

# COLETÂNEA HABITARE

**Adauto Lucio Cardoso** é arquiteto pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, em 1974. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo - USP, em 1997.

Professor adjunto e pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Coordenou e participou de várias pesquisas, destacando-se: A municipalização das políticas habitacionais; Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Cidade, Moradia e Meio Ambiente: uma análise crítica da Agenda 21 e da Agenda Habitat; Problemas ambientais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, entre outras. É pesquisador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal da UFRJ. Autor e organizador de vários livros, entre eles "Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro".

E-mail: [cardoso@ippur.ufrj.br](mailto:cardoso@ippur.ufrj.br)



# 4.

## Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação

Adauto Lucio Cardoso

A política habitacional no Brasil viveu um momento de inflexão na década de 80, quando se iniciou uma trajetória de descentralização que inverteu a dinâmica preexistente, baseada na ação de órgãos federais com alta densidade institucional e controle sobre um grande volume de recursos<sup>1</sup>. Essa mudança descentralizadora, embora tenha importantes marcos institucionais de referência, ressaltando-se, entre outros, a conquista da autonomia política dos municípios e a reforma fiscal, realizadas pela Constituição Federal de 1988, pode ser mais bem caracterizada como uma “descentralização por ausência”, na feliz expressão de Maria Hermínia Tavares de Almeida. De fato, desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, o governo federal deixou de ter uma atuação consistente no setor habitacional, enquanto, no plano institucional, prevaleceram indefinição e ambigüidade no que diz respeito às atribuições e competências dos entes federados.

77

<sup>1</sup> Tais foram os casos das políticas desenvolvidas pelos IAPs, pela Fundação da Casa Popular e pelo Banco Nacional de Habitação. Ver, a respeito, Azevedo (1988), Bonducki (1998) e Arretche (2000).

Na ausência de políticas mais efetivas e de um fluxo de recursos permanente sob regras estáveis, no plano federal, os governos municipais, fortalecidos pela redemocratização e pressionados por reivindicações dos movimentos populares, começaram a desenvolver ações no campo da moradia popular. Essas ações se caracterizaram, principalmente, pelo desenvolvimento dos chamados “programas alternativos”<sup>2</sup>, que permitiam, ao mesmo tempo, atender às principais demandas dos movimentos de moradia (urbanização e regularização fundiária de favelas, produção de novas unidades através de mutirão, autogestão, etc.) e reduzir o custo financeiro e político das intervenções.

Esse processo ocorreu de forma diferenciada e com visíveis efeitos perversos. Avaliando o desempenho das administrações municipais das 50 maiores cidades brasileiras, durante a gestão 1993-1996, Cardoso (1998) conclui que:

[...] aqueles municípios onde o quadro de carências se faz mais dramático – o caso do Nordeste – são exatamente os que apresentam pior desempenho. Já os municípios que apresentavam situação relativamente mais confortável – o caso do Sul – são os que têm uma produção mais significativa. É possível supor que esse diferencial diz respeito, por um lado, ao volume de recursos – financeiros, técnicos e administrativos – de que esses municípios dispõem para atender às suas necessidades; por outro lado, no caso do Nordeste, é também consequência da cultura política local, onde as práticas clientelistas estão mais enraizadas no cotidiano e correspondem a mecanismos ainda não superados de reprodução do poder, em nível local. Estas hipóteses são também válidas para alguns municípios dormitórios em periferias metropolitanas, como Duque de Caxias e São Gonçalo, que informaram não desenvolver qualquer política habitacional, e Nova Iguaçu, que apresenta resultados pouco expressivos, os três no Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> A expressão “modelo alternativo” de política habitacional deriva do período do BNH e expressa a adoção de programas de atendimento habitacional diferenciados em relação ao que era a política oficial. Trata-se de programas de oferta de lotes urbanizados, autoconstrução, mutirão, urbanização de favelas, regularização fundiária, etc., que se caracterizam como “alternativos” à construção de conjuntos habitacionais.

Além dos aspectos acima apontados, que indicam a necessidade de mudanças no quadro institucional da política nacional, a análise também indicava elementos positivos nas experiências municipais avaliadas, destacando-se a capacidade de inovação, a diversidade de experiências, a relação mais direta com as necessidades e com a história local, um grau elevado de democratização da gestão, eficácia e eficiência, etc. A importância dessas experiências inovadoras se materializou mediante premiações nacionais e internacionais que buscavam identificar “melhores práticas”, visando à sua difusão. O problema com as premiações foi a tendência à homogeneização de iniciativas de natureza diferenciada e a ênfase na inovação em detrimento de aspectos mais tradicionais da avaliação de políticas públicas, como a cobertura, a abrangência e a inserção efetiva nos procedimentos burocráticos e administrativos das prefeituras. Outra questão importante diz respeito à busca da replicabilidade das experiências, já que, em muitos casos, o sucesso de determinadas iniciativas foi decorrência da adaptação a uma história e a uma cultura locais.

Partindo dessa avaliação, o presente texto busca analisar os desdobramentos das ações dos governos municipais no campo da moradia popular, tomando como foco territorial de análise as regiões metropolitanas. Este trabalho se baseia em uma pesquisa que teve como objetivo central mapear, sistematizar, avaliar e disseminar experiências de gestão de processos de implementação de soluções habitacionais para baixa renda, incluindo-se aquelas desenvolvidas a partir da iniciativa do poder público, da sociedade civil (cooperativas, organizações não-governamentais, movimentos de moradia, etc.), do setor privado, ou, ainda, de parcerias entre estes diferentes agentes, dando ênfase à participação dos usuários como agentes do processo, seja no âmbito da produção, seja no da gestão dos empreendimentos.

Esse universo incluiu programas ou experiências “alternativas” (assim consideradas a partir de seu potencial de inovação) no campo da provisão de oportunidades habitacionais – construção ou reforma de unidades, provisão de lotes urbanizados, fornecimento de materiais de construção – ou em outras esferas de atuação habitacional – urbanização de assentamentos, regularização fundiária ou, ainda, utilização de instrumentos normativos visando a facilitar o acesso à terra.

O trabalho se deteve sobre os municípios de seis regiões metropolitanas (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Belém) a partir de uma rede cooperativa de pesquisa, com núcleos estruturados nas capitais<sup>3</sup>.

É com base nos resultados dessa pesquisa que apresentamos as reflexões que se seguem. No primeiro item, são apresentados alguns dados gerais sobre as metrópoles em questão, de forma a caracterizar, de forma mais precisa, suas semelhanças e diferenças. O item seguinte mostra os resultados gerais da avaliação sobre as iniciativas dos municípios metropolitanos em termos de políticas de moradia popular, ressaltando a grande diversidade e a disparidade de capacidade de ação entre os núcleos metropolitanos e suas periferias, e identificando algumas experiências significativas, na busca por identificar suas potencialidades e limites.

## Caracterizando as áreas metropolitanas estudadas

O fenômeno da urbanização brasileira reflete, basicamente, dois processos: por um lado, o crescimento populacional forte, embora decrescente; e, por outro lado, o intenso processo migratório que deslocou enormes contingentes populacionais primeiramente para a região Sudeste e, mais tarde, também para o Norte e o Centro-Oeste. Os dados mostram uma tendência de redução sistemática da taxa de crescimento da população brasileira, passando de 3,05% a.a. na década de 50 a 1,62% a.a. na década de 90. A essa redução corresponde uma mudança nos padrões de distribuição da população entre regiões. Enquanto no período 50-70 verificava-se uma tendência à concentração das migrações no sentido Norte/Nordeste-Sudeste/Sul, nos anos 80 a região Norte passa a atrair contingentes significativos de população,

<sup>3</sup> Em Belém, os trabalhos foram desenvolvidos com a cooperação entre a Universidade Federal do Pará (Departamentos de Arquitetura e de Serviço Social) e a Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional da Amazônia (Fase-Amazônia); em Recife, pela cooperação entre a Universidade Federal de Pernambuco (Mestrado em Geografia e Departamento de Arquitetura e Urbanismo) e a Fase-Recife; em São Paulo, com o Observatório dos Direitos do Cidadão (cooperação entre o Instituto Pólis e o Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo); em Belo Horizonte, com o Observatório de Políticas Públicas, com núcleo na Pontifícia Universidade de Belo Horizonte; em Porto Alegre, com a cooperação entre a Fundação de Economia e Estatística (FEE) e Acesso a Cidadania e Direitos Humanos; no Rio de Janeiro, que acumulava a coordenação da rede, com o Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (cooperação entre o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Fase-Rio). A pesquisa contou com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

tendo elevado a sua participação na população nacional de 4,43% em 1970 para 6,53% em 1991. Com o fim dos programas governamentais que estimulavam o crescimento econômico e o deslocamento populacional para essa região, a sua taxa de crescimento se reduz de 4% a.a. entre 80 e 91 para 2,62% a.a. entre 91 e 2000.

Esse processo de urbanização foi caracterizado pela formação de áreas metropolitanas<sup>4</sup> que concentraram, de forma crescente, contingentes significativos da população. Segundo Moura, Delgado e Deschamps (2004),

Em 1970, São Paulo e Rio de Janeiro, que já conformavam amplas áreas metropolitanas, detinham, respectivamente, 15,63% e 13,23% da população urbana brasileira, enquanto outras metrópoles, que desempenhavam a função de capitais de estados – Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife e Salvador – concentravam 16,7%, numa demonstração de que o fenômeno da metropolização se ampliava, sem contudo romper o hiato que distingue esse conjunto de metrópoles.

Segundo o Censo de 2000, o conjunto das aglomerações metropolitanas concentrava já 40% dos municípios com mais de 100 mil habitantes e dois terços dos municípios com mais de 500.000 habitantes. Essa metropolização se deu, no entanto, de forma desigual, reduzindo-se as taxas de crescimento e a participação relativa das metrópoles históricas (São Paulo e Rio de Janeiro) e consolidando-se novas áreas metropolitanas, inclusive não mais apenas em torno de cidades capitais, como é o caso da Região Metropolitana (RM) de Campinas. Curitiba, Belo Horizonte e, em menor escala, Salvador, Fortaleza e Recife destacam-se por se constituírem ainda como pólos de atração significativa de migrantes.

É importante lembrar que, a partir das mudanças institucionais da Constituição de 1988, os governos estaduais passaram a gozar do poder de

---

<sup>4</sup> Por metrópole entendemos “uma grande aglomeração dotada de equipamentos terciários superiores, comandando uma rede urbana e uma zona de influência extensa, cuja área administrativa correspondente passou a se chamar área metropolitana” (SCHOUACKER, 1998 apud MOURA; DELGADO; DESCHAMPS, 2004).

instituir novas regiões metropolitanas em seus territórios, sem a exigência de qualquer critério técnico ou demográfico<sup>5</sup>. Verificou-se, a partir de então, um movimento, principalmente nos estados de Minas Gerais e Paraná, no sentido de transformar certos agregados de municípios em RMs ou incluir municípios com baixos vínculos funcionais em áreas metropolitanas já existentes. Isso significa que algumas das metrópoles oficiais existentes hoje não necessariamente apresentam tamanho populacional ou inter-relações expressivas que caracterizariam uma definição coerente de metrópole (MOURA; KORNIN, 2002; DAVIDOVICH, 2002).

Regiões metropolitanas recentes constituem um projeto de iniciativa estadual; melhor dizendo, elas correspondem à política urbana que a carta constitucional de 1988 delegou às constituições estaduais, subtraída que foi da esfera federal. A criação dessas entidades tem sido objeto de polêmica e sequer cogitada em algumas constituições estaduais. Alega-se, em geral, que não se enquadram em critérios usualmente aplicados na definição de regiões metropolitanas, tais como a magnitude da população aglomerada, a capacidade de polarização, a diversidade de funções e assim por diante. (DAVIDOVICH, 2002).

Essa situação acarretou problemas na construção de diagnósticos mais precisos sobre a dinâmica urbano-metropolitana, já que se corre o risco de misturar realidades diversas sob a mesma denominação. Oficialmente, até o final de 2003, o Brasil contava com 26 áreas metropolitanas oficiais<sup>6</sup>, três regiões integradas de desenvolvimento (Rides) e duas aglomerações urbanas. Visando a organizar um pouco melhor esse quadro, utilizamos aqui a classificação de Moura, Delgado e Deschamps (2004), que classifica os aglomerados metropolitanos em cinco tipos, segundo o grau de importância e a função específica das cidades-pólo. Os cinco tipos referem-se a aglomerações urbanas de caráter metropolitano polarizadas por metrópo-

<sup>5</sup> Cabe lembrar que o modelo anterior era baseado na criação das RMs através de legislação federal, atendendo aos determinantes da política nacional de desenvolvimento urbano. As oito RMs então criadas obedeceram a critérios técnicos na sua delimitação, embora com alguns problemas (MOURA; DELGADO; DESCHAMPS, 2004).

<sup>6</sup> Não se computando as “áreas de expansão” ou “colares metropolitanos” como unidades autônomas.

les globais, nacionais ou regionais, e a aglomerações urbanas de caráter não metropolitano, polarizadas por centros regionais ou por centros sub-regionais, conforme a Figura 1.

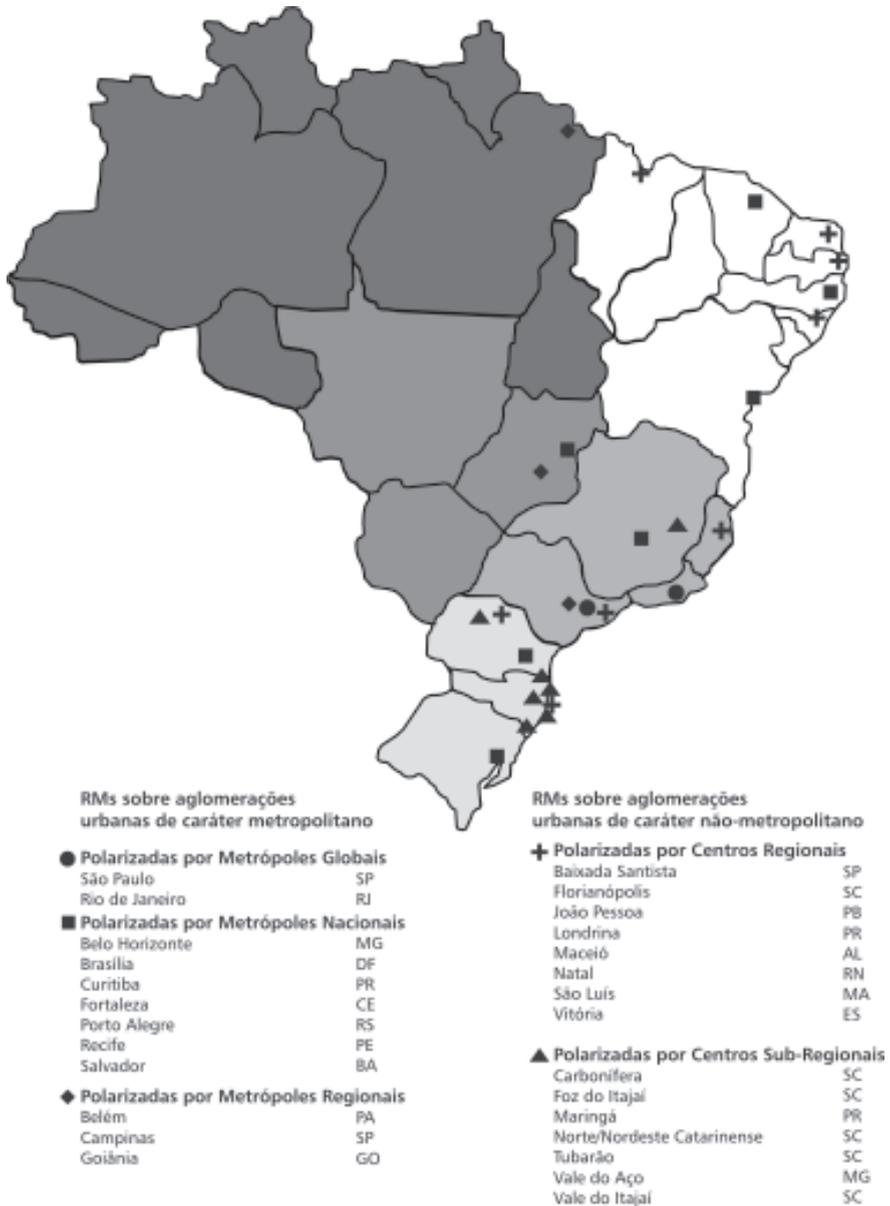


Figura 1. Classificação das Áreas Metropolitanas

Fonte: Moura, Delgado e Deschamps (2004).

Considerando-se, então, o quadro geral das regiões metropolitanas acima exposto, as áreas a serem tratadas no presente texto conformam duas metrópoles globais (Rio de Janeiro e São Paulo), três metrópoles nacionais (Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre) e uma metrópole regional (Belém).

A diversidade de situações que caracterizam as áreas metropolitanas analisadas pode ser identificada na Tabela 1. Os indicadores selecionados apresentam grande variação em termos de área, população, densidade, etc., variando entre São Paulo, com 7.962 km<sup>2</sup> e população de 17.878.703 pessoas no ano de 2000, e Belém, com 1.313 km<sup>2</sup> e população de 1.794.981 pessoas. Obviamente, a diferença de escala entre esses territórios retrata processos históricos de urbanização e aponta para duas ordens de problemas: por um lado, a maior extensão e intensidade da urbanização nas metrópoles de maior porte (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) coloca problemas de adensamento, escassez de terras, elevação do preço da terra e, ainda, problemas de articulação entre os governos municipais das áreas conurbadas para a gestão de serviços de interesse comum<sup>7</sup>. Por outro lado, as áreas metropolitanas de menor porte, como Belém e Recife, por exemplo, encontram-se em regiões de baixo desenvolvimento econômico, revelando, portanto, pouca capacidade de alavancagem de recursos para o enfrentamento dos problemas decorrentes do crescimento urbano.

Um outro elemento importante diz respeito às especificidades ambientais dos sítios em que se desenvolveram tais metrópoles, que geram problemas específicos, agravando ou minorando os problemas de moradia das camadas populares. Por exemplo, a RM de Belém tem como característica a existência de um amplo território com áreas alagáveis. Em seu processo histórico de urbanização, a região seca da cidade, ou seja, aquela em cota mais elevada, foi ocupada pela população de maior renda, através da atuação do capital imobiliário, seja na produção de loteamentos, seja na produção de edificações residenciais ou comerciais. Para a população mais pobre

<sup>7</sup> A esse respeito, destaca-se a questão do saneamento, objeto de um debate nos últimos anos sobre a titularidade e os mecanismos de gestão dos serviços.

restou a ocupação das áreas de “baixada”, ou seja, das regiões em cotas mais baixas, conseqüentemente inundáveis. Como estratégia de enfrentamento do problema, a população adotou a solução construtiva da palafita, comum na tradição amazônica entre a população ribeirinha. No entanto, a situação sanitária dessas moradias, em áreas de maior densidade, revelou-se como de extrema precariedade. Também a cidade do Recife revela uma situação similar, com os grupos de maior renda ocupando as áreas secas e os pobres ocupando as áreas alagáveis. A cidade do Recife irá se caracterizar, também nesse caso, de forma similar ao Rio de Janeiro, a Belo Horizonte e a Porto Alegre, pela ocupação dos morros da cidade por áreas de favelas.

Outro ponto divergente diz respeito à densidade bruta, que tende a ser bem maior nas metrópoles de maior porte, ressaltando problemas mais graves para o equacionamento de soluções individuais de saneamento<sup>8</sup>, como se pode ver na Tabela 1.

## O Déficit Habitacional nas Metrôpoles

Utilizamos aqui os indicadores de déficit e inadequação habitacionais, conforme a metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro<sup>9</sup>. O conceito básico é o de *necessidades habitacionais*. Essas teriam um caráter mais amplo e incluiriam o *déficit* – ou seja, a necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida, por meio da construção de novas unidades habitacionais –, a *demanda demográfica* – a necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico no futuro – e, finalmente, a *inadequação* – ou seja, a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certos tipos de carência mas que não impliquem a reconstrução total das unidades. Em resumo, o conjunto das *necessidades habitacionais* seria estabelecido pela equação: *déficit + demanda demográfica + inadequação*.

<sup>8</sup> Em áreas de baixa densidade, soluções individuais de esgotamento sanitário, como fossas ou de coleta de lixo, como a queima, não têm impactos fortes sobre a salubridade. Em áreas mais densas, a solução de coleta de esgoto por rede e do lixo por serviço municipal se impõe.

<sup>9</sup> Ver, a respeito, Fundação João Pinheiro (1995; 2002).

Município	Área (km <sup>2</sup> )	Densid.	População 1991	População 2000	Taxa Anual de Crescim.
Belém	505,8	5.530,4	1.244.689	1.279.861	0,00
Ananindeua	173,7	2.262,2	88.151	392.947	0,18
Marituba	111,1	679,1		75.448	
Benevides	246,5	133,6	68.465	35.350	-0,07
Santa Bárbara	276,1	41,2		11.375	
<b>Total RM Belém</b>	<b>1313,15</b>	<b>1366,9</b>	<b>1.401.305</b>	<b>1.794.981</b>	<b>1,03</b>
Recife	218,7	6.501,8	1.298.229	1.422.905	0,84
Olinda	38,1	9.675,7	341.394	367.902	0,68
Periferia	2.716,2	388,4	956.835	1.055.003	1,01
<b>Total RM Recife</b>	<b>2.754,3</b>	<b>1.211,8</b>	<b>2.919.979</b>	<b>3.337.565</b>	<b>1,01</b>
Belo Horizonte	331,9	6.718,0	2.020.161	2.238.526	0,94
Betim	346,8	875,4	170.934	306.675	5,46
Periferia	8.704,4	208,7	1.337.187	1.816.551	1,03
<b>Total RM Belo Horizonte</b>	<b>9.383,1</b>	<b>464,9</b>	<b>3.528.282</b>	<b>4.361.752</b>	<b>1,02</b>
Rio de Janeiro	1.264,2	4.627,9	5.480.768	5.857.904	0,61
Niterói	131,8	3.478,5	436.155	459.451	0,47
Periferia Consolidada	1.571,4	2.437,4	3.329.221	3.830.107	1,02
Periferia Distante	2.770,9	269,5	568.430	746.694	1,03
<b>Total RM Rio de Janeiro</b>	<b>5.738,3</b>	<b>1.898,5</b>	<b>9.814.574</b>	<b>10.894.156</b>	<b>1,01</b>
São Paulo	1.528,5	6.808,1	9.646.185	10.434.252	0,72
ABCD	628,4	2.943,6	1.638.690	1.849.731	1,01
Outros Municípios	5.805,4	963,7	4.160.066	5.594.720	1,03
<b>Total RM São Paulo</b>	<b>7.962,3</b>	<b>2.245,4</b>	<b>15.444.941</b>	<b>17.878.703</b>	<b>1,02</b>
Porto Alegre	496,1	2.741,2	1.263.403	1.360.590	0,68
Periferia	9.393,5	209,4	1.967.329	2.358.188	1,02
<b>Total RM Porto Alegre</b>	<b>9.889,6</b>	<b>326,7</b>	<b>3.230.732</b>	<b>3.718.778</b>	<b>1,02</b>

Fonte: Censos demográficos IBGE

Tabela I - Dados Gerais dos Municípios

A metodologia de cálculo foi aperfeiçoada na segunda versão do trabalho. Essas informações estão sumarizadas nos quadros abaixo, que apresentam as mudanças de metodologia operadas pela Fundação João Pinheiro em seus dois estudos.

<b>Elementos do Déficit Habitacional</b>	
<b>Estudo de 1995</b>	<b>Estudo de 2001</b>
Domicílios rústicos	Domicílios Rústicos
Domicílios improvisados	Domicílios Improvisados
Famílias conviventes	Famílias conviventes
Cômodos cedidos ou alugados	Cômodos cedidos ou alugados
	Depreciação do estoque
	Ônus excessivo com o aluguel

<b>Elementos da Inadequação Habitacional</b>	
<b>Estudo de 1995</b>	<b>Estudo de 2001</b>
Densidade excessiva	Densidade excessiva
Carência e inadequação da infra-estrutura	Carência da infra-estrutura
Ônus excessivo com aluguel	
	Inadequação fundiária urbana
	Inadequados em função da depreciação
	Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna

Antes de entrar especificamente na questão metropolitana, cabe lembrar que o déficit habitacional no Brasil, no ano de 2000, foi estimado em cerca de 6.500.000 unidades, sendo basicamente urbano, à exceção do Nordeste, que concentra ainda um déficit rural expressivo. Esse número equivale a 14,8% do parque domiciliar existente, tendo o Norte e o Nordeste apresentado percentuais bem maiores. Em termos de sua composição, o déficit é majoritariamente formado pela coabitação familiar, que responde

por 56,6% do total, seguida pela precariedade da habitação, com 24%, e ônus excessivo com aluguel, com 18%, sendo a depreciação por tempo de existência do imóvel responsável por apenas 2% do total. Oitenta e três por cento do déficit está concentrado na população com renda familiar até três salários mínimos (SM), e 91,6% (acumulados), na faixa até cinco SM, o que mostra a importância de uma política nacional voltada para os segmentos de baixa renda.

Quanto à inadequação, destaca-se a carência de infra-estrutura, que atinge cerca de 10.200.000 domicílios, seguida pelo adensamento excessivo, que está presente em cerca de 2.000.000 de unidades no país. Seguem-se a inadequação fundiária e a ausência de unidade sanitária, ambas com cerca de 1.500.000 unidades. Esses valores se distribuem desigualmente no território, com o Norte e o Nordeste concentrando um peso relativamente maior de domicílios com inadequação de infra-estrutura e ausência de sanitários, enquanto o problema da densidade excessiva atinge principalmente os domicílios da região Sudeste.

Do déficit total, cerca de 30% estão concentrados nas dez principais regiões metropolitanas, correspondendo a 1.950.000 unidades. Nestas áreas, 65% do déficit corresponde à coabitação familiar, 21% ao ônus excessivo com pagamento de aluguel e quase 10% à habitação precária. Esses números mostram que o problema habitacional deixa de ser a improvisação dos materiais de construção, revelando o que se pode conferir a olho nu na maioria das metrópoles do Sul e do Sudeste, ou seja, que a população tem investido na melhoria habitacional a partir do uso de materiais mais resistentes, como o tijolo, o bloco de concreto e a cobertura com laje<sup>10</sup>.

O que ocorreu nos anos 90? Sabe-se que o déficit aumentou no Brasil em cerca de 1.200.000 unidades na década<sup>11</sup>, incremento que, no entanto, revelou-se inferior ao crescimento domiciliar global, fazendo com que o déficit relativo tenha se reduzido de 15,4% para 14,6%. Nas metrópoles verifica-se um crescimento absoluto de cerca de 500.000 unidades, com pequena redução da

<sup>10</sup> Embora subsistam problemas de salubridade e de segurança nessas moradias, não detectáveis pelos dados das PNADs e censitários.

<sup>11</sup> Esses valores correspondem ao que a Fundação João Pinheiro denominou de "déficit ajustado", incluindo os elementos que poderiam ser comparados entre 1991 e 2000.

participação do déficit no parque domiciliar, de 13,6% para 13,3%. O comportamento dessa evolução pode ser visto nos Gráficos 1 e 2.

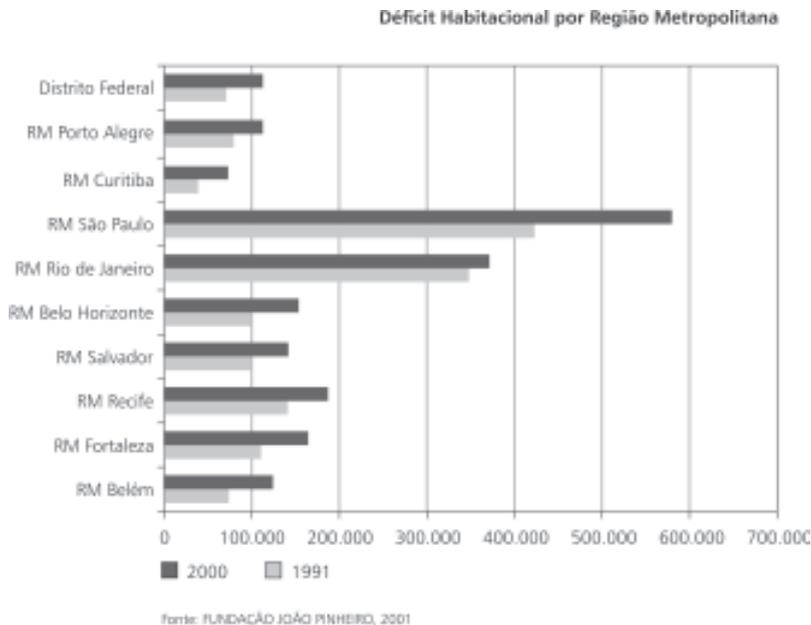


Gráfico 1: Evolução do Déficit Habitacional por RM (1991/2000)

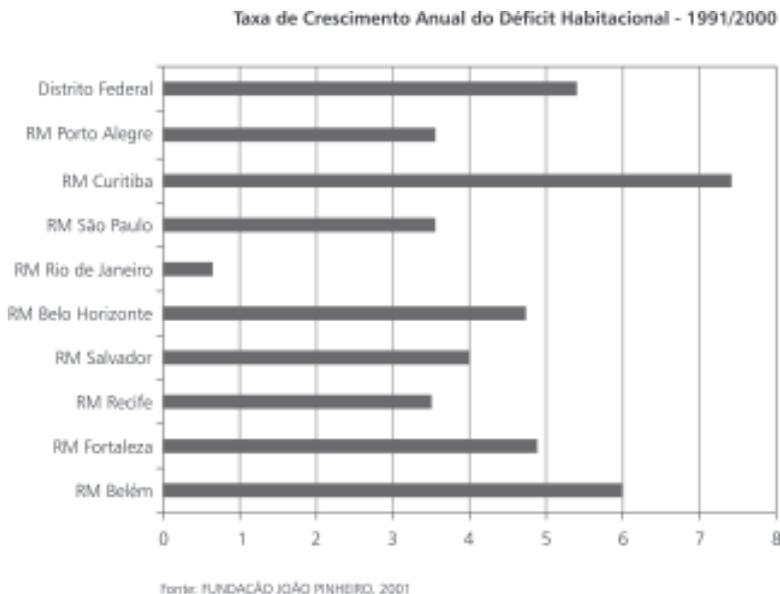


Gráfico 2: Taxa de Crescimento Anual do Déficit Habitacional por RM (1991/2000)

Os gráficos acima mostram que o déficit cresceu em todas as RMs, ficando a média anual de crescimento em torno de 3%, destacando-se Curitiba, Belém e Brasília, com taxas superiores a 5%, variação que reflete, principalmente, as diferentes taxas de crescimento demográfico.

Por outro lado, as elevadas taxas de crescimento do déficit em uma região como a de Belém, que é uma cidade que concentra um grande contingente de pobres e que tem menor capacidade de gerar recursos para enfrentar o problema, são extremamente preocupantes. Além desse fato, cabe ressaltar a importância do crescimento do déficit em Curitiba, cidade que é apontada na literatura como modelo de qualidade de vida.

O significado desse passivo, em relação ao parque habitacional local, aparece no Gráfico 3.

O Gráfico 3 mostra que Belém e Salvador tinham, em 2000, um déficit que atingia cerca de 27%, enquanto os indicadores de Recife, Fortaleza e Dis-

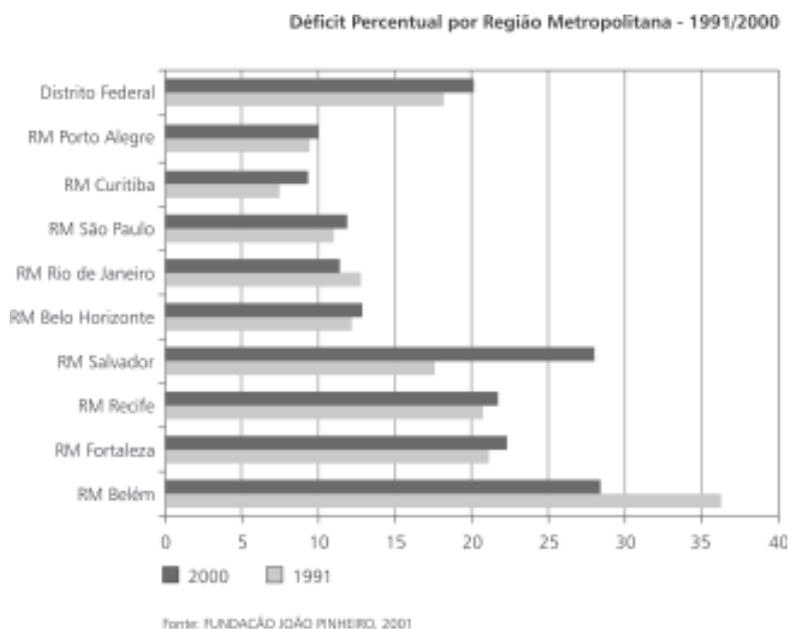


Gráfico 3 - Déficit Percentual por RM (1991/2000)

trito Federal variaram em torno de 20%, valores bem superiores à média nacional (14,8%). Destas três, Salvador ainda tem como agravante apresentar o maior grau de crescimento relativo na última década. Já Rio de Janeiro e Belém reduzem o percentual do déficit, o que, no caso do Rio, reflete o seu esvaziamento populacional. Curitiba, que em 1991 apresentava a melhor situação do país, com déficit de cerca de 7%, já se aproxima do nível de 10% de Porto Alegre (a segunda melhor situação) e dos índices de 11% do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Além do déficit, cabe também olhar a inadequação habitacional. Destaca-se a carência de infra-estrutura como o principal problema, em nível geral, nas metrópoles do Rio de Janeiro e Recife, com cerca de 500.000 domicílios nessa condição. Por outro lado, São Paulo apresenta um quadro inverso, com uma situação mais precária em termos de adensamento da unidade habitacional, sendo superior aos valores de carência de infra-estrutura. Os resultados podem ser vistos nos Gráficos 4 e 5.

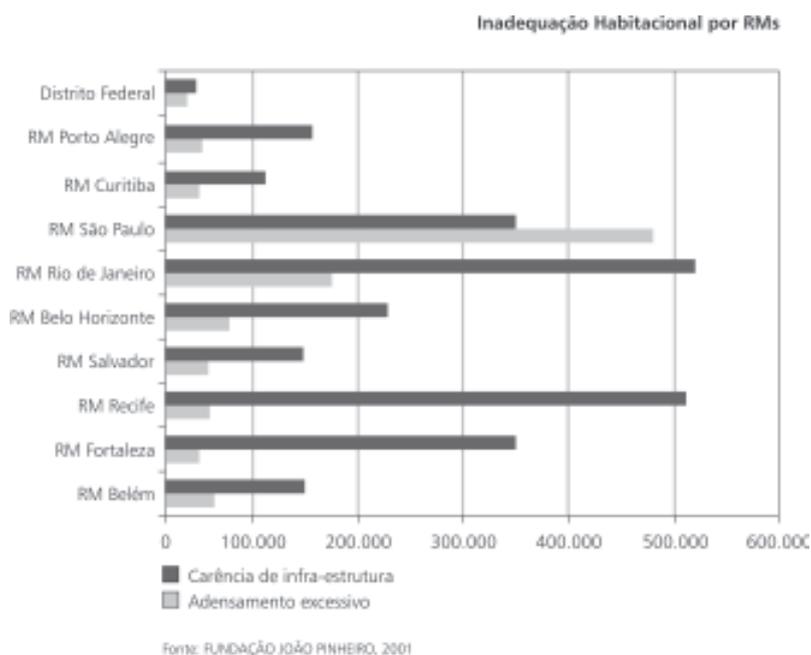
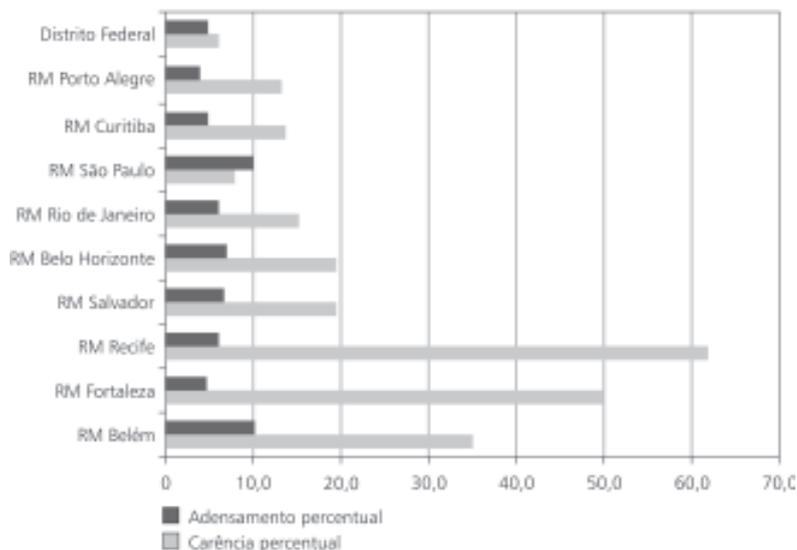


Gráfico 4: Inadequação Habitacional por RMs (2000)

### Inadequação Habitacional por RM - Percentual - 2000



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001

Gráfico 5: Inadequação Habitacional Relativa por RM

Observando-se os dados relativos, percebe-se que a situação das metrópoles do Nordeste e do Norte é bem mais precária, principalmente Recife, Fortaleza e Belém. Sabe-se que o problema de infra-estrutura concentra-se na área do saneamento, já que a cobertura de energia elétrica é quase universalizada. A escala dos números aponta para a necessidade de políticas amplas de provisão de abastecimento de água e coleta de esgoto e lixo, que não podem ser resumidas tão-somente às iniciativas de urbanização de favelas. Certamente, estas últimas são da maior importância, mas a natureza do problema envolve, principalmente, a ausência de redes e de sistemas de coleta na periferia<sup>12</sup>, sugerindo a necessidade de se desenharem macropolíticas de saneamento, e não intervenções pontuais em assentamentos populares.

<sup>12</sup> Cabe ressaltar que não se trata apenas de implantar as redes, que são a ponta final do sistema, mas também ampliar a captação e adução de água e efetivar o tratamento do esgoto e do lixo coletados.

Os dados apresentados mostram que uma política para enfrentamento do déficit e da inadequação habitacionais tem que levar em conta as disparidades entre as metrópoles e a especificidade do problema em cada uma delas. Se considerarmos que as metrópoles do Norte e do Nordeste acumulam os maiores déficits e inadequações relativos e que são as que dispõem de menor capacidade de alavancagem de recursos, comparativamente ao Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo, verifica-se que a política deveria também pautar-se em critérios redistributivos, inversamente proporcionais à capacidade financeira dessas regiões.

### Políticas Habitacionais Municipais nas Metrôpoles (1997-2002)

A pesquisa foi desenvolvida por meio da aplicação de um questionário básico, contendo um conjunto de perguntas que permitiam caracterizar as ações empreendidas pela Prefeitura no campo da habitação de interesse social e, ainda, o quadro institucional da área habitacional e de política urbana, incluindo-se algumas questões relativas aos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como o Plano Diretor. Os questionários foram aplicados mediante visitas das equipes locais às Prefeituras, onde foram entrevistados os técnicos responsáveis pelas áreas cobertas pela investigação<sup>13</sup>.

Os resultados revelam, em primeiro lugar, a confirmação de pesquisa anterior que, versando sobre o universo das 50 maiores cidades brasileiras, já identificava, no caso das regiões metropolitanas, diferenças significativas entre os municípios-sede e os periféricos. O que se pode constatar é que, de maneira geral, ações significativas em relação à habitação de interesse social tendem a estar concentradas nos núcleos metropolitanos e, em alguns casos, em municípios de periferias consolidadas.

<sup>13</sup> A metrópole de São Paulo não foi objeto da aplicação do questionário por problemas ocorridos na formação da equipe local. Por essa razão, no texto que se segue não será feita qualquer referência à situação dos municípios dessa RM. No entanto, foi desenvolvida uma avaliação com a participação de especialistas em habitação que trabalham com a área metropolitana, tendo em vista a seleção de experiências significativas para avaliação posterior. Constatou-se, em linhas gerais, que prevalecia ali a mesma situação identificada em outras RMs, com a ressalva da maior significação das políticas habitacionais desenvolvidas fora do núcleo metropolitano, nos municípios da região do ABC, principalmente Diadema e Santo André.

O caso da RM Porto Alegre ilustra essa afirmativa. A Prefeitura do Município de Porto Alegre vem desenvolvendo ações no campo da habitação de interesse social desde a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores (1988-1992), a partir das demandas originadas no Orçamento Participativo. Essas demandas são encaminhadas por intermédio de programas desenvolvidos pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), sendo o principal o de regularização fundiária, que visa a titular, regularizar urbanisticamente e urbanizar as áreas de ocupação (vilas ou favelas). Outras ações são desenvolvidas no âmbito de programas de incentivo ao cooperativismo habitacional, construção por mutirão, prevenção e realocação de famílias moradoras em áreas de risco, além da continuidade dos programas do Sistema Financeiro da Habitação, que apoiavam a produção de novas unidades através de empreiteiras contratadas. Embora, em termos quantitativos, as ações não tenham conseguido reduzir significativamente o déficit habitacional e a produção da irregularidade, em Porto Alegre pode se verificar, seja pela estrutura administrativa montada para enfrentar o problema habitacional, seja pelos resultados encontrados, que se trata de uma administração que desenvolve ações concretas e efetivas no campo da política habitacional.

O mesmo não pode se dizer dos municípios da periferia metropolitana, como se vê no Quadro 1.

Como se pode observar, as iniciativas dos governos municipais são ainda tímidas, predominando os financiamentos em nível federal, através de programas como o Habitar-Brasil-BID, Morar Melhor e PAR; e, em menor escala, em nível estadual, através de programas de apoio a cooperativas. Destaca-se, ainda, no que diz respeito aos programas, a presença de ações de regularização fundiária e de cooperativas, reproduzindo-se os principais programas do governo municipal de Porto Alegre.

Com relação à estrutura institucional, percebe-se em vários municípios que a habitação permanece ligada à área do Serviço Social, o que sugere ações de cunho assistencial e pontuais (como foi confirmado nas entrevistas). Além disso, observou-se também ausência de organização administrativa que possibilitasse o acompanhamento das ações desenvolvidas, principalmente em termos dos custos das obras.

Município	Estrutura Administrativa	Programas exclusivamente com recursos próprios	Programas com apoio de recursos externos
Alvorada	Secretaria de Planejamento, Urbanização e Meio Ambiente	Regularização fundiária e cooperativas	Moradia Popular, cooperativas, compra e venda de loteamentos e regularização urbanística (E); Habitar Brasil, Morar Melhor, reassentamento de áreas de risco/ Programa Integrado de Recuperação de Áreas Degradadas e Tipificação da Habitação em Alvorada (U)
Cachoeirinha	Secretaria de Habitação	Regularização fundiária	Mora Legal II, PAR e Habitar Brasil (U); obras com recurso do fundo PIMES (BIRD)
Campo Bom	Secretaria de Habitação e Assistência Social	Recadastramento de famílias cuja renda é de até 5 salários mínimos	Urbanização de loteamentos e cooperativas (E); melhoria no esgotamento cloacal, Mora Legal e Habitar Brasil (U)
Novo Hamburgo	Secretaria de Assistência Social e Habitação	Desobstrução de zonas ribeirinhas e reassentamentos	PAR e Habitar Brasil (U)
São Leopoldo	Secretaria de Ação Social e Habitação	Fiscalização de programas	Loteamento Tancredo Neves (Trensurb e Estado); Habitar Brasil, Mora Legal, PAR (U)
Viamão	Secretaria de Planejamento, Habitação e Meio Ambiente	Cooperativas, mutirão e regularização fundiária	Moradia Popular e Pró-Gualba (E); Habitar Brasil, PAR, Morar Melhor e Viamão + 20 (U)

Fonte: BORBA; ALFONSIN. GONZALES (2004).

Quadro 1 – Região Metropolitana de Porto Alegre

O quadro geral apontado pela equipe de pesquisa é assim sintetizado (BORBA; ALFONSIN; GONZALES, 2004):

A inexistência de registros sistemáticos das intervenções representa uma séria dificuldade para a continuidade da pesquisa e do processo de avaliação de políticas municipais de habitação. O que existe são informações fragmentadas. Além disso, freqüentemente os integrantes das gestões atuais desconhecem o que anteriormente foi feito. Não foi possível localizar pessoas que pudessem “contar a história” da habitação, em cada município. Mesmo assim, tudo indica haver escassez e/ou inexistência de experiências significativas que respondam aos objetivos da pesquisa – registrar e analisar políticas habitacionais alternativas em nível municipal.

A falta de registros adequados e completos torna extremamente difícil o rastreamento das políticas desenvolvidas. Essa situação não é uma peculiaridade de um ou outro município, mas ocorre em todos. Conforme os entrevistados, isso se deve à rotação de partidos políticos nas prefeituras e à conseqüente descontinuidade na ocupação dos cargos na estrutura administrativa. É um diagnóstico comum que mostra a precariedade em termos de recursos humanos e a falta de condições (institucionais, técnicas e materiais) para desenvolver uma política habitacional.

Um outro elemento significativo, que também será identificado em outras metrópoles, diz respeito à capacidade de indução dos municípios-pólo sobre os periféricos, em termos da tendência observada de que estes venham a desenvolver programas inspirados naqueles desenvolvidos no núcleo metropolitano. Tal fato ocorre também na RM de Porto Alegre, como se pode observar na Figura 1, considerando-se, ainda, que foi verificada a disseminação da experiência do Orçamento Participativo.

Com relação aos instrumentos urbanísticos, percebe-se aqui também uma forte diferenciação, com o município-sede apresentando um leque mais diversificado e significativo, não apenas como parte de sua legislação, mas também

com experiências de implementação significativas<sup>14</sup>. Importante destacar a utilização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que permitem a segurança de posse da terra e que se configuram como instrumento importante para a regularização urbanística das áreas de vilas e favelas. Além de Porto Alegre, o instrumento foi identificado apenas em mais um dos municípios da periferia, Novo Hamburgo.

Tendências semelhantes podem ser encontradas também em Belo Horizonte, seja no que diz respeito à não-existência ou à pouca efetividade das ações desenvolvidas nos municípios periféricos, seja no que diz respeito ao seu baixo grau de institucionalidade, seja, ainda, quanto à precariedade das informações disponíveis. Ressalta-se, no caso da RMBH, que apenas cinco municípios declararam possuir uma política habitacional. Entre estes, destacaram-se, além de Belo Horizonte, dois municípios periféricos, Contagem e Betim, com forte base industrial, que apresentam um leque mais diversificado de instrumentos de intervenção. No entanto, vários outros municípios desenvolvem ações pontuais no setor, como se pode ver no Quadro 2.

Um elemento importante identificado na RMBH diz respeito à ausência relativa da participação dos governos estadual e federal no desenvolvimento de ações de habitação de interesse social:

Na ótica do conjunto das prefeituras da RMBH, a participação, quer seja do Governo Federal e/ou Estadual, é pouco significativa. Apenas cinco municípios em 2002, Belo Horizonte, Juatuba, Santa Luzia, Raposos e Nova Lima, admitiram possuir alguma forma de parceria com o Governo Estadual no âmbito habitacional; com o Governo Federal, essa parceria foi admitida pelos municípios de Belo Horizonte, em dois programas, e pelos municípios de Juatuba, Esmeraldas, São José da Lapa, Ribeirão das Neves, Mateus Leme e Ibitité em apenas um programa. Belo Horizonte declara ainda receber recursos financeiros internacionais, oriundos do BID, destinados à construção de conjuntos habitacionais. (GODINHO et al., 2004).

<sup>14</sup> Ver, a respeito, Augustin Filho e Tonolier (1997).

Municípios	Constr. de moradia	Reconstr. de moradias	Reformas de moradias	Financiam. mat. construção
Baldim	X			
Belo Horizonte	X	X		X
Betim	X	X	X	X
Brumadinho				
Caeté			X	
Capim Branco	X			
Contagem	X			
Esmeraldas	X			
Florestal	X			
Ibirité	X			
Igarapé	X			
Itaguara				
Jaboticatubas		X		
Juatuba	X			
Lagoa Santa				X
Mário Campos				
Mateus Leme	X			
Matozinhos	X		X	
Nova Lima	X			
Pedro Leopoldo	X			
Raposos				
Ribeirão das Neves	X			
Rio Acima	X			
Rio Manso	X			
Sabará	X	X	X	X
Santa Luzia	X			
São Joaquim de Bicas	X			
São José da Lapa	X			
Taquaraçu de Minas		X		
Vespasiano				

Fonte:

Relocalização	Oferta lotes	Urbanização Assentamentos Populares Vilas/favelas	Regularização fundiária
X		X	X
X		X	
	X		
		X	
X	X	X	X
			X
		X	X
	X		
	X	X	
X		X	
		X	
		X	
	X	X	X
	X		
			X

Quadro 2: Região Metropolitana de Belo Horizonte

Sem contar com apoio significativo de outros níveis de governo, a Prefeitura de Belo Horizonte vem desenvolvendo programas efetivos na área da urbanização de favelas, atendimento à população em área de risco e construção habitacional por mutirão com autogestão. As demandas são operadas através do Orçamento Participativo, como em Porto Alegre, mas diferenciam-se pela existência do Orçamento Participativo da Habitação (OPH), que recebe as demandas específicas de construção de conjuntos habitacionais. A participação popular também ocorre por meio das Conferências Municipais de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação. A estrutura administrativa montada para gerenciar a política municipal de habitação está ancorada na Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), que desde o ano de 2000 está subordinada à Secretaria Municipal de Habitação.

Enquanto Belo Horizonte apresenta estrutura e capacidade administrativas mais efetivas, os municípios periféricos revelam um quadro institucional mais frágil:

Em síntese identificamos que a estrutura funcional para enfrentamento da questão da habitação na maioria dos municípios da RMBH é coordenada, predominantemente e de forma direta, pelo Prefeito ou através de seu Gabinete; as ações habitacionais (projetos, programas) são, muitas vezes, identificadas com as atividades de realização de obras e/ou objeto de intervenção da assistência social. (GODINHO et al., 2004).

Belo Horizonte revelou ainda uma forte integração da política urbana e dos instrumentos normativos com a política habitacional. Essa dimensão reflete-se de forma mais clara na utilização das ZEIS, que são diferenciadas em três tipos: um para as favelas; um para as áreas vazias a serem ocupadas com empreendimentos habitacionais de interesse social<sup>15</sup>; e outro para os conjuntos habitacionais desenvolvidos pelo poder público. As ZEIS aparecem em cinco outros municípios da metrópole, a saber, Betim, Contagem, Pedro Leopoldo, Santa Luzia e Taquaraçu de Minas.

<sup>15</sup> BH segue aqui a experiência inovadora de Diadema. Ver, a respeito, Baltrusis (2004).

O caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro também segue a mesma tendência, ressaltando-se a maior diferenciação entre os investimentos realizados no núcleo metropolitano e em outras municipalidades, como mostra o quadro abaixo, em que foi desenvolvido um exercício de apropriação dos recursos investidos em habitação de interesse social.

Total estimado de recursos investidos por município e na RMRJ					
Município	Orçamento Municipal	Programas CAIXA - Cartas de Crédito/ PAR e outros	Programas - CEHAB-RJ/	Outras Parc./ Financiam. externos - Habitar Brasil - BID e OGU	Total por município
Belford Roxo	R\$ -	R\$ 30.000*	R\$ 363*	R\$ -	R\$ 30.363*
D. de Caxias	S/ Inf	S/ Inf	R\$ 24.230*	R\$ -	R\$ 24.230*
Itaboraí	R\$ -	R\$ -	R\$ 3.652*	R\$ -	R\$ 3.652*
Itaguaí	R\$ 544.000*	R\$ 9.294*	R\$ -	R\$ 4.372*	R\$ 14.210*
Japeri	R\$ -	R\$ -	R\$ 1.081*	R\$ -	R\$ 1.081*
Mangaratiba	R\$ 2.000*	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 2.000*
Niterói	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Nova Iguaçu	S/ Inf	S/ Inf	R\$ 16.644*	R\$ 540*	R\$ 17.184*
Paracambi	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Rio de Janeiro	R\$ 180.000*	R\$ 50.000*	R\$ 105.575*	R\$ 330.000*	R\$ 665.575*
São Gonçalo	R\$ 247*	R\$ 547*	R\$ -	R\$ -	R\$ 794*
São João de Meriti	R\$ 200*	R\$ 358*	R\$ -	R\$ -	R\$ 558*
<b>Investimentos RMRJ</b>	<b>R\$ 182.991*</b>	<b>R\$ 90.199*</b>	<b>R\$ 151.545*</b>	<b>R\$ 334.912*</b>	<b>R\$ 759.647*</b>

\*multiplicar por mil

Fonte: CARDOSO: COELHO (2004)

Quadro 3 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Apesar da precariedade dos dados, percebe-se a enorme discrepância na capacidade de acesso a recursos, com o município do Rio tendo controlado cerca de 88% do total. Essa diferença, obviamente, reflete-se na

Município	Constr. de U.H.s			Oferta de Lotes Urb.			Oferta de Materiais Const.		
	93/96	97/00	Situaç. Atual	93/96	97/00	Situaç. Atual	93/96	97/00	Situaç. Atual
Belford Roxo	0	Ignor.	2075	0	Ignor.	Não	0	Ignor.	Não
D. de Caxias	0	45	1857	0	800	355	0	113	59
Guapimirim	0	50		0	0		0	0	
Itaboraí	0	46	59	0	0	Não	0	500	Não
Itaguaí	200	100	457	0	15	Não	0	0	Não
Japeri	0	300		0	0		0	0	
Magé	0	Ignor.		0	Ignor.		0	0	
Mangaratiba	0	0	30	0	0	1678	0	50	Não
Maricá	0	12		0	0		0	0	
Nilópolis	175	0		516	0		0	0	
Niterói	0	Ignor.	Não	20	0	Não	0	0	Não
Nova Iguaçu	220	3000	739	0	1500	Não	0	230	S/inf.
Paracambí	16	34	Ignor.	0	0		0	0	
Queimados	0	0		0	0		0	250	
Rio de Janeiro	5892	Ignor.	1147	0	Ignor.	S/inf.	0	Ignor.	S/inf.
São Gonçalo	0	0	40	0	0	Não	0	0	Não
São João de Meriti	200	200	70	2000	0	Não	0	0	Não
Seropédica	0	0		0	0		0	0	
Tanguá	0	0		0	0		0	0	

OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE - Projeto Rede Habitat

Fontes: Perfil dos Municípios Brasileiros – Pesquisa de Informações Básicas Municipais - IBGE (2001) in <http://www.iboe.net/perfil/index.htm> & OBSERVATÓRIO - IPPUR/UFRJ - FASE - Projeto Rede Habitat

Quadro 4 – Tipos de Programas ou de Ações em Habitação – RMRJ (1)

capacidade da administração do município-sede em desenvolver ações mais efetivas, com alto grau de capacidade institucional, como pode ser visto também nos Quadros 4 e 5, a seguir.

Município	Urbanização de Assentamentos			Regularização Fundiária		
	93/96	97/00	Situação Atual	93/96	97/00	Situação Atual
Belford Roxo	0	Ignorado	Não	0	Ignorado	600
D. de Caxias	0	5200	Ignorado	0	3000	Não
Guapimirim	0	0		0	0	
Itaboraí	0	120		0	150	Não
Itaguaí	0	0	888	0	0	3112
Japeri	0	350		0	0	
Magé	0	Ignorado		0	0	
Mangaratiba	0	500	1678	0	1500	1678
Maricá	0	0		0	0	
Nilópolis	516 lotes	0		127	0	
Niterói	37 assent.	0	Ignorado	0	0	Ignorado
Nova Iguaçu	30 assent.	350	200	5500	2200	786
Paracambi	0	0	Ignorado	0	0	Ignorado
Queimados	0	0		0	Ignorado	
Rio de Janeiro	6 ass./ 555 fam.	Ignorado	131776	10814	Ignorado	3012
São Gonçalo	0	0	Não	0	0	Não
São João de Meriti	Ignorado	0	70	Ignorado	1000	Não
Seropédica	0	0		0	0	
Tanguá	0	0		0	0	

Fontes: Perfil dos Municípios Brasileiros – Pesquisa de Informações Básicas Municipais - IBGE (2001) in <http://www.ibge.net/perfil/index.htm> & OBSERVATÓRIO - IPPUR/UFRJ - FASE - Projeto Rede Habitat

Quadro 5 – Tipos de Programas ou de Ações em Habitação – RMRJ (2)

A avaliação da equipe local ressaltava:

Uma rápida análise dos quadros acima mostra que apenas o município do Rio de Janeiro apresenta uma perspectiva de continuidade de seus programas, configurando uma política habitacional clara e com resultados expressivos, principalmente quanto aos programas de urbanização de favelas e de regularização fundiária. Em todos os outros casos, verificou-se uma atividade errática e pouco consistente e [...] muito dependente de recursos estaduais ou federais. (CARDOSO; COELHO, 2004).

A articulação institucional que permite à Prefeitura do Rio atuar desta forma e angariar os recursos acima especificados foi assim descrita:

No Rio de Janeiro, a responsabilidade pela política Habitacional é da SMH (Secretaria Municipal de Habitação), que desenvolve articulações e parcerias com diversos órgãos da administração direta e indireta, principalmente com a Riourbe, a IplanRio, a Secretaria de Esportes e Lazer, a SMU, a Geo-Rio e a SMDS. Como parte da terceirização interna das demandas, a Riourbe licita e fiscaliza parte das obras gerenciadas pela SMH, além de participar como parceira na execução do Favela-Bairro. Com destaque nesse processo, foi realizado um convênio com o IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) para a realização de concursos públicos para elaboração da metodologia do Programa Favela-Bairro. Já o IplanRio contrata levantamentos aerofotogramétricos, serviços de topografia, projetos de arquitetura e urbanização.

104

A SMH opera com recursos da Prefeitura e com recursos captados de fontes como a Caixa Econômica Federal (através do Comunidade Solidária e de programas como o Pró-Sanear e Pró-Cred. Associativo), agências multilaterais (Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID), Previ-Rio (no Programa de Cartas de Crédito Imobiliário) e iniciativa privada. Na regularização fundiária, urbanização e construção de habitação popular, a SMH é parceira de entidades, instituições e da iniciativa privada, através de convênios firmados com o IAPAS, a UFRJ e a

UFF, da participação de entidades como o VIVARIO em projetos de construção de habitação popular e da participação da iniciativa privada em programas como o Favela-Bairro.

A atuação da Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro está estruturada em seis programas:

a) Programa Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social). Subdividido em: Programa Bairrinho (até 500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social); e Programa Grandes Favelas (acima de 2.500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social);

b) Programa Regularização Fundiária e Titulação (objetivo: extensão do direito de propriedade);

c) Programa Morar Carioca (objetivo: cartas de crédito para funcionários municipais, PAR – Programa Arrendamento Residencial/CAIXA);

d) Programa Morar Legal - Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda;

e) Programa Novas Alternativas (objetivo: revitalização de habitações coletivas de tipo cortiços); e

f) Programa Morar Sem Risco (objetivo: eliminação das ocupações sob viadutos).

A política habitacional no Rio de Janeiro, embora apresente um desempenho muito superior ao das outras cidades nucleares metropolitanas, não possui a mesma articulação com o quadro normativo, como foi apontado para os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, e como se verá no caso de Recife. As ZEIS foram adotadas a partir da promulgação do Plano Diretor, em 1992, mas destinam-se basicamente à regularização urbanística das favelas. Todos os outros instrumentos previstos no Plano Diretor não estão sendo utilizados e não há evidências em curto prazo de sua utilização.

O caso de Recife nos permite identificar, de forma mais clara, o processo de difusão das inovações desenvolvidas nos municípios-sede pelos muni-

cípios periféricos. A consolidação das ZEIS e do Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) como um modelo de gestão da política de regularização e urbanização das favelas na cidade vai sendo realizada, em primeiro lugar, por Olinda, depois por Jaboatão dos Guararapes e, na seqüência, por outros municípios do entorno metropolitano:

O município de Olinda, espelhado na experiência do Recife, institucionaliza as suas ZEIS, na gestão 1985-88, e implanta um processo de regularização fundiária dos assentamentos pobres de bastante relevância como política municipal de habitação. No período da gestão municipal seguinte, 1989-92, o grupo de técnicos que se encontrara à frente deste programa em Olinda se desloca para Jaboatão dos Guararapes, quando são instituídas as ZEIS deste município, além de ser implantado um processo de legalização fundiária utilizando a usucapião urbana, intermediada pelo governo municipal.

A difusão de experiências nas áreas pobres se estende ao município de Camaragibe, que, na gestão municipal de 1997-2000, institucionaliza as suas ZEIS [...].

O avanço dos demais municípios da RMR, no trato da questão habitacional, se processa, primeiramente, pela via normativa, a exemplo dos municípios do Cabo e de Paulista, que, na gestão 2001-04, instalam um processo de revisão de Lei de Uso e Ocupação do Solo, no qual se insere a institucionalização das ZEIS. O trânsito de técnicos que vivenciaram a experiência do Recife, pelos diversos municípios da Região Metropolitana, propicia uma certa uniformização do instrumento normativo quando aplicado nesses outros municípios. A atuação do órgão de planejamento metropolitano – a FIDEM – contribui, por sua vez, para a difusão de experiências no setor habitacional, tal como as ZEIS, implantadas nos municípios de Paulista, São Lourenço da Mata e Igarassu, através de suas respectivas Plantas Diretoras elaboradas com o apoio daquele órgão. (SOUZA, 2004).

Nesse caso, verifica-se que os mecanismos de difusão das experiênci-

as têm duas origens: por um lado, a “mobilidade” dos técnicos que circulam entre as equipes administrativas de vários municípios, em sucessivas gestões, identificadas por uma proposta partidária ou de um campo político, e, em segundo lugar, a partir da influência do organismo metropolitano de planejamento, no caso a Fidem. Uma síntese da situação da RM de Recife pode ser vista no Quadro 6.

Ressalta-se, ainda, no caso de Recife, que as propostas das ZEIS e, posteriormente, do PREZEIS surgem em decorrência de lutas populares pela terra, que criaram um ator político com influência significativa no desenho e na gestão das ações locais em termos de políticas habitacionais de interesse social.

Embora o PREZEIS seja o programa mais antigo e mais conhecido entre os desenvolvidos no Recife, a avaliação corrente é que ele não contou com recursos suficientes para garantir maior efetividade na sua ação. Além disso, nos últimos anos, outras ações da Prefeitura vêm concorrendo com o PREZEIS na alocação de investimentos em favelas, como o programa de prevenção de risco em morros (Programa Parceria nos Morros, reestruturado a partir de 2001 e denominado Programa Guarda-Chuva) e como o Orçamento Participativo. Uma outra característica é que a Prefeitura não tem nenhuma linha de ação na provisão de novas unidades, tarefa que só é desenvolvida no âmbito do governo estadual. Tal como nas outras RMs analisadas, aqui também se verifica uma importante participação de programas federais como o PAR e o Habitar-Brasil-BID.

Do ponto de vista administrativo, a Prefeitura do Recife ainda não apresenta uma estrutura sólida, já que a Secretaria de Habitação, criada na gestão 1997-2000, foi recentemente transformada em uma Diretoria da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. De qualquer forma, a capacidade técnica acumulada é bastante significativa, não apenas em termos dos quadros governamentais, mas também se considerando aqueles que “militam” em organizações não-governamentais como assessorias aos movimentos populares.

## Ações Habitacionais e Mecanismos de Gestão Municipais na RMR. 1997-2001

Municípios	Órgãos responsáveis por habitação		Programas/Ações Habitacionais e Instâncias de Financiamento e Execução: Municipal (M), Estadual (E) e Federal (F)						Conselho	Fundo	Mecanismos de Integração	
	Habitação: Objeto da Política	Habitação: Compon. da Política	Programas e Ações Habitacionais	Financ.			Execução					
				M	E	F	M	E				F
<b>Núcleo Central</b>												
Recife	Secretaria Habitação (1997-00) Diretoria Habitação (2001 - )		Urbanização de ZEIS							CDU	PREZEIS	PREZEIS
			Urbanização de Favelas									
			Materiais de Construção (KITS)									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
			Reconstrução de habitações									
			Regularização fundiária									
Olinda	Secretaria Políticas Sociais e Habitação		Urbanização de Favelas									
			Materiais de Construção (KITS)									
			Lotes Urbanizados									
			Reconstrução de habitações									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
Jaboatão dos Guararapes	Diretoria Habitação	Secretaria Planejamento	Urbanização de Favelas									CEZEIS
			Materiais de Construção (KITS)									
			Lotes Urbanizados									
			Reconstrução de habitações									
			Núcleos Habitacionais - PAR									

## Ações Habitacionais e Mecanismos de Gestão Municipais na RMR. 1997-2001

Municípios	Órgãos responsáveis por habitação		Programas/Ações Habitacionais e Instâncias de Financiamento e Execução: Municipal (M), Estadual (E) e Federal (F)						Conselho	Fundo	Mecanismos de Integração	
	Habitação: Objeto da Política	Habitação: Compon. da Política	Programas e Ações Habitacionais	Financ.			Execução					
				M	E	F	M	E				F
<b>Região Norte</b>												
Paulista	Diretoria Habitação	Secretaria Planejamento	Urbanização de Favelas									
			Materials de Construção (KITS)									
			Infra-estrutura									
			Regularização fundiária									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
			Núcleos Habitacionais- C.Associativo									
Abreu e Lima		Secretaria de Obras e Defesa Civil	Núcleos Habitacionais- C.Associativo									
			Materials de Construção (KITS)									
			Núcleos Habitacionais PAR									
Igarassu		Secretaria de Ação Social	Materials de Construção (KITS)									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
			Reconstrução de habitações									
			Oferta de lotes									
Itapissuma		Secretaria de Coord. Comunit.	Reconstrução de habitações									
Itamaracá		Secretaria de Infra-estrutura	Reconstrução de habitações									
Araçoiaba		Secretaria Desenv. Infraestrut.	Reconstrução de habitações									

## Ações Habitacionais e Mecanismos de Gestão Municipais na RMR. 1997-2001

Municípios	Órgãos responsáveis por habitação		Programas/Ações Habitacionais e Instâncias de Financiamento e Execução: Municipal (M), Estadual (E) e Federal (F)						Conselho	Fundo	Mecanismos de Integração	
	Habitação: Objeto da Política	Habitação: Compon. da Política	Programas e Ações Habitacionais	Financ.			Execução					
				M	E	F	M	E				F
<b>Região Oeste</b>												
Camaragibe		Sec. Planej. e Obras	Núcleos Habitacionais PAR									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
			Reconst. de habitações									
			Construção de habitações ( risco )									
			Oferta de lotes									
			Regularização fundiária									
São Lourenço da Mata		Sec. Planej. e Ação Social	Reconst. de habitações									
			Núcleos Habitacionais PAR									
			Regularização Fundiária									
Moreno		Sec. Planej. Meio Ambiente	Reconstrução de habitações									
			Melhoria de habit. (PCPR. I)									
			Oferta de lotes									
			Regularização fundiária									
<b>Região Sul</b>												
Cabo de Santo Agostinho	Secretaria Exec. Hab. Urbanística		Reconstrução de habitações									
			Melhoria de habit. (PCPR. I)									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
Ipojuca	Secretaria de Infraestr.		Reconst. de habitações									
			Melhoria de habit. (PCPR. I)									

Finalmente, o caso de Belém guarda mais especificidade, já que não se verifica claramente uma ação, no âmbito municipal, na área da habitação de interesse social. As intervenções mais significativas desenvolvidas em Belém referem-se aos investimentos em macrodrenagem dos grandes canais que atravessam a cidade, sendo a moradia um subproduto, no final, de uma política de saneamento. Assim foi com o projeto de drenagem da Bacia do Uma, que contou com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e que foi desenvolvida sob a responsabilidade do governo do Estado do Pará. Uma intervenção que vem sendo desenvolvida mais recentemente, a drenagem do canal do Tucunduba, já conta com uma participação importante do governo municipal, mas ainda apresenta um desenho semelhante ao da experiência anterior. O problema habitacional, no caso, refere-se à necessidade de reassentamento de famílias ribeirinhas, deslocadas por força das obras. De forma semelhante ao que acontece no Recife, a provisão de novas unidades habitacionais permanece sob a responsabilidade do governo estadual, através da ação da COHAB.

Só a partir de 1998 foi criada a Secretaria Municipal de Habitação, embora houvesse ações na área da habitação em períodos anteriores, fragmentadas em várias secretarias. Sob a responsabilidade da SMH foram desenvolvidos dois projetos de urbanização com provisão de lotes urbanizados, com recursos do programa Habitar-Brasil, e um programa de microcrédito para melhoramentos habitacionais em áreas de favelas, com poucos recursos. As ações no campo fundiário são até o momento coordenadas pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (Codem), criada em 1971 para gestão das terras municipais e responsável pelo desenvolvimento de ações de regularização fundiária. Não se verificou qualquer iniciativa de ações habitacionais nos municípios do entorno metropolitano.

De maneira geral, pode-se concluir que Belém, assim como Recife, sofre de uma carência crônica de recursos financeiros para desenvolver ações dotadas de mínima efetividade diante da escala do déficit habitacional metropolitano.

## Conclusão

Este texto teve como objetivo realizar um balanço das ações na área da habitação de interesse social em municípios metropolitanos, buscando identificar os limites e possibilidades do processo de descentralização da política habitacional em curso e ressaltando as experiências locais, de caráter alternativo, com maior efetividade.

O resultado da pesquisa empreendida mostra que existe um *gap* significativo em termos de capacidade financeira e institucional entre os municípios de uma mesma metrópole e entre as metrópoles. Nesse sentido, experiências mais significativas e com maior efetividade são encontradas nos municípios-núcleos das metrópoles do Sudeste e do Sul. Enquanto isso, a experiência do Recife, talvez a mais interessante em termos do modelo institucional adotado, que demonstra longevidade, resistindo a várias mudanças de administração, tem como problema central a falta de recursos locais para ganhar maior escala de ação.

A diferença apontada acima ganha relevância quando se comparam os resultados locais com os volumes do déficit e da inadequação habitacional. Entre as metrópoles pesquisadas, apenas o Rio de Janeiro, que contou com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, conseguiu uma atuação importante do ponto de vista da urbanização de favelas. Já Belém e Recife, que apresentam os indicadores relativos mais importantes de déficit e inadequação, são as metrópoles menos dotadas de capacidade financeira para atuar.

Os resultados apontam para uma forte capacidade de inovação nos núcleos metropolitanos e para uma difusão progressiva dos modelos para os municípios periféricos. Essa difusão, no entanto, dependeu basicamente da “migração” dos técnicos, e apenas em um caso, Recife, verificou-se uma atuação institucional clara de difusão através do órgão de planejamento metropolitano (Fidem). Esse fato sugere a potencialidade que poderia se abrir a partir de programas de capacitação e desenvolvimento institucional

que não apenas buscassem difundir modelos e práticas bem-sucedidas mas que buscassem adequar as condições institucionais locais para o desenvolvimento de ações mais efetivas no campo da habitação de interesse social.

## Bibliografia

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan/São Paulo: Fapesp, 2000.

AUGUSTIN FILHO; TONOLLIER. **A experiência de Porto Alegre**. In: Seminário “A Valorização da Propriedade Urbana e a Recuperação de Investimentos : iniciativas e dificuldades”. Rio de Janeiro: IBAM/ Lincoln Institute/ IPPUR-UFRJ, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 22, n. 4, p. 107-120, out./dez. 1988.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BORBA, Sheila Villanova; ALFONSIN, Betânia de Moraes; GONZALES, Sylvia Antunes. **Análise de experiências alternativas de habitação popular nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ-FINEP, 2004.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. **Municipalização das políticas habitacionais: uma análise da experiência recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio; COELHO, Will Robson. **Política habitacional nos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ-FINEP, 2004.

DAVIDOVICH, Fany Raquel. Diferenças da espacialidade da metrópole no Brasil: referências para a gestão territorial. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 26. **Anais...**, Caxambu (MG), 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional 2000**. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda et alii. **Questão social e política municipal da habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) no início do séc. XXI**. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ-FINEP, 2004.

MOURA, Rosa; KORNIN, Thais. Metropolização e governança urbana: Relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 26. **Anais...**, Caxambu (MG), 2002.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; CARDOSO Nelson Ari. **A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira**: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão. Trabalho apresentado no Seminário Internacional “Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados”, promovido pelo Ministério das Cidades, Câmara dos Deputados e Fórum das Federações. Brasília, 30 e 31 de março de 2004.

PARACAMPO, Maria Vitória; LIMA, José Júlio. **Políticas habitacionais na Região Metropolitana de Belém**. Relatório de Pesquisa IPPUR/UFRJ-FINEP, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q. **Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas**: avaliação do programa nacional de reforma urbana. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ - FASE, 1994.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Política habitacional para os excluídos**: o caso da Região Metropolitana do Recife. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ-FINEP, 2004.

