

Área temática: Gestão Pública

Título: Vulnerabilidade habitacional: desafios à gestão pública

AUTORES

VLADIMIR FERNANDES MACIEL

Universidade Presbiteriana Mackenzie
vfmaciел@mackenzie.com.br

ROSELI DA SILVA

Universidade Presbiteriana Mackenzie
profroseli@mackenzie.com.br

KLEBER FERNANDES DE OLIVEIRA

Universidade Presbiteriana Mackenzie
kleber@makcenzie.com.br

MÔNICA YUKIE KUWAHARA

Universidade Presbiteriana Mackenzie
monicayukie@mackenzie.com.br

Resumo

O objetivo do presente ensaio é propor um indicador de mensuração do problema habitacional intramunicípio de São Paulo, o Índice de Vulnerabilidade Habitacional (IVH). Este ensaio está dividido em cinco partes, além da introdução e da conclusão. A primeira discute quais as características da habitação na análise econômica e a sua relação com bem-estar, apresentando os conceitos utilizados na abordagem da questão. A segunda parte traça um panorama histórico do processo de desenvolvimento econômico brasileiro e a urbanização decorrente. A terceira, por sua vez, visa apresentar os principais indicadores utilizados e que buscam mensurar quantitativamente a insuficiência de moradias dignas. A quarta apresenta um quadro, por meio dos dados existentes, de como se apresentam as dimensões do problema para os estados e regiões do Brasil. A quinta parte, por sua vez, propõe o Índice de Vulnerabilidade Habitacional para o município de São Paulo como forma de indicar as diferentes necessidades de moradia entre as subprefeituras. O ensaio conclui que o problema de moradia distribui-se desigualmente dentre as localidades do município de São Paulo e, em geral, as áreas periféricas apresentam maior vulnerabilidade habitacional, configurando-se como um desafio a ser enfrentado pelo planejamento e a gestão pública do espaço.

Palavras-chaves: Índice de Vulnerabilidade Habitacional – Habitação – Política Urbana

Abstract

The purpose of the essay is to present a measuring indicator of housing problem in the city of Sao Paulo, called Housing Vulnerability Index (HVI). This essay is divided into five stages, nevertheless introduction and conclusion. The first one discusses the economy characteristics of

housing and its relationship to welfare. The second one shows a historical perspective of Brazilian development and its implications to urban process. The third one presents the main indicators to measure housing problem. The fourth one shows data about Brazilian aspects of housing insufficiency. The fifth one, by its turn, proposes the Housing Vulnerability Index as a way to measure the housing needs in Sao Paulo municipality. At the end, the essay concludes that housing needs and its problems are unequally spread in Sao Paulo, and it becomes a great challenger to public management and planning of the urban space.

Keywords: Housing Vulnerability Index – Housing – Urban Policy

Introdução

O objetivo do presente ensaio é propor um indicador de mensuração do problema habitacional intramunicípio de São Paulo, o *Índice de Vulnerabilidade Habitacional* (IVH). Para tanto, será necessário dimensionar o problema da moradia em seus conceitos, em suas características e em sua forma de mensuração já existente e aplicada ao Brasil. Parte-se do pressuposto que, para entender os desafios habitacionais do município de São Paulo, é preciso uma visão sistêmica e ampla, para que se possa ter uma dimensão histórica do desenvolvimento econômico do Brasil e uma descrição do quadro inter-regional e interestadual.

Este ensaio está dividido em cinco partes, além da introdução e da conclusão. A primeira discute quais as características da habitação na análise econômica e a sua relação com bem-estar, apresentando os conceitos utilizados na abordagem da questão. A segunda parte traça um panorama histórico do processo de desenvolvimento econômico brasileiro e a urbanização decorrente. A terceira, por sua vez, visa apresentar os principais indicadores utilizados e que buscam mensurar quantitativamente a insuficiência de moradias dignas. A quarta apresenta um quadro, por meio dos dados existentes, de como se apresentam as dimensões do problema para os estados e regiões do Brasil. A quinta parte, por sua vez, propõe o *Índice de Vulnerabilidade Habitacional* para o município de São Paulo como forma de indicar as diferentes necessidades de moradia entre as subprefeituras.

1. Habitação e Bem-Estar

De acordo com Malpas (2004), a habitação é um dos cinco serviços públicos essenciais destacados pela academia, ao lado de educação, saúde, seguridade social e serviços sociais pessoais. Essa definição, ainda conforme Malpas (2004), está relacionada a uma concepção de Estado de Bem-Estar Social e, embora grande parte da provisão habitacional ocorra por parte do setor privado, seu *status* como variável de política pública consolidou-se ao longo do século XX.

A habitação, conforme indica Morais (2003), sob a ótica da teoria econômica, possui peculiaridades e características intrínsecas que a tornam um bem extremamente complexo:

- a) É um ativo real, constituindo-se, em geral, como o principal ativo no *portfólio* das famílias;
- b) Possui custo elevado, seja do ponto de vista da aquisição (e daí a necessidade de crédito/financiamento), seja do ponto de vista da manutenção;
- c) Tem durabilidade, ou seja, uma grande parte do estoque de moradias existentes foi constituída no passado, de modo que os investimentos atuais representam acréscimos marginais. Sendo assim, a parcela de residências novas é pequena em relação ao estoque total;
- d) É um bem heterogêneo, seja por tipologia de construção, localização, qualidade, acesso aos serviços públicos e de infra-estrutura etc.;
- e) Possui imobilidade espacial, de modo que a localização é um fator de extrema relevância na determinação da qualidade da habitação e no que tange ao bem-estar das famílias;
- f) Seu mercado é reduzido frente ao tamanho do estoque existente, ou seja, as habitações à venda ou disponíveis para aluguel representam uma pequena fração;

- g) As relações de compra e venda ou de aluguel são predominantemente dominadas por assimetria de informação, de modo que o vendedor possui mais informações sobre o imóvel do que o comprador, ou no caso do aluguel, o locador desconhece as características e a capacidade de pagamento do locatário;
- h) Tem elevados custos de transação, uma vez que há sempre envolvida uma legislação complexa e a exigência de contratos, que implicam custos monetários e de tempo despendidos em cartórios, providências documentais etc.;
- i) Possui não-convexidade na produção, isto é, a oferta de moradia pode assumir diferentes formas que, por sua vez, mantêm, aumentam ou degradam a qualidade da moradia ou, ainda, podem converter seu uso;
- j) Seu mercado é segmentado, de modo que a melhor forma de apresentá-lo é por meio de submercados inter-relacionados, uma vez que há grandes distinções entre os mercados destinados às classes de renda mais elevada e aqueles destinados à baixa renda.

Do ponto de vista das necessidades humanas, a habitação é, antes de qualquer coisa, um direito. Posto de outra forma, o acesso à moradia digna é um direito, seja ele por meio da aquisição, aluguel etc. Falone & Fagundo (2003) inclusive chamam a atenção para a Carta Magna brasileira e para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde destacam, dentre outros, o artigo VI (com emenda constitucional de 2000) da primeira e o artigo XXV da segunda, transcritos abaixo respectivamente:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Para melhor compreender esse caráter de importância para o bem-estar assumido pela habitação, Smith (1970) *apud* Gilles (1971) esclarece que os problemas urbanos e habitacionais são inter-relacionados. É possível perceber isso quando são analisadas as externalidades envolvidas no processo de produção habitacional, que necessariamente implicam uso e ocupação do solo e impacto sobre os recursos naturais e a infra-estrutura urbana. Uma moradia digna não é resultado apenas de uma construção sólida que proteja a família das intempéries, mas um bem composto, que significa o consumo em conjunto de eletricidade, saneamento básico, vias públicas e transporte. Sendo assim, é de se esperar que a discussão da questão habitacional tangencie outras variáveis que não somente a habitação *strictu sensu*, mas infra-estrutura urbana e meio-ambiente, derivando daí sua relevância para o bem-estar.

Em complemento, Rodrigues (1992, p.12) afirma que “morar, é uma necessidade básica dos indivíduos, é no interior da casa que se realizam outras necessidades, é na casa onde se dorme, tem-se privacidade, faz-se as refeições, realiza-se a higiene pessoal, etc”. O problema começa quando se considera a capacidade de pagamento das famílias, o que transforma a questão de insuficiência de bem estar em um problema de insuficiência de renda.

Sard e Waller (2002), por sua vez, reforçam o elo entre habitação e bem-estar em estudo sobre os Estados Unidos. Em sua pesquisa evidenciaram que, para as classes mais baixas, a decisão de localização da moradia *vis-à-vis* os locais onde se encontram as oportunidades de trabalho são muitas vezes determinantes das possibilidades de melhoria no nível de renda. Em decorrência da valorização comercial e do preço da terra e das moradias nas áreas centrais, que concentram as oportunidades de trabalho, a oferta de moradia acessível às classes mais baixas se dá nas regiões mais periféricas e distantes. Isto, por sua vez, limita a capacidade de busca por melhores posições de emprego, pois o custo de deslocamento torna-se mais elevado, justamente para aqueles que possuem renda inferior.

2. Evolução Histórica: o processo de desenvolvimento econômico e a urbanização

Rodrigues (1992:16) situa o problema da moradia como característica do processo de desenvolvimento capitalista de uma sociedade, para tanto, vale-se de Friederich Engels:

A crise habitacional é um problema muito antigo, Engels diz em 1872 que ‘uma sociedade não pode existir sem crise habitacional, quando a maioria dos trabalhadores só tem seu salário, ou seja, o indispensável para sua sobrevivência e reprodução; quando melhorias mecânicas deixam sem trabalho massas operárias; quando crises industriais determinam, de um lado, a existência de um forte exército de desempregados e, de outro, jogam repetidamente na rua grande massa de trabalhadores; quando os proletários se amontoam nas ruas das grandes cidades; quando o ritmo da urbanização é tanto que o ritmo das construções de habitação não a acompanha; quando, enfim, o proprietário de uma casa, na sua qualidade de capitalista, tem o direito de retirar de sua casa, os aluguéis mais elevados. Em tal sociedade a crise habitacional não é um acaso, é uma instituição necessária.

Se a questão do desenvolvimento das forças produtivas, a urbanização e o problema habitacional encontravam-se presentes no século XIX na Europa, para o Brasil o destaque ocorre em meados do século XX, constituindo mais uma evidência dos problemas e impasses decorrentes da forma de desenvolvimento capitalista no país, qual seja, o desenvolvimento “tardio”.

Esta relação entre a urbanização e o problema habitacional é melhor visualizada quando se analisa a evolução dos sistemas urbanos brasileiros e, portanto, pelo fluxo migratório campo-cidade que se acelera entre o final do século XIX e o final do século XX (principalmente na segunda metade do século XX, quando se consolida a matriz produtiva calcada na indústria de transformação). De acordo com Motta, Muller e Tavares (1997:7):

(...) o crescimento da economia resulta em acelerada urbanização. No Brasil, a industrialização e a modernização ocorreram de forma concentrada no Centro-Sul do país, especialmente na região cujo núcleo se situa na cidade de São Paulo. Com a aceleração do crescimento econômico após a Segunda Guerra Mundial, os centros industriais em expansão passaram a demandar contingentes de mão-de-obra que excediam seu crescimento demográfico natural, atraindo, assim, fluxos crescentes de migrantes em busca de vida melhor.

(...)

Durante décadas, migrantes chegaram em número muito superior à capacidade das cidades de gerar empregos.

Este evento não foi pequeno em escala, muito menos gradual e, em menos de cem anos, especificamente em cinquenta anos (de 1930 a 1980), conforme indica Martine (1992) *apud* Motta, Muller e Tavares (1997), mais do que a questão do crescimento populacional no período foi o da redistribuição espacial da população o grande fato demográfico, sendo que um dos

processos de destaque é a “avassaladora migração rural-urbana” (MOTTA, MULLER E TAVARES, 1997:8).

Esse crescimento, conforme explicita Maciel (2003), culmina com uma série de problemas urbanos, que Motta, Muller e Tavares (1997) denominam de problemas intra-urbanos, a saber: pobreza, escassez de recursos financeiros na esfera pública local, congestão de tráfego, assentamentos precários (favelas, cortiços e outros de mesma natureza), subemprego, degradação ambiental e carência de infra-estrutura e de serviços urbanos (do saneamento básico aos aparelhos públicos de cultura e lazer).

Nos últimos 25 anos, o processo mudou de característica, levando Motta, Muller e Tavares (1997) a caracterizá-lo como um novo padrão de expansão do sistema urbano, o que implica em dizer que as grandes metrópoles não apenas perdem sua capacidade de atrair fluxos migratórios, como passam também a expulsar determinadas atividades econômicas industriais e, por vezes, populações. Nesse novo padrão, que Maciel (2003) busca associar também à mudança econômica em torno da abertura comercial, há um crescimento das cidades médias e grandes fora das regiões metropolitanas. Se isto significa uma menor pressão populacional em grandes centros urbanos, como São Paulo, por outro lado, implica que a mudança de padrão produtivo rumo aos serviços de maior qualidade (BIDERMANN, 2003), não garantem dinamismo econômico capaz de propiciar melhoria de vida nas áreas mais periféricas tampouco redução do estoque de problemas “intra-urbanos” herdados do período de expansão. Já as áreas de crescimento no interior passam a lidar, também, com os mesmos desafios das metrópoles no período de atração econômica e populacional, pois nem tudo é benefício no processo de crescimento.

Destacando a questão habitacional, Motta, Muller e Tavares (1997:23 e 24) descrevem de forma bastante clara como se caracteriza o problema:

A partir da década de 70, uma das principais características da dinâmica de crescimento intra-urbano no Brasil foi a distribuição espacial da população pobre. Houve uma significativa periferização dessa população em cidades de grande e médio porte durante a última década, devido entre outros fatores, às dificuldades das famílias de baixa renda em ter acesso à terra urbana. Isso resultou em acentuada proliferação de assentamentos humanos informais (favelas, mocambos, alagados e loteamentos clandestinos). Nas áreas periféricas das regiões metropolitanas, os problemas estão freqüentemente associados ao uso do solo e à pobreza, e geralmente são agravados pelo aumento da favelização e pelo ímpeto da incorporação de novas áreas parceladas clandestinamente. Em sua maioria situados em zonas de legislação restritiva à ocupação e à construção, esses loteamentos tornaram-se uma alternativa de habitação para a população mais pobre.

Não é sem razão, portanto, que Garcia e Rebelo (1999) indicam, por meio de análise empírica para o Brasil, que o déficit habitacional (conceito a ser explicado em detalhes no próximo tópico, mas que a própria denominação é auto-explicativa) é um problema associado à carência de renda das famílias, chegando a ser mesmo um “problema estrito de pobreza” (GARCIA E REBELO, 1999:16). Os autores informam que em 1998, 91% das famílias pertencentes ao déficit habitacional tinham renda inferior a R\$ 500, o que representam atualmente aproximadamente R\$ 830 (quando corrigido pelo IPCA-IBGE), ou seja, 3,2 salários mínimos.

3. Mensurando o problema

Uma vez estabelecida a dimensão da dinâmica temporal e regional do problema, é necessário buscar formas de mensurá-lo buscando estimar as dimensões quantitativas da necessidade de moradia. Para se ter uma idéia, a diferença de metodologia e de conceitos pode gerar uma diferença de mais de 100% nos números que indicam a insuficiência de moradias dignas (VASCONCELLOS E CÂNDIDO JR., 1996).

Buscando cobrir os diferentes aspectos desta questão, serão apresentados nesta seção os indicadores de déficit habitacional, desenvolvimento habitacional e capital habitacional, de modo a definir seus conceitos.

3.a. Déficit Habitacional

A conceituação de déficit habitacional está relacionada à determinação de padrões adequados de habitabilidade de determinada construção, de modo que padrões inferiores passam a ser considerados moradias inadequadas, e, portanto, passíveis de serem computadas como déficit habitacional. O indicador de déficit habitacional, de acordo com Negrão e Garcia (2002), visaria captar a diferença entre o número de famílias e o número de domicílios adequados num certo instante do tempo.

Prado e Pelin (1993) *apud* Vasconcellos e Cândido Jr. (1996:8) definem as moradias adequadas como sendo aquelas construções nas quais reside uma única família (logo, não há coabitação), que sejam servidas por redes de água e de esgoto, que não sejam improvisadas ou precárias. Por oposição, uma moradia que não esteja nessas condições fará parte do déficit habitacional, que Prado e Pelin (1993) *apud* Vasconcellos e Cândido Jr. (1996:8) classificam-no como subdividido em três, a saber:

- i) *Déficit por moradia conjunta*, ou seja, a habitação é ocupada por mais de uma família.
- ii) *Déficit por moradia precária*, que é composto de moradias improvisadas (lojas, salas, prédios em construção ou inacabados que estiverem sendo habitados), de casas cobertas de palha ou sapé e/ou paredes inadequadas (rusticidade das estruturas físicas da habitação, em função da depreciação e/ou do uso de materiais improvisados e não-duráveis – conforme explica Gonçalves, 1998) e quartos ou cômodos usados como habitação (situação comum em cortiços).
- iii) *Déficit por moradia deficiente*, ou seja, por moradias que não possuem canalização interna de água e de rede de esgoto.

Os dois primeiros conceitos de déficit são chamados de *déficit alvo*, quando somados em conjunto, conforme esclarecem Vasconcellos e Cândido Jr. (1996:11). A importância desse conceito, ainda seguindo os mesmos autores, é que os componentes do déficit alvo são proporcionalmente mais importantes nas áreas urbanas que nas áreas rurais.

Quanto à questão da metodologia de estimação, que muitas vezes pode variar conforme a base de dados e as escolhas do pesquisador, Gonçalves (1998:7) faz um comentário bastante relevante que merece ser transcrito:

Desde já, no entanto, queremos fazer uma advertência importante. A mensuração do déficit habitacional possui uma característica de grande relevância; de resto, presente, em maior ou menor grau, em um sem-número de variáveis econômicas: sua mensuração somente pode ser feita de forma indireta, isto é, por meio de proxies. Não é por outro motivo que se observam divergências significativas entre as diversas tentativas de quantificação do déficit atualmente existente. Portanto, é de suma importância deixar claro que os critérios adotados certamente são passíveis das mais diversas críticas. Ainda assim, acreditamos que seu mérito decorre da precisão com a qual esperamos ter definido nossos parâmetros de mensuração, aspecto indispensável à avaliação e à monitorização do déficit habitacional em sua distribuição espacial e em sua evolução temporal.

3.b. Índice de Desenvolvimento Habitacional

O IDHab (Índice de Desenvolvimento Habitacional) desenvolvido pela equipe técnica do Sinduscon-SP (Sindicato da Indústria da Construção Civil) e, conforme esclarecem Negrão e Garcia (2002:3), é um índice que “permite uma análise mais qualitativa em comparação ao déficit habitacional, pois leva em conta, além da inadequação física do domicílio, o nível de adensamento familiar e a disponibilidade dos serviços de infra-estrutura urbanos”.

A inspiração para o IDHab é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, assim como ele, é um índice composto que, em específico, baseia-se em três indicadores (NEGRÃO E GARCIA, 2002:12):

- i) *Adequação estrutural da habitação*, determinado pelo número de imóveis irrecuperáveis no total do número de habitações ocupadas – varia de 0 a 100%.
- ii) *Infra-estrutura voltada para a habitação*, cuja determinação se dá pelo acesso do domicílio à água potável, ao esgotamento sanitário e à energia elétrica – varia de 0 a 100%;
- iii) *Acomodação (espaço físico) da habitação*, determinado pelo inverso do número de pessoas por habitação, ou seja, o inverso do adensamento domiciliar, tendo como parâmetros os valores mínimos e máximos de pessoas que deveriam habitar um domicílio: de 3 a 8 moradores.

3.c. Capital Habitacional

O conceito de capital habitacional, de acordo com Negrão e Garcia (2002), é o de estoque de domicílios, que numa versão bastante simplificada é medido em m^2 , ou, buscando captar as diferenças qualitativas, mensurado-o por meio do seu valor monetário, que é dado pelos investimentos em moradia que foram realizados nos períodos anteriores. Sob essa segunda abordagem, Negrão e Garcia (2002:3) esclarecem que há duas metodologias de cálculo:

(...) o método de inventário perpétuo e o método do valor presente. O primeiro método resulta em dados agregados para o Brasil. Já o capital habitacional estimado pelo método do valor presente é um indicador que, além de refletir as diferenças qualitativas do estoque de domicílios, permite uma comparação regional dentro do país. É assumido que o valor do aluguel consegue revelar ao mesmo tempo a diferença qualitativa entre imóveis e o valor dos imóveis.

4. Indicadores para o Brasil

As medidas de déficit habitacional indicam a necessidade de aproximadamente de 5,2 milhões de moradias em 1998 (ver figura 1), conforme cálculos de Gonçalves (1998) *apud* Garcia e Negrão

(2002), o que corresponde a uma diferença de 12,4% entre a necessidade de moradias e a oferta delas em condições adequadas. Logo, são mais de cinco milhões de famílias, ou algo em torno de 20 a 30 milhões de cidadãos vivendo em condições precárias.

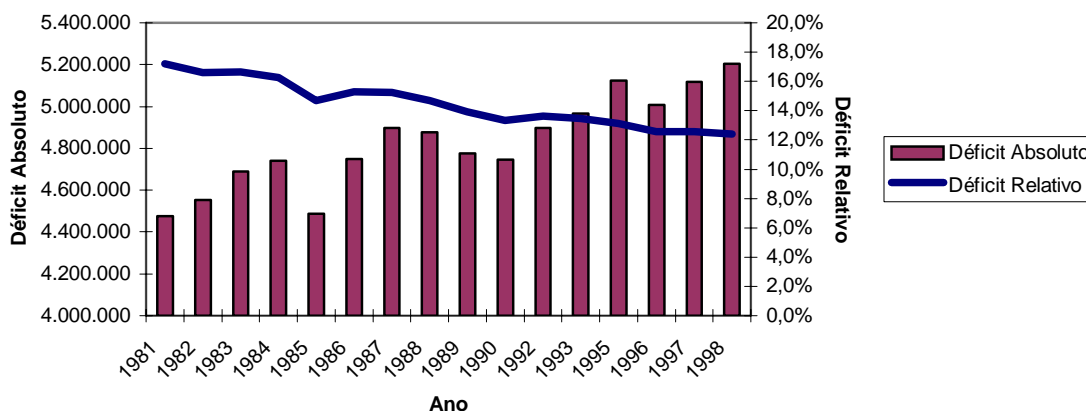


Figura 1 – Evolução do Déficit Absoluto e Relativo no Brasil, de 1981 a 1998.

Fonte: elaboração de FALONE & FAGUNDO (2003) a partir dos dados apresentados em NEGRÃO & GARCIA (2002).

A evolução do déficit ao longo do tempo, expressa pela Figura 1, indica que a necessidade absoluta de moradias cresce quase 25% no período. Porém, como o crescimento populacional nas décadas de 80 e 90 se reduz, o déficit relativo apresentou queda. Do ponto de vista dos indicadores, isso indicaria uma melhora, todavia, ela é relativa e não deixa clara a gravidade do problema, pois de acordo com as características já citadas anteriormente, a habitação é um bem complexo, de modo que a provisão e a garantia de acesso a mais de cinco milhões de moradias somente se realizariam no longo prazo.

O mais elevado nível absoluto do déficit, de acordo com os dados de Gonçalves (1998) *apud* Garcia e Negrão (2002), ocorre no estado de São Paulo, o que, a princípio, não indicaria nada de anormal, pois também é o mais populoso. No entanto, a gravidade está na densidade do problema: a região metropolitana de São Paulo, em especial no município de São Paulo, tendo em vista o histórico de urbanização e migração abordado no item 2 deste artigo.

Sob o ponto de vista nacional, o trabalho de Gonçalves (1998) *apud* Garcia e Negrão (2002) indica que o déficit relativo tem a maior incidência de problemas habitacionais nos estados das regiões Norte e Nordeste do país, justamente as regiões mais pobres do país.

A evolução dos demais indicadores do problema habitacional, como o Índice de Desenvolvimento Habitacional e o Capital Habitacional por Habitante, segundo análise estatística de Negrão e Garcia (2002), são altamente correlacionados entre si e conjuntamente com o déficit relativo, indicam o mesmo comportamento expresso na figura 1.

5. A construção de um indicador para o município de São Paulo

A dificuldade de se construir um indicador que expresse o problema da moradia para o município de São Paulo é a obtenção de uma base de dados que expresse não apenas o nível municipal de

agregação, mas também os níveis inferiores de subprefeitura (31 no caso paulistano) e de distritos (96 para São Paulo).

Não há disponibilidade de dados que permitam o cálculo dos índices expostos até o presente momento para os níveis de desagregação que permitam a comparação intramunicípio. A pesquisa base para a construção daqueles índices é a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), cuja unidade de menor agregação é o município (para o caso de São Paulo).

O objetivo de criar, futuramente, um Índice de Qualidade de Vida para o município de São Paulo não é apenas no sentido de se permitir a mensuração do bem-estar isoladamente, mas sim como um todo, incluindo os vários aspectos que afetam a qualidade de vida entre as diferentes regiões da cidade, isto é, entre as subprefeituras e os distritos. No entanto, um índice de qualidade de vida mais amplo exige incorporar outras dimensões tais como o meio ambiente, a infra estrutura urbana, entre outros, reflexões estas importantes mas que se encontram fora do escopo deste artigo. Para contribuir a este esforço necessário, no entanto, o artigo apresenta uma proposta de indicador de uma das dimensões da qualidade de vida, qual seja a vulnerabilidade habitacional.

A única base de dados com periodicidade regular que permitiu a análise microrregional para o município foi o Censo do IBGE. Para captar as condições que pudessem trazer à luz alguma indicativa de vulnerabilidade habitacional, a saída foi utilizar os dados do Censo Amostral por Domicílios, que é composto de um questionário mais completo que visa levantar maiores informações sobre as famílias e as características de suas moradias. Em particular, somente o Censo de 2000 possui perguntas que puderam constituir um indicador.

Foi chamado de *Índice de Vulnerabilidade Habitacional* (IVH) o indicador construído que pretende diagnosticar dentro do município de São Paulo as localidades que possuem maiores problemas habitacionais e, portanto, onde haveria mais necessidade de políticas públicas dessa natureza. O IVH proposto varia numa escala de zero a 100%, onde zero significa a ausência de vulnerabilidade habitacional e 100% a total vulnerabilidade do domicílio em termos de condições de moradia.

Tomando por base as considerações feitas pelos conceitos de déficit habitacional e de desenvolvimento habitacional relatadas anteriormente, a construção do *IVH* busca captar dois dos três grandes problemas de adequação da moradia: as condições físicas e a questão de coabitação/densidade familiar. A questão do acesso à infra-estrutura urbana está sendo trabalhada separadamente na construção de um índice que permita a indicação de vulnerabilidade ambiental e de infra-estrutura que a família está sujeita. Logo, não será computada pelo índice aqui apresentado.

Como a maior parte das variáveis é oriunda de perguntas qualitativas, optou-se por transformá-las quantitativamente por meio do seguinte critério binário: a ausência (zero) ou não (um) de vulnerabilidade.

Tabela 2 – Critérios para qualificação e quantificação da vulnerabilidade

Variável	Não Vulnerável (valor = 0)	Vulnerável (valor = 1)
Tipo de setor do domicílio	Setor comum ou não especial.	Aglomerados, subnormal, aldeias indígenas etc.
Espécie de domicílio	Particular permanente.	Particular improvisado ou coletivo.
Tipo de domicílio	Casa ou apartamento.	Cômodo ou não aplicável.
Condição do domicílio	Próprio (pago ou pagando) ou alugado	Cedido ou outra condição.
Condição do terreno	Próprio.	Cedido ou outra condição.
Total de banheiros	Maior ou igual a um.	Nenhum.
Existência de sanitários	Sim.	Não.
Densidade moradores por cômodos	Um.	Mais do que um.
Densidade moradores por dormitório	Até dois moradores.	Mais do que dois.

Por meio da pontuação dessas nove variáveis, a somatória dos pontos (chamada de *SVH*) estará entre zero e nove, sendo zero a ausência total de vulnerabilidade e nove a vulnerabilidade absoluta. Conseqüentemente, o *IVH* será calculado como:

$$IVH = \frac{SVH}{9} \times 100$$

O resultado desse cálculo, fazendo-se a média para as subprefeituras do município de São Paulo, é apresentado na Tabela 3 e por meio do da figura 2.

A importância não é exatamente o valor absoluto em si, mas a possibilidade de comparação entre as diferentes subprefeituras e também destas em relação à média. Em geral, pode-se perceber que as subprefeituras localizadas mais centralmente e, portanto, nas localidades mais estruturadas e de maior renda possuem *IVH* abaixo da média. Em um outro extremo, as subprefeituras mais periféricas e, portanto, em regiões menos abastadas, possuem vulnerabilidade habitacional maior.

O interessante a destacar é que há subprefeituras que, contrariando o senso comum, estão “fora do seu grupo” do ponto de vista do *IVH*. Dois casos desse gênero podem ser exemplificados: Cidade Tiradentes com *IVH* abaixo da média, embora seja uma região de elevada exclusão social e Ipiranga acima da média, apesar de ser uma região considerada estruturada. A explicação desses casos é a segunda etapa do trabalho de pesquisa que precisará ser feita: o cruzamento com outras fontes de dados que informem localização de favelas, loteamentos irregulares, cortiços etc., assim como a análise mais desagregada ainda, avaliando a habitação no município em seus 96 distritos.

Tabela 3 – Índice de Vulnerabilidade Habitacional Médio por Subprefeitura do Município de São Paulo

Subprefeitura	IVH
Pinheiros	0,00
Vila Mariana	0,69
Santana/Tucuruvi	10,37
Santo Amaro	12,55
Moóca	17,60
Lapa	21,04
Aricanduva	25,95
Sé	26,04
Penha	33,12
Cidade Tiradentes	40,97
Vila Maria/Vila Guilherme	43,51
Jabaquara	46,37
Pirituba	48,21
Itaquera	52,74
Butantã	52,99
Ermelino Matarazzo	53,07
Vila Prudente/Sapopemba	53,91
Ipiranga	56,66
Casa Verde/Cachoeirinha	57,17
Tremembé/Jaçanã	58,00
Freguesia/Brasilândia	65,49
Itaim Paulista	69,07
Guaianases	71,09
Perus	76,31
Parelheiros	77,17
São Mateus	78,94
Socorro	81,86
São Miguel	87,52
M'Boi Mirim	96,19
Campo Limpo	98,20
Cidade Ademar	100,00
Média Geral	52,03

A importância não é exatamente o valor absoluto em si, mas a possibilidade de comparação entre as diferentes subprefeituras e também destas em relação à média. Em geral, pode-se perceber que as subprefeituras localizadas mais centralmente e, portanto, nas localidades mais estruturadas e de maior renda possuem IVH abaixo da média. Em um outro extremo, as subprefeituras mais periféricas e, portanto, em regiões menos abastadas, possuem vulnerabilidade habitacional maior.

O interessante a destacar é que há subprefeituras que, contrariando o senso comum, estão “fora do seu grupo” do ponto de vista do IVH. Dois casos desse gênero podem ser exemplificados: Cidade Tiradentes com IVH abaixo da média, embora seja uma região de elevada exclusão social e Ipiranga acima da média, apesar de ser uma região considerada estruturada. A explicação desses casos é a segunda etapa do trabalho de pesquisa que precisará ser feita: o cruzamento com outras fontes de dados que informem localização de favelas, loteamentos irregulares, cortiços etc., assim como a análise mais desagregada ainda, avaliando a habitação no município em seus 96 distritos.

De antemão, pode-se adiantar que a subprefeitura de Cidade Tiradentes, cujo bairro de mesmo nome completou recentemente 21 anos, é formada quase que na totalidade por conjuntos habitacionais, em sua maioria absoluta, construídos pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP). A subprefeitura Ipiranga, por sua vez, engloba o bairro de Heliópolis, onde se encontra a maior favela do município de São Paulo.

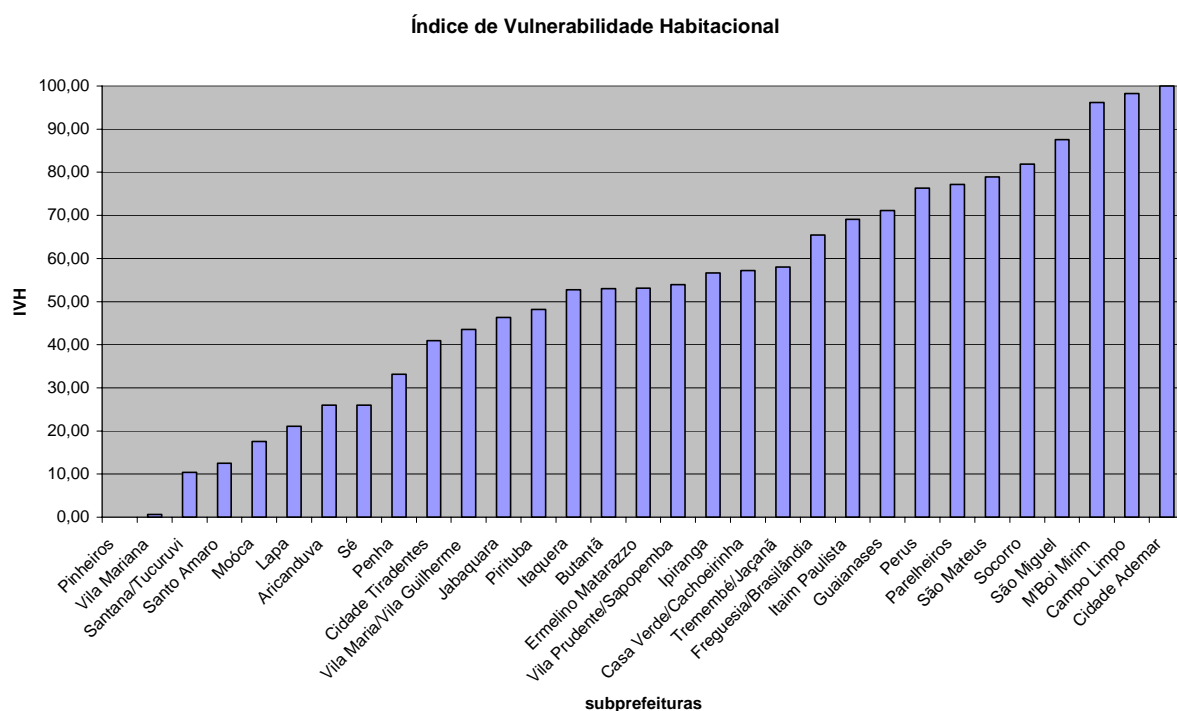


Figura 2 – Índice de Vulnerabilidade Habitacional para as Subprefeituras do Município de São Paulo

Considerações Finais

A habitação é um bem de elevada complexidade e fundamental para o bem-estar das famílias. Tendo em vista a contextualização, a conceituação e a descrição dos métodos de quantificação do problema, verificou-se que a insuficiência de moradia digna é ainda grave no Brasil, e que, dentro outros aspectos, é um forte indicador de subdesenvolvimento, cuja superação depende não apenas do planejamento econômico e de uma expansão das formas de financiamento e poupança, mas crucialmente da redistribuição de renda.

O município de São Paulo concentra uma parcela muito elevada do déficit habitacional. Está sendo proposta, numa perspectiva maior de mensurar o bem-estar das famílias paulistanas, uma medida de vulnerabilidade habitacional que indique as regiões mais e menos carentes de moradia e, logo, que necessitam de maior ou menor atenção da política pública municipal.

A simples construção do indicador é apenas um primeiro passo de uma longa trajetória na busca da explicação dos resultados, no aprofundamento da análise e no estabelecimento de relações com outros indicadores de dimensões que afetam o bem-estar. Há muito trabalho ainda a ser feito

e inúmeras escolhas a serem debatidas rumo a um desenvolvimento realmente acompanhado de qualidade de vida.

Referências Bibliográficas

- BIDERMAN, C.. O Movimento Espacial da Indústria e dos Serviços nos Anos 80 e o Futuro das Grandes Cidades. In: *VII Encontro Regional de Economia*, 2002, Fortaleza. VII Encontro Regional de Economia, 2002.
- FALONE, F. & FAGUNDO, L.; A Questão Habitacional no Município de São Paulo. Relatório de Pesquisa, São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Qualidade de Vida – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2003.
- GILLES, J.; “Review of Housing: the social and economic elements”. Chicago: The University of Chicago Press, *Journal of Business*, vol. 44, nº 2, April, 1971, p. 227-228.
- GONÇALVES, R.; “O déficit habitacional brasileiro um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda domiciliar”. *Texto para Discussão nº 559*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.
- MACIEL, V. F.; “Abertura Comercial e Desconcentração das Metrôpoles e Capitais Brasileiras”. *Revista de Economia Mackenzie*. São Paulo: Ed. Mackenzie, Ano 1, nº 1, 2003, p. 37-64.
- MALPASS, P.; “Housing and the new Welfare State”. *Conference Transforming Social Housing*. Sheffield: Hallam University, HSA Abril, 2004.
- MORAIS, M. P.; “As condições de moradia nas áreas urbanas brasileiras na década de 90”. *Estudos Econômicos da Construção*. São Paulo: FGV-Sinduscon-SP. vol 6, nº 1(9), 2002-2003, p. 95-124.
- MOTTA, MUELLER E TORRES; “A Dimensão Urbana do Desenvolvimento Econômico – Espacial Brasileiro”. *Texto para Discussão nº 530*. Brasília: IPEA, 1997.
- NEGRÃO E GARCIA; “Indicadores de Desenvolvimento Habitacional”. *Estudos Econômicos da Construção*. São Paulo: Sinduscon-SP, vol. 5, nº 1(8), 2001, p. 90-119.
- PRADO, E.S. & PELIN, E.R.; *Moradia no Brasil: reflexões sobre o problema habitacional*. São Paulo: FIPE-USP/CBBM, 1993.
- REBELO E GARCIA; “Déficit habitacional e desigualdade de distribuição da renda familiar no Brasil”. *Texto para Discussão*. São Paulo: EAESP/FGV, 1999.
- RODRIGUES, A. M. *Moradia nas Cidades Brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1992.
- SARD E WALLER; “Housing Strategies to Strengthen Welfare Policy and Support Working Families”. *Research Brief*. Washington: The Brookings Institution and The Center on Budget and Policy Priorities, 1992.
- SMITH, W. F.; *Housing: the social and economic elements*. Berkeley: University of California Press, 1970.
- VASCONCELOS E CÂNDIDO JR.; “O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas”. *Texto para Discussão nº 410*. Brasília: IPEA, 1996.