assentamentos Precários | - Sistema desenvolvido pela extinta Emplasa, necessitando ser reestruturado e retomado com os órgãos parceiros (municípios e Agências Metropolitanas, dentre outros): - Implantado na RM Baixada Santista, em processo de atualização pela AGEM - Implantado parcialmente na RMSP (paralisado) - Não iniciado nas demais RMs |
| Ministério da Cidadania S. Nacional de Assistência Social | CADÚNICO Pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social (cadastro administrativo) | - Construção de indicadores de condições habitacionais relacionados às famílias em situação de vulnerabilidade social - Subsídios complementares ao mapeamento de assentamentos precários e projetos voltados a <i>áreas e populações específicas</i> . - Subsídios à execução de ações de recuperação urbana de assentamentos precários | - Tem grande cobertura de famílias com até 3 sm de renda, mas não é referência para diagnóstico da totalidade das condições habitacionais dos municípios / regiões, uma vez que não são investigados todos os estratos sociais. |
| FSEADE | PMU - Pesquisa Municipal Unificada 2010 | - Insumos complementares de apoio ou PEH-SP - Levantamento de informações sobre favela e áreas de risco a partir de registros administrativos dos 645 municípios | - A plataforma SIM e a divulgação dos aglomerados subnormais do IBGE 2019 atualizaram as informações sobre assentamento precário em boa parte dos municípios. Uma parcela dos municípios permanece com a PMU 2010 e PMH 2014 como última informação disponível - A informação provém de registros administrativos das prefeituras e demanda atualização |
| | PMH 2014 Pesquisa Municipal de Habitação 2014 | - Insumos para Planos Regionais / Metropolitanos - Atualização da PMU 2010 para 172 municípios localizados nas quatro regiões metropolitanas, na aglomeração urbana de Jundiaí e nas unidades regionais de Bragantina e Piracicaba | |
| CDHU | Censo 2010 e projeções demográficas; Registros administrativos CDHU - dados de oferta e inscrição | - Estimativa de demanda para empreendimentos CDHU (<i>ações de provisão</i>), disponível para os 645 municípios paulistas. - Subsídios para decisão de atendimento habitacional nos municípios voltado à chamada "demanda geral", identificada por meio de inscrição e processo seletivo geral. - Abrange famílias no déficit da FJP relativamente aos componentes ônus excessivo com aluguel e família convivente em domicílios adensados | - Informações de base municipal são censitárias, exigindo procedimentos de projeção baseados em hipóteses conservadoras (crescimento da demanda acompanha crescimento demográfico e domiciliar) - Não permite separar parcela da demanda que está em assentamentos precários, e que poderia ser atendida com ações de urbanização ou melhoria da edificação |

ANEXO 5

Fundação João Pinheiro: Principais conceitos e indicadores da metodologia de cálculo das necessidades habitacionais

Abastecimento de água inadequado: inadequações relacionadas à fonte do abastecimento (se é proveniente de fonte ou nascentes, poço profundo ou artesiano, poço raso, freático ou cacimba, ou se deriva de água de chuva armazenada), à frequência insuficiente (em caso de não ser diária) ou à canalização (canalizada só na propriedade ou terreno ou não canalizada).

Inadequação de Domicílios: reflete problemas na qualidade de vida dos moradores. Não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. No cômputo da inadequação de domicílios são considerados apenas os domicílios particulares permanentes urbanos.

Armazenamento de água inadequado: domicílios que não dispõem de reservatório adequado para armazenamento de água (caixa d'água).

Inadequação de Infraestrutura Urbana: domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: energia elétrica de forma contínua, rede geral de abastecimento de água com canalização interna de forma contínua, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa Séptica e coleta de lixo.

Cobertura inadequada: Domicílios com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e cobertura de zinco, palha, sapê, madeira aproveitada ou outro material que não seja telha, laje de concreto ou madeira aparelhada.

Inadequação Edilícia: domicílios que não dispõem de ao menos uma das seguintes características: inexistência de banheiro exclusivo, número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório, armazenamento de água inadequado, cobertura Inadequada e piso inadequado.

Coleta de lixo inadequada: destino do lixo domiciliar, considerado inadequado se ele é queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro.

Inadequação Fundiária Urbana: situação onde pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a posse da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.

Cômodos servindo de dormitório: Total de divisões da habitação que servem de dormitório para seus membros, excluindo-se os banheiros / unidades sanitárias.

Inexistência de Unidade Sanitária Domiciliar Exclusiva: domicílios que não dispõem de banheiro ou sanitário de uso exclusivo, mesmo que este esteja localizado fora da habitação.

Déficit Habitacional: noção mais imediata e intuitiva da necessidade de substituição de moradias para a solução de problemas sociais e específicos da habitação detectados em certo momento.

Ônus Excessivo com aluguel: corresponde ao número de domicílios urbanos, com renda domiciliar de até três salários mínimos, que dependem mais de 30% de sua renda com aluguel.

Domicílios Cômodos: domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casas de cômodos, cortiços, cabeças-de porco, etc.

Piso Inadequado: Domicílios com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada cujo piso seja de terra.

Domicílios Improvisados: locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia. Exemplos: prédios em construção, viadutos, vagões de trem, carroças, tendas, barracas, grutas etc. que estavam servindo de moradia na data de referência foram considerados domicílios particulares improvisados.

Provisão inadequada de energia elétrica: domicílios sem energia elétrica ou que a recepção de energia elétrica é feita diariamente, mas apenas por algumas horas.

Domicílios Rústicos: aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade. Exemplos: taipas sem revestimento e madeira aproveitada.

Esgotamento sanitário inadequado: calculado através das formas de escoamento de banheiros/sanitário: fossa rudimentar, vala, rio, lado ou mar.

Habitações Precárias: conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam déficit habitacional.

Unidade doméstica convivente déficit: a partir dos domicílios classificados pelo IBGE como “extensos” e “compostos” com no mínimo 04 pessoas, são identificados, núcleos com relação de parentesco descendente da pessoa de referência do domicílio (filhos e genros ou noras, filhos e netos, etc.) e que tenham no mínimo duas pessoas. Em seguida é verificado se o domicílio possui um adensamento de mais de duas pessoas por cômodos servindo de dormitório.

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021

BIBLIOGRAFIA

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. Família e Domicílio no Cálculo do Déficit Habitacional no Brasil. XI Encontro Nacional, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2005, Salvador, Bahia, Brasil. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/454.pdf> .

BRASIL. Ministério da Cidadania. CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais.

CDHU. Plano Estadual de Habitação de São Paulo – PEH-SP 2011-2013, 2011. Disponível em: <https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/peh/publicacoes> .

CDHU. Nota Técnica Sistema de Informações Metropolitanas – SIM-Habitação, 2022 (em fase de publicação).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018.

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Inadequação de Domicílios no Brasil 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Seminário Internacional – Pesquisa Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: Síntese – Webinar 1, 14/07/2020. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/17.9_Sintese-Webinar-1.pdf

FUNDAÇÃO SEADE (SEADE); COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (CDHU). Necessidades Habitacionais no Estado de São Paulo: Subsídios para o Plano Estadual de Habitação 2011-2023. São Paulo: Seade; CDHU, 2010.

FUNDAÇÃO SEADE (SEADE); COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (CDHU). Diagnóstico das Condições Habitacionais no Estado de São Paulo, 2001 (Não publicado).

FUNDAÇÃO SEADE (SEADE). Pesquisa Municipal Unificada (PMU), 2010.

FUNDAÇÃO SEADE (SEADE). Pesquisa Municipal de Habitação (PMH), 2014.

SANTANA, Rahiana Bandeira. **Análise dos Indicadores de Déficit Habitacional e Inadequação de Domicílios**. Tese (mestrado em arquitetura e urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, p.170.