

Plano Nacional de Habitação

**PRODUTO 2
VOLUME I**

Contextualização do Plano Nacional de Habitação:

**Contrato nº 47000391, Ref. BID Nr: 4000007130
BRA/00/019 – Habitar – BID**

Dezembro 2007



 **PlanHab**

Via Pública • LabHab-Fupam • Logos Engenharia

Apresentação

Este relatório corresponde ao **Produto 02** do Contrato nº 47000391, Ref. BID Nr: 4000007130, BRA/00/019, Habitar – BID, no Item 5, do Anexo II, Termo de Referência, intitulado **Contextualização do Plano Nacional de Habitação: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis.**

Está dividido em sete partes que abordam os principais temas relacionados à questão da habitação no contexto temporal atual a partir de um olhar multifacetado, composto por um conjunto de enfoques de abrangência econômica e financeira, relacionados à organização espacial do território e de aspectos sociais que resultam em demandas e modalidades de produção da moradia no Brasil.

Enfatizam-se nesse produto as principais questões que descrevem e problematizam cada tema analisado, concluindo-se cada capítulo com questionamentos e temas que deverão ser aprofundados de maneira a contribuir com a elaboração do próximo produto, que se refere aos cenários e tendências com os quais o Planhab, por ser um plano de quinze anos, terá que se defrontar e responder. O principal objetivo que orientou a elaboração da contextualização das questões habitacionais não foi o de esgotar todas as análises sobre o tema, na medida que não se trata de um trabalho acadêmico. A intenção foi a de estabelecer leituras que possam responder sobre o estado da arte de cada tema, nivelar conhecimento com a Secretaria Nacional de Habitação e abrir o caminho para as demais análises e as propostas que deverão se suceder.

É importante frisar que a formulação do Planhab não está sendo desenvolvida de forma linear em relação aos tempos e etapas de elaboração. A própria dinâmica definida pela Consultoria – apresentada no produto 1 deste contrato – estabelece um processo de elaboração com a participação da sociedade na qual temas e etapas vêm sendo discutidos ao mesmo tempo em que consultores e técnicos elaboram seus estudos. Neste processo os interlocutores apresentam suas leituras dos fatos - sempre qualificadas pela experiência e conhecimento da problemática – ao mesmo tempo em que disponibilizam sugestões e propostas. A riqueza desse processo de conhecimento é inegável e não se traduz inteiramente no presente relatório que deve focar principalmente os elementos de contextualização.

Assim, ao lado da leitura técnica, elaborada pela equipe de consultores, foram realizados seminários regionais que possibilitaram uma leitura participativa da problemática habitacional onde a diversidade regional e de segmentos sociais foram contemplados. A sistematização das discussões realizadas nestes eventos foi incluída neste relatório, embora não constasse do escopo original previsto no contrato, porque se considerou que o olhar da sociedade sobre a questão, ou seja, uma leitura participativa, é fundamental para balizar o diagnóstico técnico.

O prazo para a formulação do Plano Nacional da Habitação e para a elaboração deste relatório não permite o desenvolvimento de pesquisas e levantamento de informações primárias, tornando a elaboração deste relatório um processo de sistematização de informações e dados já existentes. Mesmo assim, em algumas áreas onde se considerou possível, buscou-se gerar informações que ainda não existiam agregadas para o país. Um dos exemplos é o da produção e a oferta de mercado, informação que ainda não existe, de forma sistemática, para o conjunto do país.

Dados sobre a produção habitacional formal foram coletados, a partir de pesquisa elaborada pela consultoria, que conseguiu levantar informações sobre nove capitais do país, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte (sudeste), Fortaleza, Recife, Salvador e Maceió (nordeste), Goiânia (centro-oeste) e Porto Alegre (sul). Estas cidades, embora não respondam pela totalidade do que vem sendo produzido no país, deixando de fora algumas das regiões economicamente mais dinâmicas, como interior paulista e o centro oeste, apresentam um percentual muito significativo do volume de produção imobiliária do país, dando uma idéia aproximada do que vem sendo produzido no país.

Já a quantificação da produção formal, a cargo do pequeno produtor, e aquela resultante dos investimentos individuais (autopromoção) é ainda mais difícil de ser quantificada. Estudo encomendado pela Anamaco e efetuado com base nas vendas de balcão de algumas grandes revendedoras de material de construção (pesquisa de mercado Booz Allen Hamilton), inferiu que, do total de unidades produzidas, 77% eram executadas em regime de auto-promoção. Este número – que indica uma ordem de grandeza do fenômeno, incluindo o pequeno produtor e o mercado informal (já que a pesquisa de balcão não permite fazer essa distinção) – deixaria para o mercado de incorporação imobiliária e para o mercado público apenas 23% das unidades produzidas no país, o que não parece distante do que efetivamente ocorre.

Outra frente cujas informações não estão disponíveis de forma agregada para todo o país é a referente aos programas públicos estaduais. Enquanto o desenho institucional de cada estado foi objeto de estudo específico contratado pela SNH (apesar da grande mutabilidade das instituições, existe um panorama traçado a respeito), os dados de produção pública estadual, assim como uma sistematização dos programas implementados pelos Estados, ainda não existe para todo o país. Quais são os programas, qual a dimensão do atendimento e a ordem de grandeza dos recursos locais investidos, é ainda um quadro em formulação, mas que já apresenta neste relatório algumas importantes indicações.

Muitas informações foram coletadas, especialmente a partir dos Seminários regionais e permitem tecer um primeiro relatório a respeito; mas existem ainda muitas lacunas sobre esse contexto de implementação da política a nível estadual, que deverão continuar como objeto de estudo. Em relação aos recursos empregados pelos Estados em habitação, foram utilizados os únicos dados disponíveis para a grande parte dos municípios e estados brasileiros, agrupados pela Secretaria do Tesouro Nacional apesar de toda a insegurança que esses dados contêm: são auto-declarados e não são obrigatórios, o que pode não corresponder à realidade dos investimentos efetuados, carecendo-se ainda, para muitos municípios, de séries históricas que permitam uma análise dinâmica.

Outros exemplos poderiam ser relatados, mas o que cabe afirmar é que a contextualização não é uma etapa do trabalho que será considerada, a partir da entrega deste relatório, como uma etapa acabada. Nem os seminários regionais, nem o debate com os segmentos sociais, que ainda estão sendo agendadas, estão terminados. A coleta de informações está em constante atualização. Fontes de informações foram disponibilizadas recentemente como é o caso da CAIXA. É um processo que pode ainda ser acrescido a partir de novas fontes e da assimilação e revisão de algumas questões que forem julgadas insuficientes. Ademais, consideramos que um dos objetivos do Plano Nacional de Habitação é apresentar uma referencia concreta das necessidades de novas pesquisas e da sistematização de informações, o que deverá ser objeto de um trabalho sistemático de investigações, objetivando garantir que a primeira revisão do PlanHab possa contar com uma base de dados mais consistente.

Por outro lado, em vários temas abordados neste Relatório avança-se para além da contextualização, identificando tendências e cenários que deverão ser melhor aprofundados no *Produto 3 : Cenários e Estratégias do Plano Nacional de Habitação*.

Para fins de apresentação dos estudos até aqui elaborados o relatório foi dividido em sete capítulos, que tratam do conjunto de temas essenciais para a contextualização da questão habitacional, com as ressalvas que serão apontadas no final desta introdução. Embora o trabalho tenha sido estruturado de modo que cada capítulo fosse dedicado a um tema específico, inevitavelmente existem sobreposições pois as questões são interligadas e, muitas vezes, são tratadas sob enfoques diferentes em várias partes do relatório. Por outro lado, embora inicialmente tenha sido estabelecido o período pós-BNH como o recorte temporal comum para todas as análises, por razões de ordem analítica cada capítulo acabou por trabalhar com uma dimensão temporal própria e mais adequada para o objeto do estudo específico que foi realizado.

No Capítulo 1 – “**Cenários macroeconômicos**”, buscou-se delinear as condições e cenários macroeconômicos que permitirão orientar o desenho do Plano Nacional de Habitação, apresentando-se dois horizontes para o desempenho futuro da economia, um considerado mais provável e outro de *stress*, de modo a avaliar os efeitos de estrangulamentos mais graves que viriam a interferir na disponibilidade de renda e na capacidade financeira do setor público para bancar ações relativas à política de habitação. Foram especialmente consideradas as projeções contempladas pelo PPA, ministérios e IPEA, dentre outros, e formuladas hipóteses de crescimento econômico e distribuição de renda. Por outro lado, o lançamento e a relevância do PAC levaram a SNH a solicitar estudo específico junto a consultoria especializada, cujos resultados serão incorporados aos próximos produtos.

Avalia-se também o comportamento da demanda por habitação no que se refere à capacidade de pagamento da população no futuro de médio e longo prazos estabelecidos para o PlanHab. Propõe ainda, uma metodologia para superar a classificação de renda familiar baseada em salários mínimos, de maneira a se obter uma distribuição relacionada às faixas de atendimento anunciadas na PNH.

No capítulo 2 - **Fontes de financiamento e subsídios** são analisadas as fontes públicas e privadas de recursos onerosos e não onerosos para o financiamento habitacional, e descrita sua evolução recente. Elabora-se em primeiro lugar, uma caracterização do

contexto atual das fontes de financiamento habitacional federais, estaduais e municipais, em que fica evidente a crescente disponibilidade de crédito para o setor. Para as fontes provenientes dos fundos de gestão pública é estabelecido o seu marco regulatório e são apresentados o perfil normativo, a trajetória orçamentária e de contratações e a distribuição regional de cada fonte (FGTS, FAR, FDS, FAT). Estas análises serão complementadas no próximo relatório, mediante o acesso detalhado aos dados de execução, seja no âmbito orçamentário, seja, em especial, nos casos do FGTS e Caixa Econômica Federal, com especial atenção para a habitação de interesse social. Por fim, avalia-se o perfil do crédito imobiliário, SBPE e SFI, sua estagnação e mesmo queda durante anos e a expansão verificada no período mais recente, a partir de um quadro de medidas favoráveis no âmbito dos ambientes micro e macroeconômicos.

No capítulo 3 – **Necessidades Habitacionais** discute-se a metodologia de quantificação das necessidades habitacionais desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, aperfeiçoada desde meados da década de 1990, problematizando-se alguns conceitos e lacunas que necessitam melhor delineamento a fim de captar a complexidade das demandas habitacionais atuais. Utilizam-se os resultados do estudo mais recente sobre essas necessidades, desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, para traçar um quadro quantitativo do déficit e das inadequações das moradias. Procura-se qualificar o universo dos domicílios com famílias conviventes a partir da identificação de recortes segundo faixas de renda domiciliar e congestionamento interno dos domicílios. Esses recortes mostram as porções da coabitação que realmente significam demandas por novas moradias. Por fim, analisam-se as demandas demográficas habitacionais futuras com base nas projeções populacionais até o ano de 2020 elaboradas pelo CEDEPLAR da UFMG. Com isso, tem-se uma dimensão dos desafios habitacionais que, de um lado, precisam atender as necessidades herdadas do passado e, de outro lado, devem responder às demandas futuras de modo a evitar o engrossamento dos montantes do déficit e das inadequações habitacionais.

No capítulo 4 – **Quadro regional, urbano e fundiário e sua relação com a questão habitacional** focaliza-se a questão urbana e regional nos aspectos que mais interagem, modelam e conflitam com a questão habitacional. Na primeira parte do capítulo apresenta-se uma primeira classificação tipológica dos municípios brasileiros, a partir de um conjunto de indicadores e da inserção do município na dinâmica econômica do país. Resultou na construção de uma classificação capaz de servir de orientação para o desenvolvimento de critérios regionalizados a serem utilizados no Plano Nacional de

Habitação e que não se restringe ao porte do Município. Trata também de aspectos regionais do déficit habitacional, mostrando sua dimensão por grandes regiões e estados.

Nas demais partes do capítulo são tratadas questões mais específicas do processo intra-urbano: as características do processo de ocupação intra-urbano, buscando identificar relações com o processo de produção de habitação; as tendências recentes do planejamento urbano e sua relação com a questão habitacional, identificando como os planos diretores, instrumentos como as ZEIS e outras intervenções urbanísticas têm enfrentado as questões habitacionais e o processo de expansão urbana, para mostrar como o modelo atual de desenvolvimento das cidades, muitas vezes estimulado ou patrocinado pelo poder público, reproduz a exclusão territorial. Num contexto marcado pela especulação imobiliária e extensão horizontal das cidades, são evidentes os prejuízos para os que não conseguem pagar o preço da terra urbanizada, conforme os mecanismos de mercado.

No capítulo 5 - **Produção formal e informal da moradia** são abordadas as formas de produção habitacional, desde a incorporação imobiliária até a autoconstrução precária. O capítulo foi dividido em dois grandes eixos: produção formal e informal. A produção formal é entendida como aquela de acordo com a legislação vigente, tendo como principais agentes o incorporador, o pequeno promotor e as cooperativas. Já a informal é aquela produzida à margem dos parâmetros legais, resultando, geralmente, num ambiente precário e insalubre e tem como exemplo mais comum e marcante a favela. Além de definir os principais agentes de produção procura-se quantificá-la de modo a construir um quadro da representatividade de cada setor da produção. Em face de uma demanda por moradia gigantesca, essa quantificação será útil para definir metas e estratégias por agentes da produção habitacional.

No capítulo 6 – **Política habitacional e programas públicos de habitação** está apresentada uma síntese da evolução da política habitacional brasileira, desde seus antecedentes até a atual situação, estabelecendo-se uma periodização e pontuando-se os principais avanços que estão sendo implementados a partir da criação do Ministério das Cidades.

Em seguida serão apresentados os atuais programas nacionais e um quadro da produção pública de habitação, considerando tanto as ações desenvolvidas em nível federal como o amplo leque dos programas implantados pelos Estados.

No Capítulo 7 – **Evolução e quadro atual dos Arranjos Institucionais** estão apresentados os desenhos institucionais que orientaram a intervenção do Estado na questão da habitação desde o BNH até a criação do Ministério das Cidades e a implementação do novo Sistema Nacional da Habitação. Apesar das dificuldades de informações, buscou-se, com base nos estudos do CEM-Cebrap e em entrevistas com os responsáveis pela política habitacional nos diversos estados brasileiros, traçar um quadro da organização institucional atual dos Estados, na perspectiva de se reunir elementos que possam contribuir para a construção de arranjos institucionais adequados para colocar em prática a estratégia definida para o PlanHab.

Estes sete capítulos certamente não esgotam inteiramente os temas que poderiam ser analisados para conceituar integralmente a problemática habitacional brasileira. Assim, ficou decidido, de comum acordo com a Secretaria Nacional de Habitação, em reunião de planejamento estratégico do PlanHab, realizada em 13 de julho em Brasília, que questões não solicitadas no Termo de Referência mas que deveriam ser analisadas para subsidiar a elaboração de propostas, deveriam ser incluídas neste Relatório, enquanto que outros aspectos inicialmente arrolados, por não se relacionarem diretamente com o Plano Nacional, poderiam ser tratados com menor destaque.

Por outro lado, definiu-se uma estratégia para tratar de questões que, embora presentes no Termo de Referência, ainda não foram abordadas ou carecem de aprofundamentos. Dentre estas se pode destacar a da cadeia produtiva da construção civil – tema central para a produção habitacional, que deverá ser debatido com profundidade em seminário específico, a ser realizado em conjunto com o BNDES, quando se espera identificar os temas prioritários para aprofundamento e incorporar as contribuições dos melhores especialistas para enfrentá-los. Outros temas que eventualmente não tenham sido tratados deverão ser objeto de estudos específicos futuros.

Por fim, inclui-se como capítulo 8 as contribuições colhidas nos quatro seminários regionais do PlanHab.

1. Cenários macroeconômicos de médio e longo prazos (2015 e 2022) para subsidiar o desenho do plano nacional de habitação

No projeto de desenho do Plano Nacional de Habitação, os cenários macroeconômicos são vistos como:

- elementos importantes para subsidiar a discussão sobre a força e a direção dos constrangimentos macroeconômicos sobre a capacidade financeira do setor público para bancar ações relativas à política de habitação.
- elementos para ajudar a determinar a demanda por habitação e principalmente a capacidade de pagamento das famílias tanto à luz do crescimento da renda (renda macro e renda das famílias) como da distribuição da renda.
- elementos importantes não só para orientar o desenho do Plano mas para lançar alguma luz sobre os impactos das condições macroeconômicas prevaescentes em 2015 e 2022 na implantação do Plano (definição e cumprimento das metas a serem alcançadas, volume de recursos aportáveis pelas diferentes fontes de recursos, volume dos subsídios necessários, etc.).

Na primeira parte do texto que segue é apresentada a lógica que orientou a elaboração das projeções do PIB e da distribuição da renda familiar. Na segunda parte são mostrados os avanços realizados e alguns resultados preliminares destas projeções.

1.1. Estratégia de elaboração das projeções

As projeções se referem ao conjunto do Brasil e se desdobram para as grandes regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste). Seu horizonte temporal são, sempre, os anos de 2015 e 2022.

Nas projeções do PIB é bastante freqüente usar três cenários, chamando-os de pessimista, realista e otimista ou atribuindo-lhes denominações que sugerem a idéia da prevalência de alto, médio e baixo crescimento da economia no horizonte da projeção. Aqui, fez-se a opção de trabalhar com duas projeções que serão definidas a partir de projeções realizadas por outras instituições, como se verá mais adiante. Uma delas, construída a partir dos cenários examinados mais adiante, considerados de mais provável ocorrência por seus autores, será tomada como referência para subsidiar especulações sobre a futura distribuição de renda e para apoiar o estabelecimento de

valores para as dimensões do Plano Nacional de Habitação mais diretamente ligadas ao comportamento da economia e à distribuição de renda (metas, volume de recursos, volume dos subsídios, etc.). A outra, de cunho francamente pessimista e também construída com base nas mesmas fontes, será usada para reconsiderar os valores atingidos por estas dimensões no futuro, supondo a prevalência de condições macroeconômicas piores que as inicialmente consideradas. A idéia é tratar de antever como funcionaria o Plano em condições macroeconômicas adversas. A suposição que está por trás deste procedimento é a de que, no horizonte da projeção (15 anos) pode haver sub-períodos nos quais o PIB apresenta crescimento mais baixo do que o usado como referência, fazendo com que o Plano atravesse momentos de *stress*. Trata-se de avaliar o alcance e a profundidade dos efeitos de uma situação deste tipo sobre o Plano.

Para estabelecer as projeções do PIB, foram analisados os resultados de projeções recentes, de longo prazo, referentes ao conjunto do país. Esta análise fornecerá as bases para o estabelecimento das projeções que serão utilizadas na elaboração do Plano Nacional de Habitação.

Para os PIB regionais projeções de longo prazo são praticamente inexistentes. O único material disponível a respeito para todos os estados da federação são os PPA's estaduais que projetam o PIB para quatro anos. A projeção dos PIB regionais será baseada na tendência da participação das regiões no PIB nacional nos últimos 10 anos. O período a ser considerado será 1995-2004, uma vez que o último dado existente para os PIB regionais é o de 2004. Esta tendência, com as qualificações que se mostrem cabíveis, será projetada para 2015 e 2022.

Com relação à distribuição de renda, o interesse maior não é tratar de antever o futuro da distribuição de renda em si mas sim contar com elementos que permitam repartir o número total de famílias que demandarão habitação no futuro (demanda habitacional) em grupos definidos por faixas de renda que reflitam diferentes capacidades de pagamento pelos serviços de habitação (e diferentes necessidades de subsídios).

A projeção da porcentagem de famílias por faixa de renda será baseada no comportamento da distribuição da renda familiar nos últimos 10 anos, tanto para o Brasil como para as grandes regiões. O período a ser considerado será 1997-2006. Este comportamento, com as necessárias qualificações, será projetado para os anos 2015 e 2022.

1.2 Resultados preliminares: projeções do PIB, Brasil

No desenvolvimento desta parte do trabalho não se pretendeu realizar um levantamento exaustivo do que se produziu recentemente a respeito de projeções de longo prazo do PIB brasileiro. O que se fez foi selecionar alguns resultados de trabalhos recentes que serão tomados como referência para o estabelecimento das projeções que orientarão a elaboração do Plano. A seleção foi realizada segundo uma combinação dos seguintes critérios: projeções de longo prazo, entendidas como aquelas que têm um horizonte temporal da projeção igual ou superior a cinco anos; projeções que têm, de alguma maneira, chancela oficial; e, projeções de fácil acesso (a grande maioria foi obtida na internet, de forma não onerosa).

Dois comentários a respeito das projeções, que são apresentadas nas tabelas 1.1 a 1.8, mostrado mais adiante. Primeiro: a única projeção apresentada que foge a estes critérios é aquela levantada pelo Banco Bradesco, a partir de material que aparece no Boletim Focus, do Banco Central. Esta projeção cobre apenas três anos. Sua presença aqui se justifica unicamente porque recolhe a visão do mercado a respeito do comportamento futuro da economia brasileira. Segundo comentário, é conveniente ressaltar que, dentre as projeções apresentadas, estão três que combinam acentuado cunho oficial e elevada credibilidade e, por isto, são referência nesta área (projeções 1, 2 e 5, do Ministério de Minas e Energia/EPE e da Petrobrás).

Dentre as projeções apresentadas a seguir, as quatro primeiras constroem cenários alternativos para a evolução do PIB. Em todas elas, seus autores apontam o cenário que consideram de mais provável ocorrência. Estes cenários mais prováveis estão destacados em negrito.

Projeções de longo prazo para o PIB brasileiro

Tabela 1.1 - Projeção 1 - MME, Plano Nacional de Energia.

| Cenário | 2001-2010 | 2011-2020 | 2021-2030 | 2005-2030 |
|-----------|------------|------------|------------|------------|
| A1 | 3,3 | 4,8 | 5,7 | 5,4 |
| B1 | 3,1 | 3,7 | 4,5 | 4,1 |
| B2 | 3,1 | 2,5 | 3,4 | 3,2 |
| C | 2,6 | 1,5 | 2,5 | 2,2 |

Fonte: MME, Plano Nacional de Energia 2030

Tabela 1.2 - Projeção 2 - MME, Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica.

| Cenário | 2005 | 2006 | 2007- 2011 | 2012- 2015 | 2005- 2015 |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Trajectoria Alta | 3,0 | 4,5 | 4,5 | 6,0 | 5,1 |
| Trajectoria Referência | 3,0 | 4,0 | 4,0 | 4,5 | 4,2 |
| Trajectoria Baixa | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,5 | 3,2 |

Fonte: MME, Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica

Tabela 1.3 - Projeção 3 - CGGE, Visões contemporâneas de futuro

| Cenário | 2006- 2030 |
|-------------------------|------------|
| Brasil Encajado | 2,5 |
| Brasil Potencial | 4,0 |
| Brasil sem Gargalos | 5,0 |

Fonte: CGGE, Visões contemporâneas de futuro (Módulo 2, Visão Estratégica)

Tabela 1.4 - Projeção 4 – MIN. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro- Oeste

| Cenário | 2005-2020 |
|------------------|------------|
| Cenário A | 3,7 |
| Cenário B | 5,8 |
| Cenário C | 2,6 |

Fonte: Ministério de Integração Nacional, Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro- Oeste (2007-2020)

Tabela 1.5 - Projeção 5 - Plano Estratégico Petrobrás

| 2007-2011 | 2008-2012 |
|-----------|-----------|
| 4,0 | 4,0 |

Fonte: Petrobrás, Plano Estratégico Petrobrás 2020, Plano de Negócios

Tabela 1.6 - Projeção 6 - Ernst Young – FGV

| 2006-2020 |
|-----------|
| 3,7 |

Fonte: Brasil 2020, Os desafios da economia global, Ernst Young – FGV

Tabela 1.7 - Projeção 7 - Bradesco

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------|------|------|------|
| 5,04 | 4,65 | 4,61 | 4,36 |

Fonte: Bradesco (Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos), Compilação de projeções colhidas pelo Boletim Focus (Banco Central do Brasil)

Tabela 1.8 - Projeção 8 - Ministério da Previdência

| | |
|------|-------|
| 2007 | 4,50% |
| 2008 | 5,00% |
| 2009 | 5,00% |
| 2010 | 5,00% |
| 2011 | 3,65% |
| 2012 | 3,63% |
| 2013 | 3,51% |
| 2014 | 3,38% |
| 2015 | 3,31% |
| 2016 | 3,25% |
| 2017 | 3,32% |
| 2018 | 3,08% |
| 2019 | 3,08% |
| 2020 | 3,07% |
| 2021 | 3,01% |
| 2022 | 2,91% |
| 2023 | 2,86% |
| 2024 | 2,93% |
| 2025 | 2,68% |
| 2026 | 2,54% |

Fonte: Ministério da Previdência (SPS), Evolução das principais variáveis para projeção de longo prazo

Tabela 1.8 - Projeção 9 - IPEA

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 3,5 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 5,0 | 5,0 |

Fonte: Cenário macroeconômico 2007-2018, Paulo Mansur Levy e Renato Villela (orgs.), Uma agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza, Texto para discussão no. 1234, IPEA

1.2.1. Os cenários considerados mais prováveis

É apresentado a seguir um resumo das projeções antes comentadas (Tabela 1.9). Neste resumo se retomam somente as projeções de longo prazo e, naquelas em que se constrói mais de um cenário, se apresenta somente o cenário mais provável.

Tabela 1.9 – Projeções de longo prazo (cenário único) e cenários mais prováveis

| Projeção 1 | 2001 - 2010 | 2011 - 2020 | 2021-2030 | 2005 - 2030 | | | | | | | | |
|-----------------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| B1 | 3,1 | 3,7 | 4,5 | 4,1 | | | | | | | | |
| Projeção 2 | 2005 | 2006 | 2007- 2011 | 2012 - 2015 | 2005 -2015 | | | | | | | |
| Trajatória Referência | 3,0 | 4,0 | 4,0 | 4,5 | 4,2 | | | | | | | |
| Projeção 3 | 2006 - 2030 | | | | | | | | | | | |
| Brasil Potencial | 4,0 | | | | | | | | | | | |
| Projeção 4 | 2005 - 2020 | | | | | | | | | | | |
| Cenário A | 3,7 | | | | | | | | | | | |
| Projeção 5 | 2007 - 2011 | 2008 - 2012 | | | | | | | | | | |
| | 4,0 | 4,0 | | | | | | | | | | |
| Projeção 6 | 2006 - 2020 | | | | | | | | | | | |
| | 3,7 | | | | | | | | | | | |
| Projeção 7 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | | | | | | | | |
| | 5,4 | 4,65 | 4,61 | 4,36 | | | | | | | | |
| Projeção 7 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| | 3,5 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 5,0 | 5,0 |

1.2.2. Os cenários pessimistas

É apresentado a seguir (Tabela 1.10) um resumo das projeções antes comentadas, tomando somente os cenários que apresentam projeções pessimistas.

Tabela 1.10 – Os cenários pessimistas

| Projeção 1 | 2001 - 2010 | 2011 - 2020 | 2021-2030 | 2005 - 2030 | |
|-------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| B2 | 3,1 | 2,5 | 3,4 | 3,2 | |
| C | 2,6 | 1,5 | 2,5 | 2,2 | |
| Projeção 2 | 2005 | 2006 | 2007- 2011 | 2012 - 2015 | 2005 -2015 |
| Trajectoria Baixa | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,5 | 3,2 |
| Projeção 3 | 2006 - 2030 | | | | |
| Brasil Encalhado | 2,5 | | | | |
| Projeção 4 | 2005 - 2020 | | | | |
| Cenário C | 2,6 | | | | |

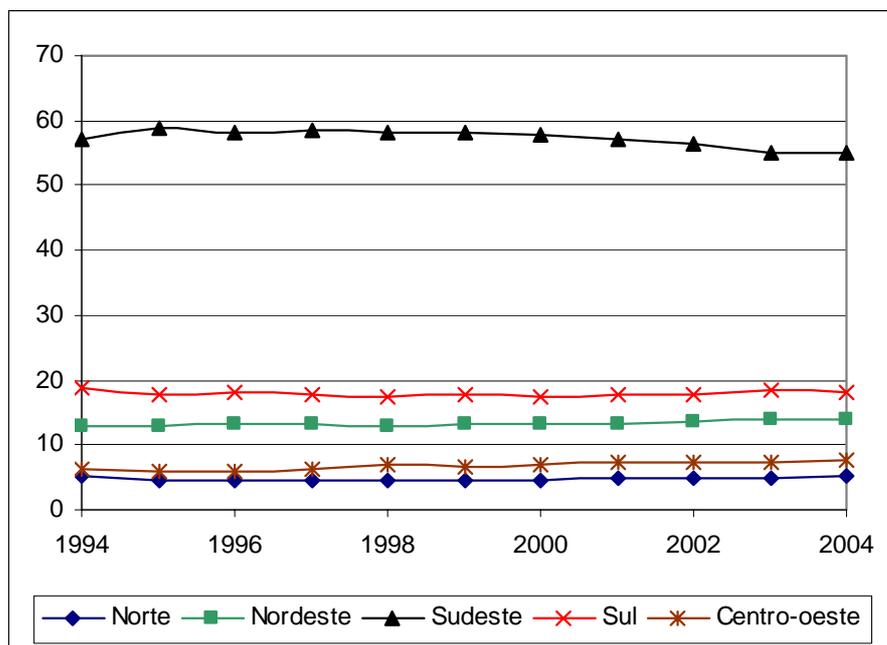
1.2.3 Conclusão parcial

As cifras apresentadas nos dois conjuntos anteriores de tabelas nos indicam que pode-se trabalhar, preliminarmente, com a hipótese de crescimento médio do PIB de 4% ao ano para estabelecer as principais dimensões do Plano (metas, volume de recursos, volume dos subsídios, etc.). Indicam, também, que pode-se tomar o crescimento médio de 2,5% como patamar para avaliar os efeitos de condições macroeconômicas adversas sobre o Plano, conforme comentado mais atrás. Vale destacar que esta taxa de crescimento (2,5%) é muito próxima da taxa de crescimento da economia brasileira que se observou no longo período de quase estagnação da economia nos anos oitenta e noventa.

1.3 Resultados preliminares: projeções do PIB por grande região

A projeção do PIB por grande região, como já foi dito, fundou-se na extrapolação do comportamento das participações do PIB de cada uma das grandes regiões. A evolução destas participações é apresentada no Gráfico 1.1, apresentado a seguir.

Gráfico 1.1 – Evolução da participação das grandes regiões no PIB



Com a participação projetada foi calculado o valor do PIB regional para cada ano do período de projeção, usando as hipóteses de crescimento do PIB nacional de 4% e 2,5%. Os resultados destas projeções são mostrados sob a forma de taxas de crescimento anuais nas Tabelas 1.11 e 1.12, apresentadas a seguir.

Tabela 1.11 – Taxas de crescimento do PIB regional sob a hipótese de crescimento de 4% para o PIB nacional

| Ano | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-oeste | Brasil |
|------|-------|----------|---------|-----|--------------|--------|
| 2007 | 4,8 | 4,8 | 3,4 | 4,0 | 6,3 | 4,0 |
| 2008 | 4,8 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 6,2 | 4,0 |
| 2009 | 4,8 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 6,2 | 4,0 |
| 2010 | 4,8 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 6,1 | 4,0 |
| 2011 | 4,8 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 6,1 | 4,0 |
| 2012 | 4,8 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 6,0 | 4,0 |
| 2013 | 4,8 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 6,0 | 4,0 |
| 2014 | 4,8 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 6,0 | 4,0 |
| 2015 | 4,8 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 5,9 | 4,0 |
| 2016 | 4,8 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 5,9 | 4,0 |
| 2017 | 4,8 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 5,9 | 4,0 |
| 2018 | 4,8 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 5,8 | 4,0 |
| 2019 | 4,7 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 5,8 | 4,0 |
| 2020 | 4,7 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 5,8 | 4,0 |
| 2021 | 4,7 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 5,7 | 4,0 |
| 2022 | 4,7 | 4,7 | 3,4 | 4,0 | 5,7 | 4,0 |

Tabela 1.12 – Taxas de crescimento do PIB regional sob a hipótese de crescimento de 2,5% para o PIB nacional

| Ano | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-oeste | Brasil |
|------|-------|----------|---------|-----|--------------|--------|
| 2007 | 3,3 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,7 | 2,5 |
| 2008 | 3,3 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,7 | 2,5 |
| 2009 | 3,3 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,6 | 2,5 |
| 2010 | 3,3 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,6 | 2,5 |
| 2011 | 3,3 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,6 | 2,5 |
| 2012 | 3,3 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,5 | 2,5 |
| 2013 | 3,3 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,5 | 2,5 |
| 2014 | 3,3 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,4 | 2,5 |
| 2015 | 3,3 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,4 | 2,5 |
| 2016 | 3,3 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,4 | 2,5 |
| 2017 | 3,2 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,3 | 2,5 |
| 2018 | 3,2 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,3 | 2,5 |
| 2019 | 3,2 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,3 | 2,5 |
| 2020 | 3,2 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,2 | 2,5 |
| 2021 | 3,2 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,2 | 2,5 |
| 2022 | 3,2 | 3,2 | 1,9 | 2,5 | 4,2 | 2,5 |

1.4 Resultados preliminares: projeções da distribuição de renda, Brasil

Para projetar a distribuição de renda foi calculado o valor da renda média de cada milésimo da distribuição para cada ano do período 1997 a 2006. Estes valores foram comparados ano a ano com o ano anterior para determinar a contribuição do crescimento econômico e da mudança na desigualdade na diferença de renda observada entre os dois anos, em cada milésimo. Com o mesmo propósito, foi feita a comparação entre 1997 e 2006. Os resultados desta comparação permitem isolar o comportamento passado da redistribuição (positiva ou negativa) de renda e projetar este comportamento para o futuro.

Na Tabela 1.13 apresentada a seguir são apresentados os resultados dos cálculos da mencionada contribuição para alguns milésimos¹, comparando-se os anos 1997 e 2006. Ao tomar os extremos do período, esta comparação reflete o ocorrido nestes 10 anos: redução na renda média (total) das famílias e redução da desigualdade.

¹ Na tabela, 100 significa que o centésimo milésimo da população (famílias) tinha renda média real de R\$228,34 em 1997 e em 2006 tinha renda média real de R\$287,76. Neste período, a renda média deste conjunto de famílias cresceu R\$59,42. Este crescimento se desdobra em diminuição de R\$5,05 por efeito da redução da renda média das famílias e aumento de R\$64,47 por efeito da mudança na distribuição de renda. Nos milésimos superiores há perda de renda tanto por efeito da redução da renda média das famílias como pelo efeito da redistribuição de renda.

Tabela 1.13 – Efeito crescimento e efeito desigualdade para milésimos selecionados (1997 e 2006)

| Milésimo | Valor real | | Efeito do crescimento | Efeito da desigualdade | Mudança Total |
|--------------|------------|-----------|-----------------------|------------------------|---------------|
| | 1997 | 2006 | | | |
| 100 | 228,34 | 287,76 | -5,05 | 64,47 | 59,42 |
| 200 | 304,45 | 409,27 | -6,74 | 111,56 | 104,83 |
| 300 | 456,67 | 565,19 | -10,10 | 118,62 | 108,51 |
| 400 | 608,94 | 719,39 | -13,47 | 123,92 | 110,45 |
| 500 | 818,20 | 898,62 | -18,10 | 98,52 | 80,41 |
| 600 | 1.103,62 | 1.130,47 | -24,42 | 51,27 | 26,85 |
| 700 | 1.500,93 | 1.476,43 | -33,21 | 8,71 | -24,50 |
| 800 | 2.131,14 | 2.055,40 | -47,15 | -28,58 | -75,74 |
| 900 | 3.734,05 | 3.319,07 | -82,62 | -332,36 | -414,98 |
| 1000 | 43.423,68 | 40.505,78 | -960,80 | -1.957,10 | -2.917,90 |
| Média | 1.626,51 | 1.590,52 | - | - | - |

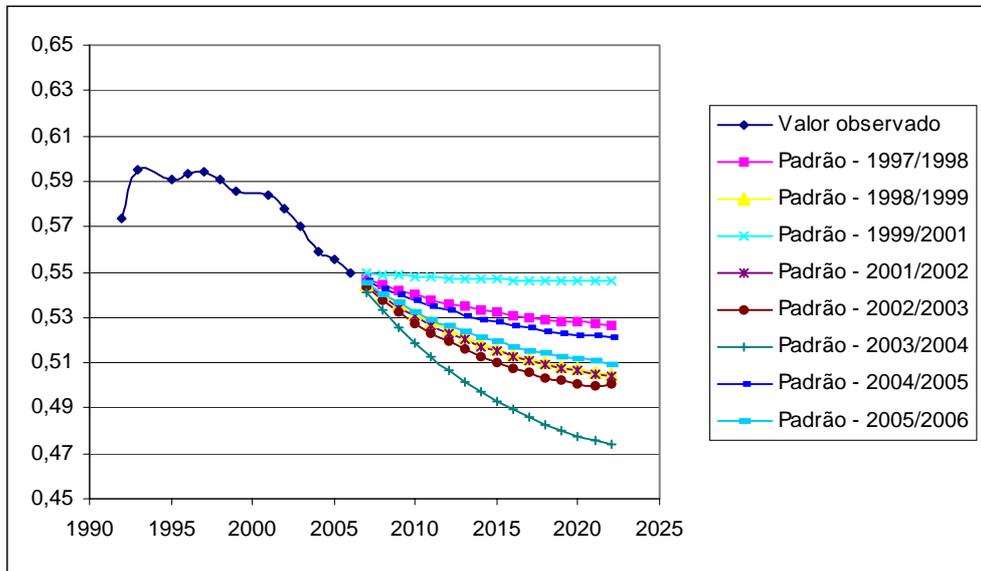
Na próxima tabela (Tabela 1.14) são apresentados os resultados referentes à comparação entre os anos 2002 e 2006, para os mesmos milésimos utilizados na tabela anterior. Neste período ocorreu crescimento na renda média das famílias e redução da desigualdade.

Tabela 1.14 – Efeito crescimento e efeito desigualdade para milésimos selecionados (2002 e 2006)

| Milésimo | Valor real | | Efeito do crescimento | Efeito da desigualdade | Total |
|--------------|------------|-----------|-----------------------|------------------------|----------|
| | 2002 | 2006 | | | |
| 100 | 233,22 | 287,76 | 16,73 | 37,81 | 54,54 |
| 200 | 329,81 | 409,27 | 23,66 | 55,81 | 79,47 |
| 300 | 480,97 | 565,19 | 34,50 | 49,72 | 84,22 |
| 400 | 604,41 | 719,39 | 43,35 | 71,62 | 114,98 |
| 500 | 797,04 | 898,62 | 57,17 | 44,41 | 101,58 |
| 600 | 1.003,17 | 1.130,47 | 71,95 | 55,35 | 127,30 |
| 700 | 1.366,41 | 1.476,43 | 98,01 | 12,02 | 110,02 |
| 800 | 1.923,88 | 2.055,40 | 137,99 | -6,47 | 131,52 |
| 900 | 3.227,99 | 3.319,07 | 231,53 | -140,45 | 91,08 |
| 1000 | 39.423,32 | 40.505,78 | 2.827,66 | -1.745,20 | 1.082,45 |
| Média | 1.484,08 | 1.590,52 | - | - | - |

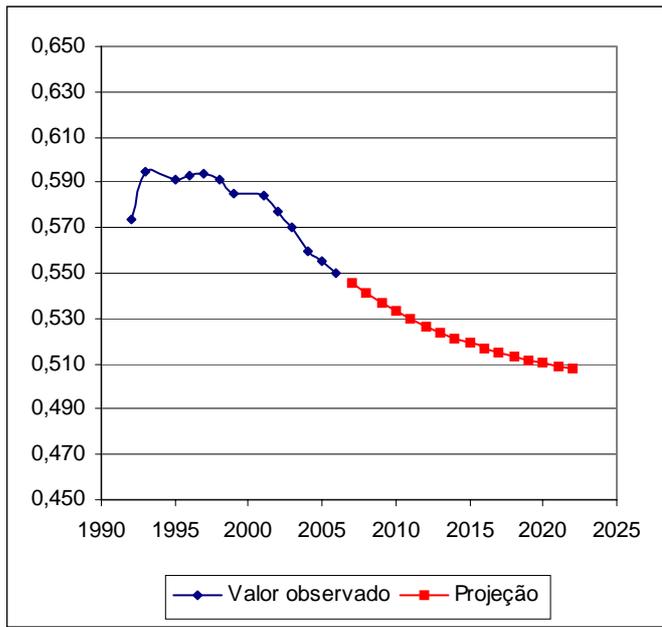
Supondo que os padrões de comportamentos da distribuição da renda observados no passado se reproduzam no futuro e considerando os comportamentos passados calculados ano a ano, pode-se construir o quadro de possibilidades de comportamento futuro da distribuição da renda, medida pelo índice de Gini, mostrado no Gráfico 1.2.

Gráfico 1.2 – Possibilidades de comportamento do índice de Gini no futuro com base no comportamento passado calculado ano a ano



Uma alternativa ao exercício anterior é supor que, em lugar da repetição no futuro dos padrões derivados da observação ano a ano, o que se repete no futuro é o padrão redistributivo observado quando se comparam os extremos do período (1997 e 2006). O gráfico 1.3 apresenta os resultados desta segunda suposição.

Gráfico 1.3 – Possibilidades de comportamento do índice de Gini no futuro com base no comportamento passado calculado para 1997 e 2006



Comparando os gráficos 1.2 e 1.3, pode-se observar que a projeção baseada no período 1997-2006 localiza-se em uma posição intermediária entre as projeções apresentadas, constituindo, portanto, uma espécie de média entre elas. Por isto, e pelas razões indicadas mais adiante, esta projeção poderia ser adotada para orientar a elaboração do Plano.

1.5 Resultados preliminares: projeções da distribuição de renda, grandes regiões

O mesmo processo de desdobramento da evolução da renda média entre efeitos do crescimento da renda e efeitos de mudanças na distribuição da renda foi feito para as grandes regiões do Brasil. A partir disto foram, igualmente, feitas projeções da distribuição de renda para o futuro. Os resultados são mostrados nos gráficos abaixo, ressaltando que estas projeções regionais tomaram como base o comportamento da distribuição de renda calculado comparando os extremos do período (anos 1997 e 2006).

Gráfico 1.4 - Projeção do índice de Gini para a Região Norte

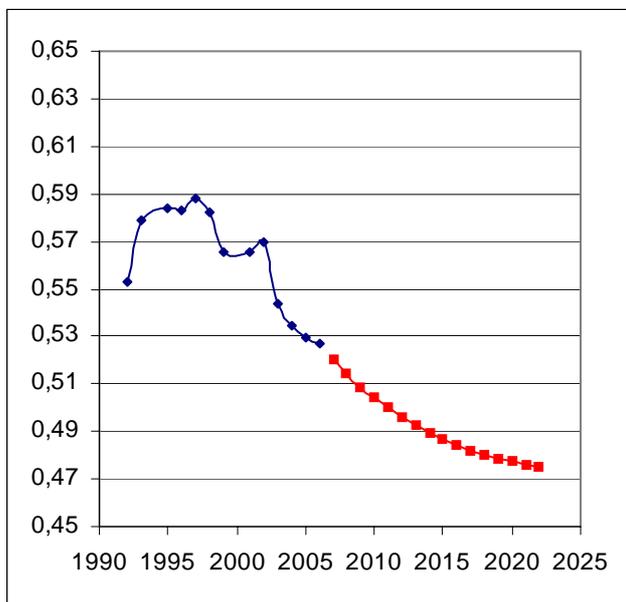


Gráfico 1.5 - Projeção do índice de Gini para a Região Nordeste

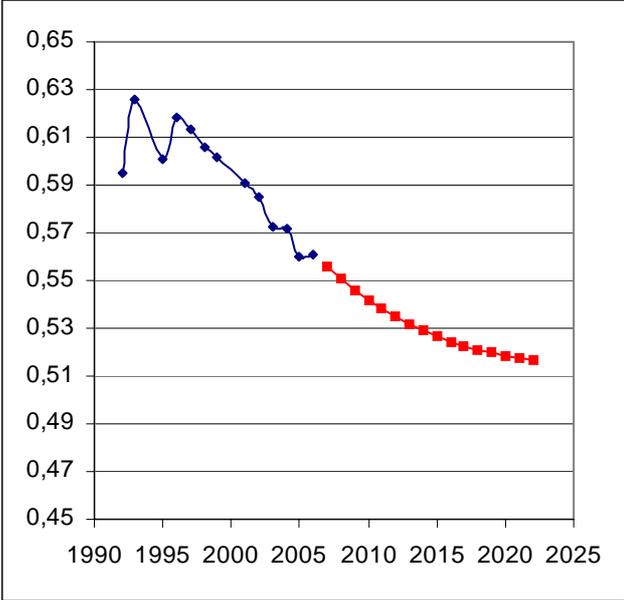


Gráfico 1.6 - Projeção do índice de Gini para a Região Sudeste

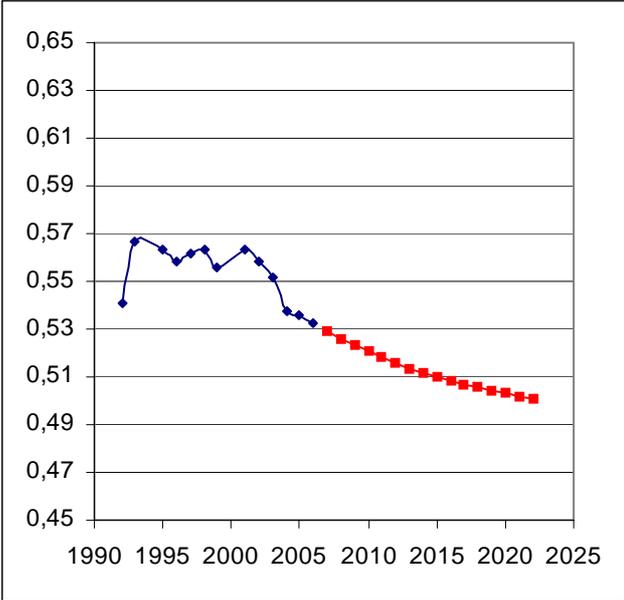


Gráfico 1.7 - Projeção do índice de Gini para a Região Sul

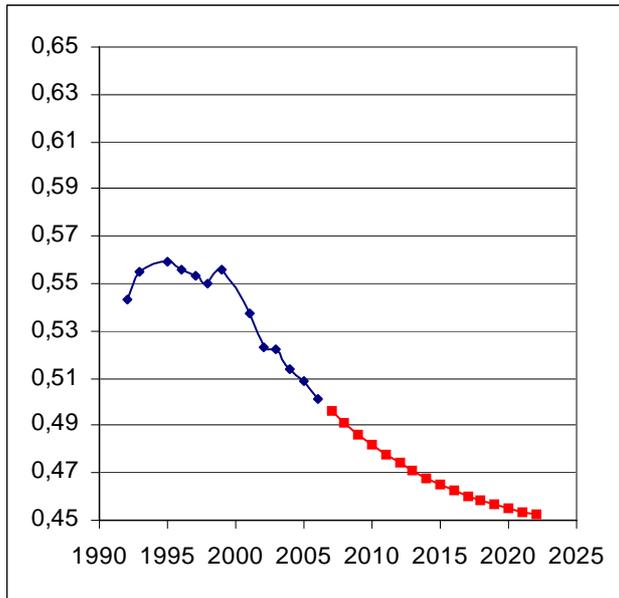
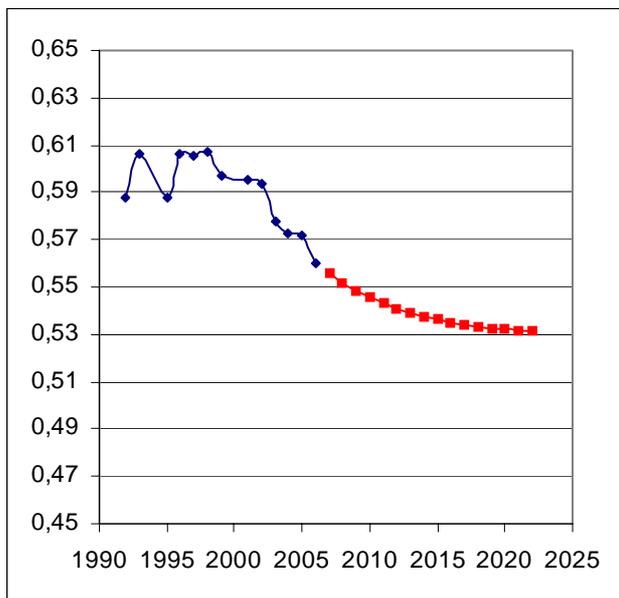


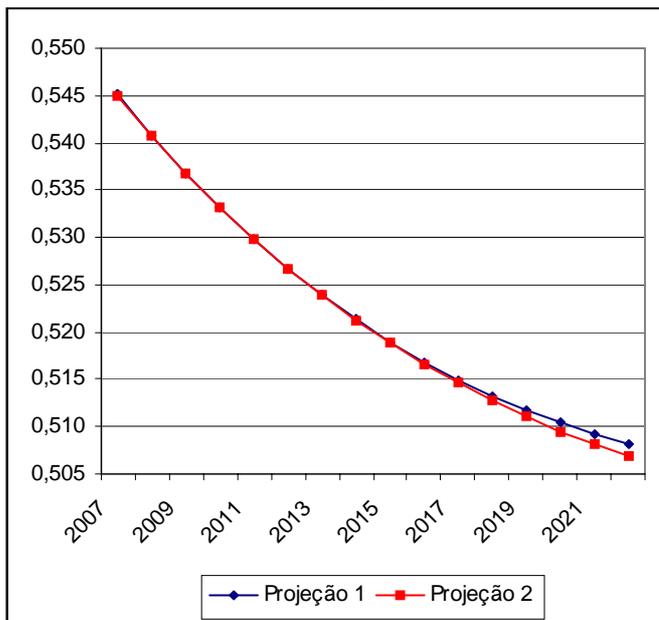
Gráfico 1.8 - Projeção do índice de Gini para a Região Centro-Oeste



É de se supor que, se a projeção feita para o país como um todo e as projeções regionais são robustas e coerente, ao se juntar as projeções regionais deveria se chegar à projeção nacional. Ponderando as projeções regionais pela sua participação na população total, chega-se a uma projeção do índice de Gini para o país.

Comparando-se esta projeção (Projeção 1) com a projeção feita para o país (base 1997 e 2006) (Projeção 2), verifica-se que os dois resultados são muito próximos, como revela o Gráfico 1.9. Esta é uma razoável evidência da robustez e consistência das projeções realizadas.

Gráfico 1.9 – Comparação da consolidação das projeções regionais com a projeção nacional com base na comparação entre os extremos da série (1997 e 2006)



1.6. Um possível uso das projeções da distribuição de renda

A aplicação da projeção da porcentagem de famílias por faixa de renda sobre a projeção realizada pelo CEDEPLAR para o número total de famílias resultará em uma projeção para o número de famílias por faixa de renda em 2015 e 2022. Ou seja, como será a futura demanda demográfica por habitação, por faixa de renda para o país e por grande região.

A distribuição das famílias por faixas de renda exige, evidentemente, a definição da amplitude destas faixas em valores monetários. Usa-se, com frequência, definir estas faixas em número de salários mínimos de um determinado ano. Este é o procedimento adotado, por exemplo, no cálculo do déficit habitacional realizado pela Fundação João Pinheiro, que reparte as famílias nas seguintes faixas de renda média familiar mensal: até três salários mínimos, de três a cinco salários mínimos, de cinco a dez salários mínimos e mais de dez salários mínimos.

Entretanto, como já se assinalou, o que se necessita aqui é a distribuição da demanda por habitação expressa em número de famílias por faixas de capacidade de pagamento. A expressão da renda familiar em salários mínimos (ou qualquer outra referência monetária) sem nenhuma relação com o comprometimento da renda com habitação não constitui uma boa forma de apresentação da distribuição de renda para os fins perseguidos pelo Plano.

Foi por esta razão, certamente, que a Política Nacional de Habitação (PNH), propôs classificar as famílias em quatro grupos de beneficiários, definidos de acordo com sua capacidade de pagamento e considerando os custos dos financiamentos de diferentes fontes. A classificação é a seguinte:

Grupo I – famílias em situação de miséria absoluta, incapazes de arcar com quaisquer ônus decorrente de financiamentos onerosos;

Grupo II – famílias que mantêm um dispêndio regular com o item moradia, ainda que insuficiente para lhes assegurar acesso a uma solução adequada e que dependem de subsídio financeiro;

Grupo III – famílias cujas capacidades aquisitivas e carências habitacionais podem ser plenamente equacionadas por meio de programas e projetos financiados com recursos onerosos de baixo custo;

Grupo IV – famílias com capacidade aquisitiva e padrões de dispêndio orçamentário compatíveis com aqueles exigidos pelo mercado.

Entretanto, para que se tornem operacionais, as faixas de atendimento anunciadas na PNH devem ser traduzidas em faixas de renda familiar. Para fazer isto, uma possibilidade é partir de alguma estimativa do valor do financiamento e/ou do valor da prestação mensal de aquisição de uma moradia. Fazendo suposições sobre as possibilidades de comprometimento da renda familiar em cada faixa de atendimento, chega-se ao valor da renda mínima familiar de cada faixa definida pela PNH. Mais especificamente: se o valor da prestação é x se supõe que o comprometimento máximo da renda destas famílias com habitação é 10%, a renda destas famílias deve ser, no mínimo, $10x$. Famílias que não têm esta renda mensal comprometem, com este valor da prestação, mais de 10% de sua renda. Portanto, esta renda é o valor que marca o extremo inferior do estrato de renda das famílias que podem comprometer até 10% de sua renda. Seguindo este raciocínio, é

possível traduzir as quatro categorias de famílias definidas na PNH em estratos de renda e projetar o número de famílias em cada categoria para 2015 e 2022.

Além de detalhar de forma conveniente a demanda por habitação, a distribuição das famílias nestas faixas de atendimento subsidia o cálculo de estimativas do montante de recursos que será necessário mobilizar de cada fonte para financiar o Plano e do montante subsídios para realizar as metas de atendimento que serão previstas (ajudando, portanto, a determinar uma parte da carga financeira do Plano sobre as finanças públicas).

3. Necessidades Habitacionais

Esta parte do relatório apresenta o quadro das necessidades habitacionais existentes no Brasil calculados segundo a metodologia desenvolvida e aperfeiçoada pela Fundação João Pinheiro (FJP) desde meados da década de 1990. Os três cálculos realizados abrangem o período entre o início da década de 1990 e meados da década de 2000. Segundo essa metodologia, o conceito de necessidades habitacionais engloba o déficit habitacional, que demandam incremento e reposição do estoque de moradias, e o conjunto de domicílios em situações inadequadas de moradia, que demandam ações de melhorias do ponto de vista urbanístico e da regularização fundiária sem precisar produzir unidades novas. O Ministério das Cidades adota os resultados dos cálculos elaborados pela FJP para orientar a Política Nacional de Habitação. Neste relatório seguimos adotando esses resultados como referência básica para a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Após a apresentação dos procedimentos metodológicos adotados nos três cálculos das necessidades habitacionais elaborados (1995, 2001 e 2006), discutem-se algumas limitações impostas pela falta de dados adequados e com comparabilidade nacional. Em seguida, analisam-se os quadros quantitativos do déficit e da inadequação habitacional para o conjunto nacional e regiões do país. O texto segue examinando cruzamentos entre os dados de coabitação, faixas de renda familiar e densidade excessiva em dormitórios (mais de 3 pessoas). Tais cruzamentos foram feitos com vista a caracterizar com um pouco mais de detalhes o universo das famílias conviventes.

Além do quadro presente das necessidades habitacionais do país, apresentam-se também as demandas demográficas futuras, projetadas para o período entre 2005 e 2020, definidas com base nas projeções populacionais elaboradas pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Essas projeções permitem dimensionar os fluxos de domicílios que deverão ser acrescentados no estoque habitacional.

3.1. A metodologia de cálculo das necessidades habitacionais desenvolvida pela Fundação João Pinheiro

A mensuração e qualificação das necessidades habitacionais existentes nas diferentes regiões do Brasil são elementos essenciais e referências básicas para a formulação adequada das diretrizes, objetivos e metas para oferta de serviços habitacionais capazes de nortear a definição de estratégias e instrumentos para o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Uma vez bem identificadas e mensuradas, essas necessidades podem ser qualificadas e hierarquizadas de acordo com as prioridades de atendimento e os recursos a serem alocados. Não é exagero falar no “desafio de mensurar as necessidades habitacionais do país” considerando as limitações existentes nas pesquisas censitárias e amostrais de abrangência nacional, como os Censos Demográficos e as Pesquisas Nacionais por Amostras Domiciliares (PNAD), produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essas limitações dizem respeito, principalmente, a lacunas e problemas conceituais na definição das variáveis pesquisadas.

Desde meados da década de 1990, a Fundação João Pinheiro (FJP) de Belo Horizonte desenvolve metodologias que procuram estabelecer medidas para os déficits habitacionais e para o total de domicílios em condições inadequadas de moradia¹. Graças a essas metodologias, o setor público elabora abordagens mais refinadas do problema habitacional, cujos critérios melhor respondem às realidades nacionais, notadamente em relação às carências exibidas pela população de mais baixa renda.

O déficit habitacional corresponde à quantidade de moradias novas que necessitam serem produzidas para atender as demandas acumuladas no território nacional. O cálculo desse déficit engloba os domicílios instalados em edificações precárias do ponto de vista físico e cujos ocupantes não possuem condições estáveis de segurança e permanência no local.

A inadequação habitacional corresponde à quantidade de moradias que necessitam de melhorias que assegurem boa qualidade de vida e condições básicas de habitabilidade a seus ocupantes que se constituem como clientela potenciais para programas complementares e específicos que não visam a construção de novas unidades.

¹ Antes ainda da FJP, estudo pioneiro da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) de 1993 identificou a necessidade de diferenciar o déficit de novas unidades da necessidade de melhoria das moradias existentes.

Estas metodologias, apoiadas e adotadas pelo Ministério das Cidades, consagradas junto aos setores técnicos da administração pública e pesquisadores acadêmicos, sofreram algumas alterações ao longo do tempo. A diferenciação das necessidades habitacionais conforme setores sociais, definidos a partir da renda domiciliar e familiar, é o que distingue a metodologia da FJP das abordagens tradicionais. Os quadros abaixo mostram as opções metodológicas adotadas nos três estudos realizados em 1995, 2001 e 2006.

Quadro 3.1 - Variáveis adotadas no cálculo do déficit habitacional na metodologia da FJP.

| Déficit habitacional | | |
|--|--|--|
| Primeira publicação – 1995 | Segunda publicação – 2001 | Terceira publicação – 2006 |
| Renda média domiciliar | Renda média familiar | Renda média familiar |
| Reposição do estoque <ul style="list-style-type: none"> • Domicílios rústicos | Reposição do estoque <ul style="list-style-type: none"> • Domicílios rústicos • Domicílios depreciados | Reposição do estoque <ul style="list-style-type: none"> • Domicílios rústicos |
| Incremento do estoque <ul style="list-style-type: none"> • Domicílios improvisados • Coabitação domiciliar <ul style="list-style-type: none"> ❖ Famílias conviventes secundárias ❖ Cômodos alugados e cedidos | Incremento do estoque <ul style="list-style-type: none"> • Domicílios improvisados • Coabitação familiar <ul style="list-style-type: none"> ❖ Famílias conviventes secundárias ❖ Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada) • Ônus excessivo com aluguel | Incremento do estoque <ul style="list-style-type: none"> • Domicílios improvisados • Coabitação familiar <ul style="list-style-type: none"> ❖ Famílias conviventes secundárias ❖ Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada) • Ônus excessivo com aluguel |

Fonte Básica: Instituto Via Pública – Prefeitura Municipal de Santo André. Revisão crítica da metodologia desenvolvida originalmente pela Fundação João Pinheiro para apuração do déficit habitacional em âmbito municipal.

Complementação: Kazuo Nakano

Quadro 3.2 - Variáveis adotadas no cálculo dos domicílios inadequados na metodologia da FJP.

| Inadequação habitacional | | |
|--|--|--|
| Primeira publicação – 1995 | Segunda publicação – 2001 | Terceira publicação – 2006 |
| Renda média domiciliar | Renda média familiar | Renda média familiar |
| Densidade excessiva de moradores por dormitório | Densidade excessiva de moradores por dormitório | Densidade excessiva de moradores por dormitório |
| Ônus excessivo com aluguel | | |
| Inadequação da infraestrutura <ul style="list-style-type: none"> • Carência de infraestrutura • Infra-estrutura inadequada • Qualidade de infraestrutura física • Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna | Carência de serviços de infraestrutura – energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo | Carência de serviços de infraestrutura – energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo |
| | Inadequação fundiária urbana | Inadequação fundiária urbana |
| | Inadequados em função da depreciação | |
| | Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna | Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna |

Fonte Básica: Instituto Via Pública – Prefeitura Municipal de Santo André. Revisão crítica da metodologia desenvolvida originalmente pela Fundação João Pinheiro para apuração do déficit habitacional em âmbito municipal.

Complementação: Kazuo Nakano

Com relação ao cálculo do déficit habitacional, a definição dos domicílios precários adotada no primeiro estudo foi distinta da definição feita no segundo estudo. Neste, foram incluídos, além dos domicílios rústicos, os domicílios com mais de 50 anos em estágios avançados de depreciação e, portanto, demandam reposição de estoque. Esses domicílios depreciados foram quantificados com base em pesquisa realizada em Belo Horizonte cujos resultados foram generalizados para o país. Esse procedimento não foi adotado no terceiro estudo, único ajuste metodológico em relação ao segundo.

Com relação à inadequação habitacional, no primeiro estudo utilizaram-se indicadores de domicílios com acesso insuficiente às infra-estruturas e serviços diferenciados de acordo com a renda familiar dos ocupantes. O segundo estudo não fez essa diferenciação. Adotou-se padrão

único para definir a insuficiência no acesso á infra-estrutura e serviços urbanos, independente dos rendimentos familiares dos moradores. Essa opção é mantida no terceiro estudo.

Outra mudança metodológica importante adotada no segundo estudo foi a incorporação dos domicílios cujas famílias de baixa renda possuem gastos excessivos com aluguel domiciliar no déficit habitacional, e não mais no universo de domicílios inadequados como no primeiro estudo,. Os autores justificam tal mudança dizendo que, para os assalariados de baixa renda, não possuir casa própria é normalmente sinônimo de extrema insegurança e de grande perda da renda mensal, já que para eles o aluguel não é mais uma opção habitacional, mas o limite ou a fronteira da desagregação social.

Na metodologia do terceiro estudo, principal referência para a elaboração do PlanHab, as definições dos indicadores utilizados nos cálculos do déficit habitacional são:

- **Domicílios rústicos:** domicílios que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, construídas com materiais inapropriados como, por exemplo: paredes de taipa não revestida, madeira aproveitada e material de vasilhame; piso de terra, madeira aproveitada, tijolo de barro cozido ou de adobe; cobertura de madeira aproveitada, palha, sapé ou material de vasilhame. Trata-se de domicílios que apresentam desconforto para seus ocupantes, além de riscos de desmoronamento e contaminação por doenças em decorrência de suas precárias condições de salubridade.

- **Domicílios improvisados:** domicílios instalados em locais construídos para fins não residenciais que, no momento em que foi realizada a pesquisa, serviam de moradia como, por exemplo, lojas, fábricas, embarcações, carroças, vagões de trens, tendas e grutas.

- **Domicílios com coabitação familiar:** compreende a soma das famílias conviventes secundárias com as famílias que viviam em cômodos cedidos ou alugados (considerados como domicílios com coabitação disfarçada). As famílias conviventes secundárias são famílias constituídas por, no mínimo, duas pessoas que residem em um mesmo domicílio junto com outra família denominada principal. Cômodos são compartimentos usados como moradia localizados, por exemplo, em cortiços, cabeças-de-porco, entre outros.

- **Domicílios cujos moradores possuem ônus excessivo com aluguel:** domicílios com famílias que recebem até três salários mínimos e tem 30% da sua renda familiar comprometida com aluguel. Foi utilizado parâmetro do antigo Banco Nacional de Habitação (BNH) e da Caixa Econômica Federal (CEF) que considera tal porcentagem o máximo tolerável de gasto direto

com habitação. No caso de domicílios com famílias conviventes, a FJP considerou apenas a renda da família principal.

Ainda no terceiro estudo, os indicadores utilizados para calcular a inadequação habitacional são definidos do seguinte modo:

- **Domicílios com adensamento interno excessivo:** domicílios com mais de três pessoas por dormitório definido como o cômodo utilizado, com exceção do banheiro, para essa finalidade em caráter permanente por morador do domicílio na data de referência da pesquisa.

- **Domicílios com carência de serviços de infra-estrutura:** foram considerados como inadequados os domicílios que não possuem um ou mais serviços básicos de distribuição de água e de energia elétrica, coleta de lixo e de esgoto.

- **Domicílios com inadequação fundiária urbana:** domicílios com moradores que declararam não ter a propriedade do terreno e sim apenas da construção. A ilegalidade fundiária urbana passou a ser considerada como caso de inadequação, por causa da insegurança na permanência dos moradores na habitação.

- **Domicílios sem unidade sanitária interna:** O terceiro estudo da FJP, o mais recente, baseou-se na PNAD 2005. Essa pesquisa permite desagregação dos dados para as 27 Unidades da Federação (UF) e para as Regiões Metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Vale lembrar que a metodologia da FJP não permite a soma dos domicílios computados no déficit habitacional com aqueles caracterizados como inadequados. Tampouco se pode somar os domicílios incluídos nas diferentes categorias de inadequação habitacional. Estas somatórias incorrem em dupla contagem.

3.2. Limitações metodológicas no cálculo das necessidades habitacionais

Do ponto de vista da elaboração do PlanHab, os estudos desenvolvidos pela FJP traz avanços importantes como, por exemplo, o reconhecimento da cidade real que demonstra a impossibilidade de produzir unidades novas para todo o contingente populacional que mora precariamente. Isto foi um grande avanço que indica a necessidade de um amplo leque de programas capazes de enfrentar, com sucesso, o problema da habitação no país.

Assim, ao lado dos programas voltados à produção de unidades novas, que predominaram durante o período do regime militar, baseado nas concepções do Banco Nacional da Habitação

(BNH), tornou-se consensual a visão de que é preciso investir na melhoria das moradias precárias, tanto no que se refere à regularização e urbanização de assentamentos ilegais e carentes de infra-estrutura, quanto na aquisição e requalificação de edificações deterioradas e vagas baseadas em melhorias baseadas na reforma, ampliação e conclusão de construções inacabadas e adequação de moradias excessivamente adensadas. Neste sentido, pode-se dizer que a própria metodologia de cálculo das necessidades habitacionais significou uma mudança da base conceitual sobre como enfrentar o problema da habitação de interesse social, permitindo tratar a questão de uma forma mais diversificada e apropriada e, portanto, com mais eficácia.

Esses avanços metodológicos posicionam os estudos da FJP como a principal referência para o cálculo das necessidades habitacionais do país. Entretanto, é necessário apontar algumas limitações conceituais e empíricas que devem ser ajustadas e aprofundadas em levantamentos de dados posteriores a serem realizados pelos censos demográficos e PNADs². Tais limitações advêm, principalmente, daquelas impostas pelas fontes de dados primários disponíveis que *“condicionam e restringem os conceitos utilizados, a espacialização das estimativas e a sua periodicidade”*³. Pode-se dizer que, atualmente, as bases de dados dos Censos Demográficos e das PNADs utilizadas pela FJP são insuficientes para responder às demandas por aprofundamentos no conhecimento sobre o problema habitacional num país tão amplo, complexo e diversificado como o Brasil.

3.2.1. Coabitação familiar

A coabitação familiar é um das principais problemas existentes nos estudos da FJP impostos por limitações dos dados primários utilizados no cálculo do déficit habitacional. Já é notório o questionamento sobre a incorporação do total de famílias conviventes nesse déficit. Não se podem considerar todas as famílias conviventes num mesmo domicílio como demandas automáticas por novas moradias. Certamente, parte dessas famílias é levada à coabitação por razões diferentes daquelas relacionadas com a impossibilidade de acesso à habitação. Os problemas nos dados de coabitação familiar é uma das principais preocupações da FJP. Segundo essa instituição, *“considerar a totalidade das famílias conviventes como déficit habitacional, com toda a certeza, está contribuindo para que ele seja superestimado. Não se pode, porém, simplesmente deixar de incluir essas famílias no cálculo das estimativas do*

² Cardoso, Adauto Lúcio. Notas metodológicas sobre o déficit habitacional. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ - Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

³ Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatísticas e Informações, 2006, p. 97.

déficit. A expectativa é de que a maior parcela da coabitação deve se constituir em demandas por novas construções. São necessários mecanismos que as caracterizem melhor, e, por consequência, identifiquem a parcela que realmente quer morar em um novo domicílio⁴.

A pesquisa domiciliar realizada no ano de 2006, em Campos de Goytacazes (RJ), pela FJP e Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do IBGE, em parceria com a Universidade Estadual Norte Fluminense (UENF), contribui para iluminar os problemas nos dados sobre coabitação familiar. Segundo essa pesquisa, no universo total de famílias conviventes daquele município, 64% deve ser considerada como parte do déficit habitacional local, dos quais 48% com alta expectativa de mudança e 16% com baixa expectativa. Os níveis de escolaridade dos chefes de famílias conviventes incluídas no déficit habitacional foram:

- 46%: fundamental incompleto;
- 20%: fundamental completo;
- 23%: ensino médio completo;
- 11%: ensino superior completo⁵.

As rendas domiciliares das unidades onde residem as famílias conviventes incluídas no déficit habitacional foram:

- 44%: até 3 salários mínimos;
- 34%: mais de 3 a 5 salários mínimos;
- 13%: mais de 5 a 10 salários mínimos;
- 4%: mais de 10 salários mínimos;
- 5%: sem declaração

Em que pese a impossibilidade de generalizar os resultados da pesquisa em Campos de Goytacazes para todo o país, podemos fazer um pequeno exercício e considerar que 64% das

⁴ Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatísticas e Informações, 2006, p. 97.

⁵ Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatísticas e Informações, 2006, p. 100.

famílias conviventes demandam novas moradias. Caso pesquisas posteriores confirmem esse percentual, o déficit habitacional nacional deverá cair para 6,5 milhões de moradias.

3.2.2. Moradias em áreas com irregularidade fundiária

Os dados referentes aos domicílios em situação de irregularidade fundiária, utilizados para caracterizar a inadequação habitacional, é outro elemento que necessita de ajustes e pesquisas primárias mais detalhadas. Enquanto o cálculo do déficit por famílias conviventes está super-dimensionado, a inadequação por irregularidade na titulação da propriedade do terreno está sub-dimensionada. Os dados sobre irregularidade fundiária das moradias são coletados por meio de declarações dos próprios moradores. Porém, não há, por parte desses moradores, compreensão precisa e clara sobre as condições adequadas de titulação e registro da propriedade do terreno onde moram. E, no presente momento, o IBGE não tem como buscar esse dado junto a fontes institucionais.

Nesse sentido, pode-se dizer que a inadequação fundiária atinge um número de domicílios muito superior do que os cerca de 1,7 milhão que foram extraídos dos dados da PNAD 2005, processados pela FJP. Para se ter uma idéia da relevância da ocupação informal e ilegal no Brasil, sabe-se que de 1995 a 1999 foram construídos 4,4 milhões de moradias no país. Destas, apenas 700 mil foram realmente construídas formalmente, isto é, foram financiadas pelo mercado legal privado ou público no Brasil (PNAD/IBGE, 1999; CIBRASEC, 2000). Pode-se supor que o saldo restante de 3 milhões e 700 mil foi erguido por iniciativa da própria população, por meio de auto-promoção, representando a produção habitacional dos setores sociais excluídos do mercado imobiliário formal. Esse padrão de crescimento do estoque de moradias no Brasil, disseminado nas cidades inscritas em diversas regiões, engrossa os montantes das necessidades habitacionais do país.

O problema da ausência de um quadro quantitativo preciso e detalhado sobre a irregularidade fundiária das moradias de diferentes grupos sociais, e não somente de baixa renda, se agrava na medida em que avança a formação de favelas, a presença de cortiços e a expansão descontrolada de loteamentos ilegais e irregulares que caracterizam as cidades brasileiras neste início do século XXI. Hoje, é raro encontrar alguma cidade brasileira importante que não ostente ao menos uma destas marcas. O conjunto delas acabou por delinear boa parte do universo da irregularidade fundiária associada à desigualdade socioeconômica e cultural brasileira, expressas no território nacional. Irregularidade ainda bastante desconhecida por parte dos gestores e formuladores de políticas públicas que contam, somente, com dados sub-

dimensionados e insuficientes que induzem a decisões equivocadas. O Brasil ainda não conta com pesquisas abrangentes capazes de mostrar, com certa precisão, o universo nacional dos domicílios com irregularidade fundiária. Apesar da inexistência dessas pesquisas, pode-se considerar que a maior parte dos domicílios que compõem o quadro de necessidades habitacionais do país encontra-se nessa situação, em especial as favelas.

3.2.3. Necessidades de moradias para realocação adequada de pessoas removidas com a urbanização e desadensamento de assentamentos precários

O crescimento de favelas é um dos mais importantes indicadores da gravidade da situação urbana no Brasil. Enquanto a população brasileira cresceu, na última década, a taxas de 1,98% ao ano, a população moradora de favelas cresceu a taxas maiores do que 3% ao ano, segundo os dados do Censo que, desse cômputo, ainda exclui as favelas com menos de 50 barracos, deixando de fora um grande número de assentamentos com esse tipo de característica dominante. O Brasil terminou o século XX com 3.905 favelas identificadas pelo Censo, espalhadas por todo país. Houve um aumento de 22,5% desde o Censo de 1991, que havia contabilizado 3.124. Este aumento já é altamente alarmante, em termos porcentuais. Contudo, cabe ressaltar que ele se torna ainda mais espantoso se for considerado que muitas das favelas já existentes, desde o Censo de 1991, se depararam com um aumento demográfico interno, seja através da formação de novas construções, da ampliação familiar ou da transformação de barracos em cortiços.

O Estado de São Paulo, o mais rico do país, apresenta o maior número de favelas, concentrando quase 40% desse universo. De 1991 a 2000, o crescimento do número de favelas nesse Estado praticamente acompanhou a tendência nacional, 22% (IBGE, 2000). Os estados que apresentaram maior crescimento foram o Pará, que consumou uma expansão de 418%, e a Paraíba, com aumento de 224%, em nove anos (Folha de São Paulo, 2001)⁶. As maiores cidades brasileiras, em especial as metrópoles, passaram a abrigar de 20% a 50% de sua população em favelas, crescimento este que se deu em apenas 30 anos, quando ocorreu uma intensa redistribuição populacional no Brasil, resultante de um progressivo esvaziamento rural, de um deslocamento em direção à fronteira agrícola nas regiões mais interiorizadas, bem como um contínuo e intenso fenômeno de metropolização.

⁶ Internamente aos Estados, também existem variações significativas quanto ao crescimento de favelas. A cidade de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo por exemplo, localizada numa região privilegiada no país, acabou incorporando nas favelas, nos anos 90, pouco mais de 16 mil moradores, o que representou uma alta de 244% no período, segundo dados da prefeitura (<http://www.uol.com.br/fsp/ribeirao/ri2409200001.htm>).

Os dados de crescimento no número de moradores em favelas são alarmantes. Em 1970, apenas 1% da população da cidade de São Paulo vivia em favelas. Em 2000, essa população saltou para nada menos que 20%, atingindo 2.081.173 pessoas de um total de 10.405.867. Em outras capitais, o quadro é igualmente dramático: são 20% de favelados morando em Belo Horizonte; 20% da população do Rio de Janeiro se encontram em favelas; dos que moram em Salvador, 33% estão em favelas; há 28% da população de Fortaleza morando em habitações subnormais do tipo favela; 13% da população de Goiânia residem em favelas e nada menos que 50% vivem nessa condição na cidade de Belém e 40% na cidade do Recife.

O acelerado crescimento das favelas na última década é um indicador importante do agravamento do problema habitacional no país e da necessidade de se equacionar uma estratégia abrangente para enfrentá-lo. Malgrado a ação do poder público na década de 1990 ter se dirigido – ao menos enquanto discurso e iniciativas municipais, como o Projeto Favela-Bairro no Rio de Janeiro e Projeto Cingapura em São Paulo – para a urbanização de assentamentos precários, praticamente não se sente nenhum impacto desta ação do ponto de vista da reversão do quadro exposto acima. Entre 1991 e 2000, a população moradora em favelas cresceu 84% no país, enquanto a população geral teve um incremento de apenas 15,7%.

Este forte crescimento da população que vive em assentamentos precários é um indicador importante da insuficiência na oferta de terra urbanizada a preços acessíveis para a população de baixa renda, uma das questões mais importantes para o equacionamento do problema habitacional no Brasil. A questão fundiária, fortemente relacionada com o processo de urbanização excludente, precário e informal, está no centro da problemática habitacional e revela que o acesso à terra é um dos pontos centrais para o equacionamento do problema habitacional no país. Mas, em última instância, esse agravamento das condições de moradia é também o reflexo mais evidente e cristalizado da piora das condições de inserção econômica e de sobrevivência que atingiram uma parcela crescente da população do país nos anos de baixo crescimento econômico, alto desemprego e de deterioração das condições de trabalho que vêm se repetindo, com pequenos hiatos, desde os anos 1980.

Segundo estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) em 560 municípios brasileiros, incluindo os metropolitanos e aqueles com mais de 150 mil habitantes, 7% (3.158.326 domicílios) do total de domicílios particulares permanentes urbanos do país (44.776.736 domicílios) encontram-se em assentamentos precários. Se considerarmos

somente o universo dos domicílios estudados naqueles 560 municípios, o percentual de moradias em assentamentos precários sobe para 13%.

As ações de urbanização e de melhorias habitacionais nesses assentamentos precários envolvem, necessariamente, realocações de moradias que, porventura, precisam ser removidas por estarem em áreas de risco, de interesse ambiental e em locais onde as altas densidades comprometem a salubridade e as condições de mobilidade, acessibilidade e habitabilidade.

A rigor, essas moradias realocadas devem ser computadas no déficit habitacional. Não há dados abrangentes sobre os percentuais de moradias realocadas de assentamentos precários que passaram por ações de urbanização e melhorias habitacionais. Em um levantamento sintético feito pela arquiteta Rosana Denaldi, foram calculados percentuais a partir de algumas experiências de urbanização e melhoria de assentamentos precários. Esses percentuais variam em função do tipo de intervenção realizado. Quanto mais profundas e estruturais as intervenções físicas, maior o percentual de domicílios realocados.

No caso da urbanização do complexo de 139 favelas do Jardim Santo André, no município de Santo André, 31% das famílias tiveram que ser realocadas.

Na urbanização das 4 favelas incluídas no programa Santo André Mais Igual, envolvendo 2.990 famílias, 14% tiveram que ser realocadas.

Na urbanização de 11 assentamentos precários realizada no âmbito do Programa Guarapiranga, implementado na zona sul do município de São Paulo, 21% tiveram que ser realocadas.

Nas 17 ZEIS de Recife que foram objeto de intervenções, 32% das famílias tiveram que ser realocadas⁷.

São necessários estudos mais abrangentes para determinar, com precisão, quais são os percentuais de moradias que necessitam ser realocadas adequadamente do ponto de vista da integração urbana, inclusão social e condições de habitabilidade. Esses percentuais deverão variar em função dos tipos de assentamentos, seus padrões de localização e do grau de intervenção físico-urbanística e habitacional a ser realizado no seu interior.

⁷ DENALDI, Rosana. “Estratégias de enfrentamento do problema: favela”. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política habitacional e integração urbana de assentamentos precários – parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. 2007, p. 71.

3.2.4. Necessidade de reposição de estoques habitacionais depreciados

A necessidade de reposição dos domicílios urbanos depreciados é uma questão habitacional e urbana recente que deverá se agravar nos próximos anos. Como mencionado na apresentação da metodologia de cálculo das necessidades habitacionais da FJP, no estudo de 2001, baseado em dados de 1999 e 2000, utilizou-se uma pesquisa em Belo Horizonte para definir os percentuais dos domicílios com mais de 50 anos, construídos antes da década de 1950, que precisavam ser repostos por causa de obsolescência, integrando o déficit habitacional, ou reformados, integrando o conjunto de domicílios inadequados. Nos estudos seguintes, esse procedimento foi abandonado por causa da *“grande complexidade de cálculos necessários e da fragilidade factual da hipótese adotada”*⁸.

Apesar dessa decisão de excluir os domicílios depreciados dos cálculos do déficit e inadequação habitacional, persiste a necessidade de encontrar métodos adequados para dimensionar o número desses domicílios, principalmente nas áreas com ocupações mais antigas e com o predomínio da população de baixa renda. O problema da obsolescência das edificações precisa ser mais conhecido, pois requerem intervenções muito diferenciadas, de acordo com o grau de depreciação da construção e do seu valor enquanto patrimônio edificado, podendo necessitar de manutenção e/ou reforma ou mesmo a sua completa reposição, com a demolição da unidade existente e a construção de uma nova, o que levaria a caracterizá-la como parte do déficit quantitativo.

É evidente que este problema irá se agravar nos próximos anos, exigindo uma estratégia própria para enfrentá-lo, pois ele se localiza em locais urbanizados e servidos de infra-estrutura, em geral nas áreas centrais e consolidadas das maiores cidades, que não podem ser abandonadas e desprezadas num país onde um em cada 4 domicílios urbanos sofre com a carência de infra-estrutura. Como hipótese, pode-se dizer que a enorme quantidade de domicílios vagos talvez seja, ao menos em parte, uma das manifestações do fenômeno da depreciação dos domicílios.

3.2.5. Necessidade de melhor caracterização dos domicílios vagos

Na década de 1990, as ocupações, por parte de membros de movimentos sociais que lutam por moradia digna, de edificações vazias e desativadas localizadas em áreas urbanas centrais e

⁸ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2ª Ed.). Déficit habitacional no Brasil – municípios selecionados e microrregiões geográficas. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. 2006, p. 19.

consolidadas, evidenciaram o problema dos imóveis urbanos ociosos que, a exemplo dos vazios urbanos produzidos pela retenção especulativa da terra, precisam ter aproveitamento adequado para cumprirem sua função social, como determina a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

Depois do longo processo de luta para a criação de uma legislação capaz de combater a especulação com terra e imóveis ociosos, é evidente a urgência com que esse problema deve ser tratado a partir dos instrumentos de política urbana previstos naqueles marcos legais federais. Esses instrumentos podem promover o barateamento da terra urbana mediante a adoção de uma política de taxaçaõ progressiva dos imóveis que não cumprem sua função social, de modo a incentivar a sua conversão em moradias apropriadas para as famílias de menor renda. Está claro que, sem uma política fundiária com esses contornos, não será possível enfrentar com sucesso, na escala exigida, o problema da habitação no país.

A existência de domicílios vazios nas cidades brasileiras precisa ser observada com cuidado. O Censo de 1991 registrou 2,963 milhões de domicílios particulares urbanos (9,36% do estoque total) como sendo vagos – definidos como os que não tinham moradores na data de referência do Censo. A dimensão dessa questão não difere significativamente entre as regiões: no Norte 9,75% dos domicílios encontravam-se vagos, enquanto que no Nordeste havia 11,15%, no Sudeste, 10,70%, no Sul 8,11% e, por último, no Centro Oeste alcançavam 10,33%.

De 1991 a 2000, a porcentagem de domicílios vagos nas áreas urbanas cresceu de 9,36% para 10,3%, atingindo 4,58 milhões. Além destes, 450 mil domicílios foram computados como fechados – os moradores estavam temporariamente ausentes durante todo o período da coleta –, e 1,856 milhão caracterizados como de uso ocasional. – na data de referência serviam ocasionalmente de moradia, ou seja, usados para descanso de fins de semana, férias ou outro fim, mesmo que, na data de referência, seus ocupantes ocasionais estivessem presentes. Os domicílios vagos representavam a maioria dos não ocupados.

Um diagnóstico mais aprofundado sobre este fenômeno requer uma pesquisa específica, não apenas para dimensionar de modo mais preciso o problema, como para conhecer as causas da existência de um número tão grande de imóveis vagos e verificar se este fenômeno pode ser considerado, ao menos em parte, como um potencial para equacionar o déficit habitacional no país. Desde logo, entretanto, algumas hipóteses devem ser levantadas para explicar o processo e melhor estimar a magnitude desse potencial.

Muitos domicílios vagos podem ser moradias inadequadas e obsoletas, consideradas no contexto dos imóveis em processo de depreciação devido à idade, à má conservação e deficiente manutenção e à inadimplência dos condomínios. Outra parte, porém, pode estar vazia por desinteresse de seus proprietários em alugá-la ou pela dificuldade da população de pagar o aluguel, no contexto de uma sociedade que se empobreceu na década de 1990.

É também possível que esteja ocorrendo um processo simultâneo: imóveis em graus mais ou menos avançados de depreciação e deterioração são desprezados por eventuais inquilinos que tenham capacidade de pagamento, enquanto que os de renda mais baixa, que aceitariam habitar em imóveis pior conservados, não conseguem fornecer ou obter garantias ou comprovar renda para firmar um contrato de locação. Por outro lado, a existência de um número considerável de imóveis vagos em condomínios verticais – situação muito presente nos bairros centrais e tradicionais das cidades mais antigas, como São Paulo e Rio de Janeiro – acaba por criar problemas de inadimplência nos condomínios – problema que, por sua vez, gera uma deterioração ainda maior na edificação, afastando inexoravelmente possíveis futuros inquilinos.

É evidente que numa sociedade onde prevalece a economia de mercado, sempre haverá uma porcentagem de imóveis de aluguel que permanecerão vazios, seja para o giro normal do processo de locação, seja pela própria lógica do mercado ou interesse do proprietário. No entanto, parece óbvia a necessidade e importância de colocar pelo menos parte deste estoque ocioso de moradias em uso, encontrando mecanismos, seja para viabilizar a locação ou para financiar a venda. Trata-se de aproveitar um patrimônio construído, em geral em áreas bem servidas de infra-estrutura, oferecendo uma alternativa para o enorme contingente de necessitados dos serviços de moradia.

Os dados da PNAD 2005, tabulados pela FJP, trazem informações complementares sobre as características dos domicílios vagos. A tabela 3.1 abaixo mostra o total desses domicílios no Brasil e nas regiões. Do total de 6,7 milhões, 89,7% estavam em condições de serem ocupados, 8,6% em construção e 1,7% em ruínas. Com relação ao total de 5 milhões de domicílios vagos urbanos, 87,9% estavam em condições de serem ocupados, 10,7% estavam em construção e 1,4% em ruínas.

Tabela 3.1 – Domicílios vagos - 2005

| | Domicílios vagos | | | % sobre domicílios vagos | | | % sobre dom. vagos urbanos | | |
|----------|------------------|-----------|-----------|--------------------------|-----------------|----------------|----------------------------|----------------------|---------------------|
| | Total | Urbano | Rural | Dom. pode ser ocupado | Dom. em constr. | Dom. em ruínas | Dom. urb. pode ser ocupado | Dom. urb. em constr. | Dom. urb. em ruínas |
| Brasil | 6.736.404 | 5.084.284 | 1.652.120 | 89,7 | 8,6 | 1,7 | 87,9 | 10,7 | 1,4 |
| Norte | 423.418 | 312.719 | 110.699 | 83,6 | 10,7 | 5,7 | 82,0 | 13,7 | 4,3 |
| Nordeste | 1.827.988 | 1.081.999 | 745.989 | 92,1 | 6,3 | 1,6 | 88,8 | 9,8 | 1,4 |
| Sudeste | 3.117.713 | 2.661.874 | 455.839 | 88,6 | 9,9 | 1,5 | 87,8 | 11,0 | 1,2 |
| Sul | 876.036 | 640.062 | 235.974 | 91,8 | 7,4 | 0,8 | 90,1 | 9,2 | 0,7 |
| C. Oeste | 491.249 | 387.630 | 103.619 | 89,4 | 8,8 | 1,8 | 87,0 | 11,0 | 2,0 |

Fonte Básica: PNAD 2005.

Elaboração: Fundação João Pinheiro, 2006.

É interessante observar que dos 6,7 milhões de domicílios vagos identificados pela PNAD 2005, 1,9 milhões (28,36%) se localizam nos setores censitários classificados como aglomerados subnormais. Destes, cerca de 1,2 milhões encontram-se no Sudeste, como pode ser observado na tabela 3.2 a seguir.

Tabela 3.2 - Domicílios vagos em aglomerados subnormais - 2005

| Região | Total de domicílios vagos | | Domicílios vagos em aglomerados sub normais | |
|--------------|---------------------------|------|---|-----|
| | Nº absoluto | % | Nº absoluto | % |
| Brasil | 6.761.670 | 12,4 | 1.972.012 | 3,6 |
| Norte | 448.976 | 11,9 | 290.012 | 7,7 |
| Nordeste | 1.939.070 | 14,1 | 395.041 | 2,9 |
| Sudeste | 3.022.154 | 12,4 | 1.176.572 | 4,8 |
| Sul | 848.058 | 9,9 | 86.094 | 1,0 |
| Centro Oeste | 535.770 | 13,5 | 24.293 | 0,8 |

Fonte Básica: PNAD 2005.

Elaboração: Fundação João Pinheiro, 2006.

Do ponto de vista macro-regional, não há diferenças em termos relativos. Entretanto, em termos absolutos, vale destacar a grande quantidade de domicílios vagos no Sudeste, com 2,6 milhões de unidades nessa situação, seguido pelo Nordeste, com 1 milhão. O Nordeste se destaca também como a região com maior número de domicílios vagos rurais, 746 mil unidades. É interessante comparar os números absolutos da tabela 3.1 com os da tabela 3.3 abaixo. Nota-se que, em todas as regiões, o número de domicílios vagos urbanos é um pouco menor do que o déficit habitacional urbano. Contudo, vale observar que no Sudeste, Sul e Centro Oeste o número de domicílios vagos rurais é maior do que o déficit rural.

3.2.6. Necessidades habitacionais na zona rural

A metodologia da FJP calcula o déficit habitacional rural a partir das habitações precárias (rústicas) e com coabitação familiar. Como se verá a seguir, esse déficit está próximo de 1,5 milhões de domicílios, com destaque para o Nordeste, cuja demanda se aproxima de 900 mil novas unidades habitacionais, e para o Norte, onde esse número chega a aproximadamente 236 mil.

Apesar de esses números transmitirem certa ordem de grandeza do problema habitacional rural no país, é preciso ter dados e informações complementares que mostrem os diferentes tipos de precariedades das moradias rurais existentes nas regiões e as principais demandas por infra-estruturas e equipamentos capazes de criar condições básicas de habitabilidade. Os estudos sobre inadequação habitacional da FJP não abrangem as moradias rurais. É importante definir o que essas moradias necessitam para serem vistas como adequadas.

3.3. O quadro quantitativo do déficit habitacional no Brasil

A análise a seguir traça um quadro quantitativo das necessidades habitacionais nas regiões do Brasil a partir dos resultados mais recentes calculados pela FJP, com base na PNAD 2005, segundo metodologia examinada acima. De acordo com esse cálculo, o déficit habitacional brasileiro é de 7,9 milhões em todo o país, correspondente a 14,9% do total de domicílios do Brasil. A tabela 3.3 abaixo mostra a distribuição desse déficit por regiões. Nota-se que as maiores concentrações, em números absolutos, estão no Sudeste e Nordeste, com déficit habitacional total de 2,9 e 2,7 milhões de domicílios, respectivamente. Em termos relativos, os maiores percentuais estão no Norte (22,9%) e Nordeste (20,6%).

Segundo essa mesma tabela, o déficit habitacional urbano é de 6,4 milhões de domicílios e o rural é de 1,5 milhão. É interessante observar que somente 5,4% do déficit habitacional urbano encontram-se nos aglomerados subnormais. Isso significa que esses aglomerados não representam as maiores necessidades de reposição e incremento do estoque habitacional. O Sudeste e Nordeste, regiões com a maioria da população urbana do país, possuem, portanto, os maiores déficits habitacionais urbanos. Porém, como já mencionado, vale ressaltar a importância do déficit rural no Nordeste, correspondente a cerca de 900 mil domicílios.

Tabela 3.3 – Déficit Habitacional Total, Urbano e Rural - 2005

| Região | Déficit Hab. | % total de | Déficit Hab. | % total de | Déficit Hab. | % total de |
|----------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
| Brasil | 7.902.699 | 14,9 | 6.414.143 | 14,3 | 1.488.556 | 18,2 |
| Norte | 850.355 | 22,9 | 614.573 | 22,0 | 235.782 | 25,9 |
| Nordeste | 2.743.147 | 20,6 | 1.844.068 | 18,9 | 899.079 | 25,1 |
| Sudeste | 2.898.928 | 12,2 | 2.725.205 | 12,4 | 173.723 | 9,8 |
| Sul | 873.708 | 10,4 | 755.589 | 10,8 | 118.119 | 8,5 |
| C. Oeste | 536.561 | 14,0 | 474.708 | 14,4 | 61.853 | 11,5 |

Fonte Básica: PNAD 2005.

Elaboração: Fundação João Pinheiro, 2006.

A tabela 3.4 apresenta a distribuição percentual dos diferentes componentes domiciliares incorporados ao déficit habitacional urbano e rural. Com relação ao déficit urbano nacional, nota-se que a maior proporção encontra-se nos domicílios com coabitação familiar que representam 60,0% do déficit urbano. Do ponto de vista das regiões, o maior percentual está no Norte (70,6%) e o menor no Centro Oeste (54,0%). O segundo componente mais importante são os domicílios cujos moradores pagam alugueis excessivos. Estes representam 29,0% do déficit urbano. Essa importância se repete nas regiões, principalmente no Sudeste e Centro Oeste, com exceção do Norte onde as habitações precárias possuem pesos maiores, correspondentes a 17,8% do déficit urbano contra 11,6% referente aos domicílios cujos moradores pagam alugueis excessivos.

Ainda em relação aos dados da tabela 3.4, vale observar a distribuição percentual dos componentes do déficit rural nacional. As habitações precárias, correspondentes a 57,1% desse déficit, apresenta maior importância frente aos domicílios com coabitação familiar que representam 42,9%. Entretanto, no Sudeste e no Sul essa relação se inverte.

Tabela 3.4 – Distribuição dos componentes do déficit habitacional urbano e rural - % – 2005

| | % sobre déficit urbano | | | % sobre déficit rural | |
|--------------|------------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|---------------------|
| | Habitação precária | Coabitação familiar | Aluguel excessivo | Habitação precária | Coabitação familiar |
| Brasil | 11,0 | 60,0 | 29,0 | 57,1 | 42,9 |
| Norte | 17,8 | 70,6 | 11,6 | 67,0 | 33,0 |
| Nordeste | 15,5 | 64,0 | 20,5 | 60,1 | 39,9 |
| Sudeste | 6,2 | 56,5 | 37,3 | 37,0 | 63,0 |
| Sul | 13,0 | 58,1 | 28,9 | 38,1 | 61,9 |
| Centro Oeste | 9,3 | 54,0 | 36,7 | 67,6 | 32,4 |

Fonte Básica: PNAD 2005.

Elaboração: Fundação João Pinheiro, 2006.

Se examinarmos os percentuais das habitações que compõem o déficit habitacional sobre os totais de domicílios nacionais, urbanos e rurais, conforme tabela 3.5 abaixo, podemos observar que são precários 2,9% do total de domicílios do país, 1,6% dos domicílios urbanos e 10,4% dos domicílios rurais. Destaque para o Nordeste e o Norte onde 15,1% e 17,3% dos domicílios rurais são precários, respectivamente.

Com relação aos percentuais de moradias com coabitação familiar, podemos observar que estão nessas condições 8,5% dos domicílios totais, 8,6% dos domicílios urbanos e 7,8% dos domicílios rurais. Os percentuais de domicílios do Nordeste e Norte superam a taxa nacional. No Nordeste, 11,5% dos seus domicílios possuem coabitação e no Norte esse percentual é igual a 13,8%. Os percentuais dos domicílios urbanos e rurais com coabitação familiar dessas duas regiões também superam a taxa nacional.

Em relação aos domicílios cujos moradores pagam aluguéis excessivos, as regiões onde as taxas superam os 29,0% sobre o total de domicílios urbanos⁹, correspondente à taxa nacional, são o Centro Oeste e o Sudeste. Os percentuais nessas regiões são, respectivamente, 36,7% e 37,3%.

Tabela 3.5 – Percentuais de habitações precárias, com coabitação familiar e cujos moradores pagam aluguéis excessivos sobre o total de domicílios, domicílios urbanos e rurais - 2005

| | Habitação Precária | | | Coabitação Familiar | | | Aluguel Excessivo - % dom. urbano |
|--------------|--------------------|---------------|--------------|---------------------|---------------|--------------|-----------------------------------|
| | % total | % dom. urbano | % dom. rural | % total | % dom. urbana | % dom. rural | |
| Brasil | 2,9 | 1,6 | 10,4 | 8,5 | 8,6 | 7,8 | 29,0 |
| Norte | 7,2 | 3,9 | 17,3 | 13,8 | 15,5 | 8,5 | 11,6 |
| Nordeste | 6,2 | 2,9 | 15,1 | 11,5 | 12,1 | 10,0 | 20,5 |
| Sudeste | 1,0 | 0,8 | 3,6 | 6,9 | 7,0 | 6,2 | 37,3 |
| Sul | 1,7 | 1,4 | 3,2 | 6,1 | 6,3 | 5,3 | 28,9 |
| Centro Oeste | 2,2 | 1,3 | 7,8 | 7,2 | 7,7 | 3,7 | 36,7 |

Fonte Básica: PNAD 2005.

Elaboração: Fundação João Pinheiro, 2006.

A maior parte da demanda por reposição e incremento habitacional encontra-se nas faixas de mais baixa renda. Assim, 90,3% do déficit habitacional urbano do país estão concentrados nas famílias com renda mensal de até três salários mínimos e 96,3% na faixa até cinco salários

⁹ O fenômeno dos domicílios cujos moradores comprometem mais de 30% da renda familiar com gastos em aluguel é mais significativo em contexto urbano.

mínimos. Esta forte concentração do déficit quantitativo na baixa renda ocorre em todas as regiões do país, inclusive nas áreas metropolitanas, onde o custo da habitação é substancialmente superior às demais.

Este fato evidencia os limites dos programas públicos implementados nos anos 90 e na primeira metade da presente década. Evidencia também a incapacidade dos mecanismos de mercado em oferecerem, ao menos em parte, respostas compatíveis com o enfrentamento do problema e a absoluta necessidade de mecanismos para atendimento dirigido diretamente às faixas de menor renda, o que passou a ser obtido a partir da implementação da nova Política Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

A análise da tabela 3.6 abaixo revela um aspecto ainda mais expressivo das distorções dos programas públicos de habitação daquele período, pois mostra um deslocamento progressivo do déficit para as faixas de renda mais baixas. Assim, é notável a reduzida participação das faixas de renda mais altas no déficit quantitativo, em particular no grupo com renda mensal superior a dez salários mínimos, que contribui com apenas 0,8% do déficit quantitativo no conjunto do país (2005). Assim, comparando-se os dados de 2000 e 2005, verifica-se que houve redução do déficit quantitativo nas faixas de renda entre 3 e 5 salários mínimos, entre 5 e 10 salários mínimos e superior a 10 salários mínimos em todas as regiões e no conjunto do país. No Nordeste, por exemplo, nesse período, o déficit na faixa de renda acima de 5 salários mínimos caiu de 8,1% para 3,7%. Nesta mesma região, apenas 0,8% do déficit se concentra na faixa superior a 10 salários mínimos (2005). No Sudeste essa queda foi de 11,4% para 4,4%.

Seria exagero afirmar que a significativa redução do déficit na faixa superior a 5 salários mínimos, no período de 2000-2005, foi apenas por consequência da ação governamental. Mas, sem dúvida, esta pode ter contribuído, pois nos anos entre 1995 e 2002, que representaram a retomada dos financiamentos do FGTS, os financiamentos para a obtenção da casa própria – sobretudo as Cartas de Crédito – se concentraram nessa faixa de renda (por exemplo, 78% dos recursos do Programa Carta de Crédito Individual, entre 1995 e 2002, foram aplicados nesta faixa). Este efeito foi gerado também pela queda do poder aquisitivo da população brasileira na década de 90, deslocando para as faixas de renda mais baixas as famílias com necessidades habitacionais e que percebiam mais de 5 salários mínimos.

Tabela 3.6 – Distribuição percentual do déficit habitacional segundo faixa de renda familiar mensal – 2005

| Especificação | 0 a 3 s.m. | | 3 a 5 s.m. | | 5 a 10 s.m. | | Mais de 10 s.m. | |
|---------------|------------|------|------------|------|-------------|------|-----------------|------|
| | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 |
| Brasil | 82,5 | 90,3 | 9,4 | 6,0 | 5,8 | 2,9 | 2,3 | 0,8 |
| Norte | 82,9 | 89,3 | 9,5 | 7,4 | 5,6 | 2,5 | 1,9 | 0,8 |
| Nordeste | 91,3 | 94,7 | 5,5 | 3,3 | 2,3 | 1,6 | 0,9 | 0,4 |
| Sudeste | 77,1 | 89,3 | 11,5 | 6,3 | 8,2 | 3,5 | 3,2 | 0,9 |
| Sul | 78,3 | 84,0 | 11,5 | 10,8 | 7,4 | 4,2 | 2,8 | 1,0 |
| Centro Oeste | 81,9 | 90,4 | 9,3 | 5,7 | 6,1 | 3,0 | 2,7 | 0,9 |

Fonte Básica: PNAD 2005.

Elaboração: Fundação João Pinheiro, 2006.

Do ponto de vista regional, vale destacar a concentração do déficit habitacional urbano nas famílias até 3 salários mínimos do Nordeste (1,7 milhões), que representam 94,7% do total da região e supera a taxa nacional em 4,4 pontos percentuais. Em termos absolutos, o Sudeste possui o maior número de famílias com baixa renda vivendo em moradias precárias, em coabitação ou com aluguel excessivo (2,4 milhões). Nesse sentido, é necessário estabelecer metas regionais diferenciadas segundo o tamanho das demandas locais e os vários aspectos relacionados com o financiamento habitacional.

3.4. Quadro quantitativo das habitações inadequadas

Além das necessidades de produção de novas unidades habitacionais e substituição de moradias extremamente precárias, a outra faceta das necessidades habitacionais encontra-se na inadequação do estoque de moradias existente. Essa inadequação é caracterizada a partir do ponto de vista da carência de banheiro e infra-estrutura, do adensamento excessivo e da inadequação fundiária. Nesse sentido, as habitações inadequadas demandam ações de melhorias urbanísticas com oferta de infra-estrutura adequada, desadensamento interno e regularização fundiária. Não é possível estabelecer metas específicas para a adequação dessas habitações em cada aspecto particular.

Na tabela 3.7 abaixo, nota-se que o principal componente da inadequação habitacional é expresso no número significativo de 11,3 milhões de unidades habitacionais com algum tipo de carência de infra-estrutura. Estes representam 25,1% dos domicílios urbanos do Brasil. Na região Norte, 56,0% dos domicílios apresentam essa carência de infra-estrutura, no Centro-Oeste esse percentual alcança 52,0%, no Nordeste 42,6%, no Sul 20,7% e no Sudeste, 10,7% dos domicílios convivem com esse problema. A principal carência de infra-estrutura é com relação à coleta de esgoto. No Brasil, 6,7 milhões de domicílios urbanos, um em cada sete, não

conta com esse serviço fundamental para garantir boas condições de salubridade, moradia e inclusão territorial.

Tabela 3.7 – Domicílios segundo categorias de inadequação - 2005

| Região | Inadeq. fundiária | % total dom. urbanos | Dom. Sem banheiro | % total dom. urbanos | Carência de infra-estrutura (1) | % total dom. urbanos | Adens. excessivo (2) | % total dom. urbanos |
|----------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Brasil | 1.739.231 | 3,9 | 1.027.487 | 2,3 | 11.319.673 | 25,1 | 1.885.785 | 4,2 |
| Norte | 61.111 | 2,2 | 207.159 | 7,3 | 1.585.240 | 56,0 | 212.688 | 7,5 |
| Nordeste | 341.293 | 3,5 | 480.867 | 4,9 | 4.190.284 | 42,6 | 406.585 | 4,1 |
| Sudeste | 946.660 | 4,3 | 170.886 | 0,8 | 2.369.942 | 10,7 | 975.858 | 4,4 |
| Sul | 333.682 | 4,8 | 120.668 | 1,7 | 1.449.478 | 20,7 | 157.560 | 2,3 |
| C. Oeste | 56.485 | 1,7 | 47.907 | 1,4 | 1.724.729 | 52,0 | 133.094 | 4,0 |

Fonte Básica: PNAD 2005.

Elaboração: Fundação João Pinheiro, 2006.

- (1) Domicílios com carência em, pelo menos, um dos seguintes itens: energia elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, e coleta de lixo.
- (2) Domicílios com mais de três pessoas por dormitório.

Embora, em termos relativos, o Sudeste tenha os percentuais mais baixos no que diz respeito à carência de infra-estrutura, nota-se, na tabela 3.8 abaixo que a grande concentração de domicílios urbanos duráveis na região resulta em uma quantidade expressiva de unidades domiciliares com esse tipo de carência (quase dois milhões), número absoluto inferior apenas ao encontrado no Nordeste, onde pouco mais de três milhões de moradias apresentam alguma deficiência de infra-estrutura.

Tabela 3.8 – Domicílios segundo tipos de carência de infra-estrutura - 2005

| Região | Carência em um item de infra-estrutura | | | | | Carência em mais de um item de infra-estrutura | | |
|--------------|--|-----------|-----------|----------------|-----------|--|---------|--------|
| | Energia elétrica | Água | Esgoto | Coleta de lixo | Total | Dois | Três | Quatro |
| Brasil | 17.653 | 1.746.941 | 6.684.021 | 236.700 | 8.685.315 | 2.119.194 | 483.383 | 31.781 |
| Norte | - | 567.215 | 455.481 | 21.534 | 1.044.230 | 413.732 | 119.987 | 7.291 |
| Nordeste | 3.897 | 335.826 | 2.575.939 | 117.694 | 3.033.356 | 884.398 | 255.920 | 16.610 |
| Sudeste | 9.794 | 478.552 | 1.354.548 | 67.816 | 1.910.710 | 387.521 | 68.717 | 2.994 |
| Sul | 3.752 | 264.494 | 1.015.615 | 21.176 | 1.305.037 | 123.796 | 17.306 | 3.339 |
| Centro Oeste | 210 | 100.854 | 1.282.438 | 8.480 | 1.391.982 | 309.747 | 21.453 | 1.547 |

Fonte Básica: PNAD 2005.

Elaboração: Fundação João Pinheiro, 2006.

Como visto anteriormente, a metodologia adotada pela FJP não permite a soma das diferentes categorias de inadequação habitacional. Portanto, os dados não separam as diferentes

deficiências. As inadequações se acumulam nos domicílios, com sobreposições de inadequação fundiária, ausência de unidade sanitária, carência de infra-estrutura e adensamento excessivo.

Como examinado acima, os dados de inadequação fundiária estão sub-dimensionados. Adotando como premissa o fato de que os domicílios em assentamentos precários quantificados pelo CEM (3,1 milhões de domicílios), aqueles com coleta de esgoto precária (6,7 milhões de domicílios) e aqueles que não possuem banheiro (1 milhão) encontram-se em situação de irregularidade fundiária¹⁰, é possível ter uma ordem de grandeza do contexto da informalidade habitacional no Brasil. Um contexto que necessita de intervenções integradas de habitação, regularização fundiária e saneamento, pois a inexistência de unidade sanitária e a inadequação fundiária são problemas vinculados à carência de infra-estrutura, visto que aparecem em assentamentos precários e informais. A dimensão deste problema mostra que a questão habitacional não pode ser equacionada apenas com a oferta de novas unidades.

3.4.1. Domicílios com adensamento excessivo

Outro tipo de inadequação está relacionado com o adensamento interno excessivo (mais de três pessoas por dormitório) que abrange, segundo a tabela 3.8 acima, cerca de 1,9 milhões de domicílios próprios ou alugados que podem estar em assentamentos precários sem infra-estrutura, em áreas com irregularidade fundiária, em cortiços, entre outras situações.

O adensamento interno excessivo está fortemente concentrado no Sudeste, que possui o maior número de domicílios com esse tipo de inadequação (976 mil), seguido pelo Nordeste (465,5 mil), Norte (212,7 mil), Sul (157,6 mil) e Centro Oeste (133 mil).

Considerando que os problemas dos domicílios com adensamento interno excessivo dificilmente poderão ter sua deficiência sanada sem a produção de uma nova unidade. Contudo, vale distinguir os domicílios com alta densidade instalados em casas e em apartamentos. As casas densas podem, eventualmente, serem ampliadas. A tabela 3.9 abaixo mostra o grande predomínio dessas casas (mais de 90% em todas as regiões) no conjunto dos domicílios com alta densidade interna. Cerca de 63% delas são próprias. No Norte esse percentual atinge 77,6%; no Nordeste 68,6%; no Sudeste 59,2%; no Sul 68,4% e no Centro Oeste 50,6%.

¹⁰ Há diversas sobreposições entre esses conjuntos que não permitem a realização de uma soma simples. Essa soma incorreria em duplas contagens.

Tabela 3.9 - Domicílios com adensamento excessivo em casas e apartamentos – 2005

| Especificação | Total | Casa | % | Apartamentos | % |
|---------------|-----------|-----------|-------|--------------|------|
| Brasil | 1.885.785 | 1.802.167 | 95,57 | 83.618 | 4,43 |
| Norte | 212.688 | 209.537 | 98,52 | 3.151 | 1,48 |
| Nordeste | 406.585 | 394.754 | 97,09 | 11.831 | 2,91 |
| Sudeste | 975.858 | 913.353 | 93,59 | 62.505 | 6,41 |
| Sul | 157.560 | 153.322 | 97,31 | 4.238 | 2,69 |
| Centro Oeste | 133.094 | 131.201 | 98,58 | 1.893 | 1,42 |

Fonte Básica: PNAD 2005.

Elaboração: Fundação João Pinheiro, 2006.

O adensamento interno excessivo nas casas pode ser trabalhado com propostas equacionadas através do financiamento do material de construção para promover ampliações das moradias, no caso desta solução ser viável no terreno onde está localizada, ou poderão requerer a construção de uma nova unidade. Essa estratégia deverá ser, necessariamente, articulada com ações de assistência técnica para garantir boa qualidade nos projetos e execução das obras de ampliação e reformas de unidades habitacionais.

3.5. Cruzamentos entre dados de coabitação familiar, faixas de renda familiar e congestionamento domiciliar

Os cruzamentos entre os dados de coabitação familiar, faixas de renda familiar e congestionamento domiciliar tem como objetivo recortar, no principal componente do déficit habitacional, o conjunto de domicílios prioritários do ponto de vista da demanda por moradias. Nesse sentido, procurou-se quantificar, dentre os domicílios com famílias conviventes, as unidades que:

- 1 – tinham renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos, entre 3 e 5 salários mínimos e mais de 5 salários mínimos;
- 2 – estavam com adensamento interno excessivo, isto é, com mais de três pessoas num mesmo dormitório;
- 3 – tinham níveis de renda familiar nas faixas mencionadas no item 1 e, ao mesmo tempo, estavam em situação de adensamento interno excessivo.

Na tabela 3.10 abaixo nota-se que praticamente 50% das famílias conviventes do país tinham renda até 5 salários mínimos. Dentre essas famílias, 970.755 (29,16%) tinham renda até 3 salários mínimos e 678.995 (20,29%) recebiam de 3 a 5 salários mínimos. No Nordeste, quase a metade dessas famílias tinha renda até 3 salários mínimos.

Entretanto, não são todas as famílias conviventes de baixa renda que significam, necessariamente, demandas por novas moradias.

Tabela 3.10 - Famílias secundárias segundo faixas de renda familiar - 2000

| Região | Total de dom. com famílias conviventes | Faixa de renda familiar das famílias secundárias que coabitam domicílios com famílias principais | | | | | |
|--------------|--|--|-------|----------|-------|--------------|-------|
| | | 0 a 3 sm | % | 3 a 5 sm | % | Mais de 5 sm | % |
| Norte | 351.982 | 124.798 | 35,46 | 78.732 | 22,37 | 148.453 | 42,18 |
| Nordeste | 1.097.644 | 524.401 | 47,78 | 248.434 | 22,63 | 324.808 | 29,59 |
| Sudeste | 1.193.809 | 204.317 | 17,11 | 224.927 | 18,84 | 764.563 | 64,04 |
| Sul | 403.408 | 75.803 | 18,79 | 84871 | 21,04 | 242.734 | 60,17 |
| Centro Oeste | 192.517 | 41.436 | 21,52 | 42.031 | 21,83 | 109.048 | 56,64 |
| Brasil | 3.329.360 | 970.755 | 29,16 | 678.995 | 20,39 | 1.598.806 | 48,02 |

Fonte básica: Censo Demográfico 2000

Elaboração: Aduino Cardoso e Camila Saraiva

As famílias conviventes em domicílios congestionados têm maior probabilidade de demandarem novas moradias. A tabela 3.11 a seguir mostra que o país possuía 782.144 famílias secundárias convivendo com famílias principais em domicílios com 1,5 pessoa por cômodo, esse número corresponde a 24,15% do total de famílias conviventes.

O número de famílias secundárias em domicílios com mais de 3 pessoas por dormitório, pior situação de congestionamento em comparação com a anterior, é de 1,9 milhões correspondente a 60% do total das famílias conviventes que coabitam o mesmo domicílio. Provavelmente, essas famílias demandam novas moradias e, portanto, fazem parte do déficit habitacional. O Norte e o Nordeste registram percentuais acima do nacional: 75,02% e 65,11%, respectivamente. Há que se perguntar se, nessas regiões, os fatores que induzem as famílias a compartilharem a mesma moradia são basicamente econômicos ou incluem fatores culturais. Chama a atenção o alta percentual de famílias secundárias em domicílios com coabitação da região Norte. Nas demais regiões esses percentuais encontram-se abaixo do nacional.

Vale dizer que a pesquisa em Campos de Goytacazes, mencionada anteriormente, concluiu que 64% das famílias conviventes do município compõem o déficit local. Não está tão distante do percentual de famílias secundárias que coabitam domicílios congestionados.

Ainda segundo a tabela 3.11, no Brasil há 766.446 domicílios com famílias conviventes que se encontram em situação de super congestionamento, isto é, com mais de 1,5 pessoa por

cômodo e mais de 3 pessoas por dormitório, simultaneamente. As famílias secundárias que vivem nesses domicílios bastante congestionados representam 23,66% do total de famílias conviventes do país. No Norte esse percentual alcança o valor surpreendente de 49,03%, maior do que as demais regiões. Essa parte das famílias conviventes certamente compõe o déficit habitacional.

Tabela 3.11 - Famílias secundárias segundo congestionamento interno domiciliar - 2000

| Região | Total de fam.conv. | Famílias secundárias em domicílios congestionados | | | | | |
|--------------|--------------------|---|-------|-------------------|-------|------------------------------------|-------|
| | | mais de 1,5/com. | % | mais de 3/dormit. | % | mais de 1,5/com. e mais de 3/dorm. | % |
| Norte | 351.982 | 176.938 | 50,27 | 264.065 | 75,02 | 172.576 | 49,03 |
| Nordeste | 1.097.644 | 311.851 | 28,41 | 714.692 | 65,11 | 302.303 | 27,54 |
| Sudeste | 1.193.809 | 211.742 | 17,74 | 693.219 | 58,07 | 210.920 | 17,67 |
| Sul | 403.408 | 46.331 | 11,48 | 164.259 | 40,72 | 45.824 | 11,36 |
| Centro Oeste | 192.517 | 35.282 | 18,33 | 104.662 | 54,37 | 34.832 | 18,09 |
| Brasil | 3.239.360 | 782.144 | 24,15 | 1.940.897 | 59,92 | 766.446 | 23,66 |

Fonte básica: Censo Demográfico 2000

Elaboração: Aduino Cardoso e Camila Saraiva

A tabela 3.12 abaixo foi elaborada para definir um recorte no conjunto das famílias conviventes para identificar aquelas que vivem em domicílios congestionados e possuem renda familiar até 3 salários mínimos. Essas 324.873 famílias merecem atenção especial, pois precisam de novas moradias, mas não possuem recursos suficientes para acessá-las. Representam, no conjunto do país, 10,03% do total de famílias conviventes. No Norte, esse percentual alcança o valor de 21,27%. Porém, no Nordeste encontra-se o maior número absoluto: 171.484 famílias secundárias viviam nessas condições prioritárias para oferta de serviços habitacionais voltados para a produção de unidades novas.

Tabela 3.12 - Famílias secundárias com renda domiciliar até 3 salários mínimos em habitações congestionadas, com mais de 3 pessoas por dormitório - 2000

| Região | Total de famílias conviventes | Famílias secundárias de baixa renda e congestionamento | |
|--------------|-------------------------------|--|-------|
| | | Nº absoluto | % |
| Norte | 351.982 | 74.850 | 21,27 |
| Nordeste | 1.097.644 | 171.484 | 15,62 |
| Sudeste | 1.193.809 | 51.059 | 4,28 |
| Sul | 403.408 | 16.858 | 4,18 |
| Centro Oeste | 192.517 | 10.622 | 5,52 |
| Brasil | 3.239.360 | 324.873 | 10,03 |

Fonte básica: Censo Demográfico 2000 / Elaboração: Aduino Cardoso e Camila Saraiva

3.6. A demanda demográfica por novas moradias para o período entre 2005 e 2020

A demanda demográfica corresponde à quantidade de moradias que devem ser acrescidas ao estoque para acomodar condignamente o crescimento populacional projetado em dado intervalo de tempo. Essa estimativa das necessidades de incremento do estoque de moradias não leva em conta, no seu ponto de partida, o déficit habitacional acumulado nem a inadequação de parcela do estoque existente. O cálculo da demanda demográfica habitacional não se preocupa com nenhum aspecto social prévio ou considerações em termos de qualidade das moradias ou sua inadequação.

Vale dizer que o cálculo da demanda demográfica não foi incluído nos estudos sobre as necessidades habitacionais desenvolvidos pela FJP. Cálculos dessa ordem foram elaborados pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) a partir de contrato com o Ministério das Cidades. Esses cálculos se baseiam nas projeções populacionais construídas segundo o método das componentes que maneja dados relativos à natalidade, mortalidade e migração. Essas projeções, cujo horizonte temporal é o ano de 2020, são de grande importância para o estabelecimento de metas, prioridades e estratégias que deverão fazer parte dos conteúdos do PlanHab.

A tabela 3.14 abaixo traz os resultados dessas projeções populacionais para os anos de 2000, 2005, 2010, 2015 e 2020. Nesse período, o Brasil terá um incremento de 40,5 milhões de pessoas. Do ponto de vista regional, os maiores incrementos ocorrerão no Nordeste e Sudeste que já são as regiões mais populosas e com maior grau de urbanização do país. O incremento no Norte e No Sul será de 5,6 e 5,1 milhões de pessoas, respectivamente, e no Centro Oeste será de 4 milhões.

Em termos relativos, há uma inversão nesse quadro regional. O Norte e o Centro Oeste terão os maiores incrementos percentuais em relação à população de 2000. O crescimento populacional no Norte corresponderá a 44,16% e no Centro Oeste será de 34,78%. Em seguida vem o Nordeste com incremento percentual de 28,33%; o Sul com 20,54% e o Sudeste com 16,78%. No Brasil como um todo, esse incremento percentual será de 23,90%.

Tabela 3.14 - Projeções populacionais – 2000 a 2020

| Macro regiões | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Brasil | 169.566.235 | 181.013.816 | 191.842.788 | 201.640.210 | 210.087.735 |
| Norte | 12.870.128 | 14.357.690 | 15.813.588 | 17.219.023 | 18.553.078 |
| Nordeste | 47.689.038 | 51.315.440 | 54.922.244 | 58.265.652 | 61.199.813 |
| Sudeste | 72.315.271 | 76.040.832 | 79.375.928 | 82.210.804 | 84.453.118 |
| Sul | 25.077.929 | 26.599.144 | 27.982.631 | 29.204.897 | 30.228.259 |
| Centro Oeste | 11.613.869 | 12.700.710 | 13.748.397 | 14.739.833 | 15.653.467 |

Fonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Ferais (UFMG), 2007.

A tabela 3.15 abaixo mostra as reduções nas taxas de crescimento anual das populações regionais e do conjunto do país. Essas taxas mostram a contínua desaceleração no ritmo desse crescimento que, em termos nacionais, já é baixo. No quinquênio entre 2000 e 2005 a população brasileira cresceu a 1,31% ao ano. Nos quinquênios seguintes essa taxa cai até chegar a menos de 1% no período entre 2015 e 2020.

Um dos principais fatores explicativos dessas reduções é a queda na fecundidade que já está em curso e deverá continuar decrescendo ao longo do período projetado, conforme tabela 3.15 abaixo. Nessa tabela nota-se que a partir de 2010, as mulheres em idade fértil terão menos de dois filhos cada.

As reduções na velocidade de crescimento populacional ocorrerão em todas as regiões, porém em ritmos um pouco diferentes. O Norte e o Centro Oeste destacam-se como as únicas regiões a terem taxas acima de 1% ao longo de todo o período projetado. A população do Norte foi a única a crescer a mais de 2% ao ano.

Essas duas regiões são as frentes de expansão urbana e de povoamento do país com fortes impactos socioambientais por causa de importantes ecossistemas e culturas tradicionais, indígenas, quilombolas e ribeirinhas, ali existentes. As projeções econômicas prevêem crescimento constante no PIB dessas regiões, provavelmente puxado por investimentos do governo federal, pelo setor agroindustrial, pela produção de commodities e pelo desenvolvimento do setor energético, entre outros.

Tabela 3.15 - Projeções das taxas de crescimento anual das populações regionais e nacional – 2000 a 2020

| Macro regiões | 2000-2005 | 2005-2010 | 2010-2015 | 2015-2020 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Brasil | 1,31 | 1,16 | 1,00 | 0,82 |
| Norte | 2,19 | 1,93 | 1,70 | 1,49 |
| Nordeste | 1,47 | 1,36 | 1,18 | 0,98 |
| Sudeste | 1,00 | 0,86 | 0,70 | 0,54 |
| Sul | 1,18 | 1,01 | 0,86 | 0,69 |
| Centro Oeste | 1,79 | 1,59 | 1,39 | 1,20 |

Fonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Ferais (UFMG), 2007.

Um dos principais fatores que ajudam a explicar a ritmo mais acelerado de crescimento populacional do Norte e Centro Oeste, em comparação com as demais regiões, é o padrão migratório nacional. Na tabela 3.16 abaixo, observa-se que, nessas regiões, o saldo migratório é positivo e crescente. No Norte este saldo se elevará de 67.889 entre 2000 e 2005 para 92.869 entre 2015 e 2020. No Centro Oeste o salto será de 223.639 para 252.559. No Sul este saldo migratório também será positivo, porém pequeno (em comparação com as demais regiões) e decrescente, variando de 26.919 migrantes para 23.924. No Nordeste e Sudeste o saldo migratório será negativo. Vale observar que a equipe do CEDEPLAR não considerou as migrações internacionais no cálculo dos saldos migratórios regionais, o que não compromete os resultados.

Tabela 3.16 - Saldos migratórios projetados por região - 2000-2020

| Região | 2000-2005 | 2005-2010 | 2010-2015 | 2015-2020 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Brasil | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Norte | 67.889 | 76.552 | 84.846 | 92.869 |
| Nordeste | -138.659 | -153.890 | -164.361 | -173.473 |
| Sudeste | -179.788 | -186.542 | -191.685 | -195.879 |
| Sul | 26.919 | 26.262 | 24.937 | 23.924 |
| Centro Oeste | 223.639 | 237.647 | 246.262 | 252.559 |

Fonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Ferais (UFMG), 2007.

Ao abrir as projeções de crescimento populacional por grupos etários, notam-se diferenças importantes que ocorrerão na estrutura da pirâmide populacional brasileira. As previsões apontam para um estreitamento da base, nos grupos mais jovens, e um alargamento do topo dessa pirâmide, nos grupos de idosos.

Na tabela 3.17 a seguir pode-se ver que a população de 0 a 14 anos sofrerá redução no período entre 2000 e 2020 de 50,2 milhões para 47,5 milhões. As taxas médias de crescimento

da população nessa faixa etária serão negativas para o país como um todo e para as regiões Nordeste, Sudeste e Sul. As regiões Norte e Centro Oeste registrarão baixas e positivas taxas médias de crescimento no número de crianças e adolescentes. Essa diferenciação regional está diretamente relacionada com as diferenças nas taxas de fecundidade, como se verá adiante.

No mesmo período, a população com mais de 65 anos irá saltar de 9,9 milhões para 18,4 milhões. Enquanto as projeções demonstram reduções nas baixas taxas de crescimento populacional como um todo, naquele grupo etário mais idoso as taxas evidenciam tendência clara de crescimento acelerado em todo o país a taxas iguais a 3,10% ao ano. Dentre as regiões destaca-se o Centro Oeste que registra taxa média de crescimento desse grupo no patamar de 4,24% ao ano. Essa tendência impõe, desde já, a necessidade de estratégias para atender as demandas habitacionais da população idosa.

Tabela 3.17 - Projeções populacionais por faixas etárias – 2000 a 2020

| | Ano | Brasil | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro Oeste |
|-------------------------------------|-----------------|-------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| 0 a 14 anos | 2000 | 50.196.439 | 4.790.632 | 15.725.422 | 19.302.017 | 6.903.148 | 3.475.221 |
| | 2010 | 49.840.404 | 5.108.974 | 15.811.368 | 18.680.742 | 6.673.333 | 3.565.987 |
| | 2020 | 47.535.052 | 5.086.460 | 15.478.572 | 17.182.932 | 6.303.155 | 3.483.934 |
| 15 a 64 anos | 2000 | 109.447.760 | 761.129 | 29.175.380 | 48.404.305 | 16.614.598 | 7.642.187 |
| | 2010 | 129.125.980 | 10.056.042 | 35.747.705 | 54.694.710 | 19.181.505 | 9.446.017 |
| | 2020 | 144.115.312 | 12.476.682 | 41.275.464 | 58.557.510 | 20.795.916 | 11.009.740 |
| Mais de 65 anos | 2000 | 9.922.035 | 468.205 | 2.788.235 | 4.608.950 | 1.560.183 | 496.461 |
| | 2010 | 12.876.405 | 648.572 | 3.363.171 | 6.000.476 | 2.127.793 | 736.393 |
| | 2020 | 18.437.370 | 989.936 | 4.445.777 | 8.712.676 | 3.129.1888 | 1.159.793 |
| Taxa Média de Crescimento 2000-2020 | 0 a 14 anos | -0,27 | 0,30 | -0,08 | -0,58 | -0,45 | 0,01 |
| | 15 a 64 anos | 1,38 | 2,47 | 1,73 | 0,95 | 1,12 | 1,83 |
| | Mais de 65 anos | 3,10 | 3,74 | 2,33 | 3,18 | 3,48 | 4,24 |

Fonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2007.

Como mencionado anteriormente, as diferenças regionais no aumento e redução da população de crianças e adolescentes está diretamente relacionada com as diferenças regionais nas taxas de fecundidades das mulheres em idade fértil.

No Norte, com a maior taxa positiva de crescimento da população de 0 a 14 anos, igual a 0,30% ao ano, registra-se a maior taxa de fecundidade do país ao longo de todo o período

entre 2000 e 2020. Entretanto, essa região acompanha a tendência nacional de queda na fecundidade.

No Centro Oeste, onde a taxa de fecundidade cai seguindo os padrões do Sul e Sudeste onde ocorrem os maiores decréscimos da população entre 0 e 14 anos, a pequena taxa positiva de crescimento no número de crianças e adolescentes é explicada pelo alto saldo migratório positivo examinado anteriormente.

No Nordeste, com a segunda maior taxa de fecundidade do país, a pequena taxa negativa de crescimento nesse grupo etário também pode ser explicada pelo alto saldo migratório negativo apresentado na tabela 3.17, acima.

Vale dizer que a queda na taxa de fecundidade influencia diretamente no tamanho das famílias que, por sua vez, impacta diretamente as demandas demográficas habitacionais. Essa relação será examinada mais detidamente adiante.

Tabela 3.18 - Taxas de fecundidade total – 2000 a 2020

| Região | 2000 | 2000-2005 | 2005-2010 | 2010-2015 | 2015-2020 |
|--------------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Brasil | 2,44 | 2,28 | 2,11 | 1,97 | 1,85 |
| Norte | 3,27 | 2,91 | 2,56 | 2,33 | 2,15 |
| Nordeste | 2,85 | 2,54 | 2,31 | 2,13 | 1,99 |
| Sudeste | 2,16 | 2,03 | 1,90 | 1,79 | 1,70 |
| Sul | 2,28 | 2,14 | 2,00 | 1,88 | 1,77 |
| Centro Oeste | 2,31 | 2,14 | 1,99 | 1,87 | 1,77 |

Fonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Ferais (UFMG), 2007.

Enquanto a redução na população de 0 a 14 anos está associada às quedas na taxa de fecundidade e nos saldos migratórios regionais, o aumento contínuo da população com mais de 65 anos está diretamente relacionado com a elevação na expectativa de vida e queda na taxa de mortalidade registrados e projetados na população brasileira. Na tabela 3.19 abaixo, nota-se que essa elevação ocorrerá tanto para os homens, cuja esperança de vida subirá de 67,07 para 72,28 anos, quanto para as mulheres, cuja esperança de vida subirá de 74,23 para 78,59 anos. Estas continuarão a ter vida mais longa, apesar da ligeira redução no diferencial em relação à expectativa de vida masculina.

Tabela 3.19 - Projeção da esperança de vida ao nascer – 2000 a 2005

| Período | Homens | Mulheres | Diferencial em anos |
|-----------|--------|----------|---------------------|
| 2000/2005 | 67,07 | 74,23 | 7,16 |
| 2005/2010 | 68,90 | 74,75 | 5,85 |
| 2010/2015 | 70,63 | 77,20 | 6,57 |
| 2015/2020 | 72,28 | 78,59 | 6,31 |

Fonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Ferias (UFMG), 2007.

Um dos principais impactos dessas projeções populacionais no setor habitacional é a diminuição no número de pessoas por família. Na tabela 3.20 a seguir percebe-se que essa diminuição será, para o conjunto do país, de 3,49 pessoas, em 2005, para 2,82 pessoas, em 2020. Essa tendência se afirma em todas as regiões do Brasil. Somente as regiões Norte e Nordeste registrarão taxas um pouco maiores do que as nacionais, chegando em 2020 com taxa pouco acima de 3 pessoas por família.

Tabela 3.20 - Projeções dos tamanhos médios da unidade domiciliar – 2005 a 2020

| Especificação | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
|---------------|------|------|------|------|
| Brasil | 3,49 | 3,18 | 3,00 | 2,82 |
| Norte | 4,07 | 3,66 | 3,42 | 3,20 |
| Nordeste | 3,85 | 3,51 | 3,32 | 3,14 |
| Sudeste | 3,32 | 3,04 | 2,85 | 2,68 |
| Sul | 3,22 | 2,92 | 2,75 | 2,56 |
| Centro Oeste | 3,31 | 3,01 | 2,85 | 2,68 |

Fonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Ferias (UFMG), 2007.

Dada a importância da projeção do número de pessoas por família para a questão habitacional futura, procurou-se examiná-la nas diferentes Unidades da Federação. A tabela 3.21 abaixo mostra que não há discrepâncias em relação às tendências nacionais e regionais discutidas.

Tabela 3.21 - Projeções dos tamanhos médios da unidade domiciliar por estado e região – 2005 a 2020

| Regiões e UF | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Rondônia | 3,67 | 3,30 | 3,10 | 2,89 |
| Acre | 4,20 | 3,75 | 3,50 | 3,24 |
| Amazonas | 4,38 | 3,97 | 3,71 | 3,46 |
| Roraima | 4,07 | 3,64 | 3,40 | 3,17 |
| Pará | 4,03 | 3,60 | 3,36 | 3,12 |
| Amapá | 4,36 | 3,90 | 3,65 | 3,39 |
| Tocantins | 3,88 | 3,62 | 3,36 | 3,35 |
| Região Norte | 4,07 | 3,66 | 3,42 | 3,20 |
| Maranhão | 4,25 | 3,86 | 3,67 | 3,43 |
| Piauí | 4,02 | 3,68 | 3,52 | 3,34 |
| Ceará | 3,90 | 3,56 | 3,36 | 3,16 |
| Rio Grande do Norte | 3,80 | 3,54 | 3,39 | 3,25 |
| Paraíba | 3,89 | 3,68 | 3,55 | 3,44 |
| Pernambuco | 3,71 | 3,40 | 3,24 | 3,11 |
| Alagoas | 4,06 | 3,73 | 3,55 | 3,40 |
| Sergipe | 3,73 | 3,40 | 3,22 | 3,02 |
| Bahia | 3,71 | 3,30 | 3,08 | 2,89 |
| Região Nordeste | 3,85 | 3,51 | 3,32 | 3,14 |
| Minas Gerais | 3,43 | 3,10 | 2,90 | 2,70 |
| Espírito Santo | 3,43 | 3,14 | 2,97 | 2,83 |
| Rio de Janeiro | 3,18 | 2,91 | 2,75 | 2,58 |
| São Paulo | 3,33 | 3,05 | 2,87 | 2,69 |
| Região Sudeste | 3,32 | 3,04 | 2,85 | 2,68 |
| Paraná | 3,28 | 2,97 | 2,79 | 2,60 |
| Santa Catarina | 3,30 | 2,98 | 2,78 | 2,58 |
| Rio Grande do Sul | 3,12 | 2,84 | 2,68 | 2,51 |
| Região Sul | 3,22 | 2,92 | 2,75 | 2,56 |
| Mato Grosso do Sul | 3,35 | 3,06 | 2,89 | 2,69 |
| Mato Grosso | 3,40 | 3,10 | 2,94 | 2,76 |
| Goiás | 3,25 | 2,95 | 2,80 | 2,63 |
| Distrito Federal | 3,30 | 2,99 | 2,85 | 2,72 |
| Região Centro Oeste | 3,31 | 3,01 | 2,85 | 2,68 |
| Brasil | 3,49 | 3,18 | 3,00 | 2,82 |

Fonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Ferais (UFMG), 2007.

A partir dessas projeções populacionais, a equipe do CEDEPLAR calculou a demanda demográfica habitacional para os quinquênios entre 2005 e 2020. A tabela 3.22 a seguir mostra os fluxos de domicílios que devem ser acrescentados ao estoque habitacional existente durante esses quinquênios. Nesse período, deverão ser acrescentados mais 22.626.767 de novas moradias para suprir, exclusivamente, as necessidades geradas pelo crescimento populacional. As regiões Sudeste e Nordeste, com reduções drásticas no ritmo desse crescimento, deverão absorver a maior parte desse montante. A primeira deverá ter acréscimo de 8.665.619 de novas habitações e a segunda de 6.160.291, totalizando 14.825.910 novas moradias, correspondentes a 65,51% da demanda demográfica total.

Tabela 3.22 - Déficit Habitacional e fluxos quinquenais de domicílios a acrescentar ao estoque habitacional por demanda demográfica – 2005 a 2020

| Especificação | Déficit Total | 2005-2010 | 2010-2015 | 2015-2020 | Total |
|---------------|---------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Brasil | 7.902.699 | 8.447.771 | 6.908.450 | 7.273.546 | 22.629.767 |
| Norte | 850.355 | 788.072 | 716.032 | 760.304 | 2.264.408 |
| Nordeste | 2.743.147 | 2.347.031 | 1.885.209 | 1.928.051 | 6.160.291 |
| Sudeste | 2.898.928 | 3.257.963 | 2.658.615 | 2.749.041 | 8.665.619 |
| Sul | 873.708 | 1.321.502 | 1.050.718 | 1.170.887 | 3.543.107 |
| Centro Oeste | 536.561 | 733.160 | 597.877 | 665.264 | 1.996.301 |

Fonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2007.

As demandas demográficas habitacionais futuras somam-se ao déficit habitacional e às habitações inadequadas herdadas do passado. O desafio para a próxima década é reduzir esse déficit, criar condições para reformar e melhorar as moradias adequadas e induzir o atendimento da demanda demográfica de modo a não permitir o engrossamento tanto do déficit habitacional quanto do montante de moradias inadequadas.

Para enfrentar esse desafio é preciso alterar substancialmente a ação do poder público, sua forma de operar e utilizar os recursos habitacionais nos diferentes níveis da federação. Do contrario, nos próximos 15 anos as necessidades habitacionais no Brasil aumentarão e serão ainda mais drásticas, deteriorando as condições de vida nas cidades.

Será preciso não somente atender as necessidades habitacionais acumuladas, como as provenientes do futuro crescimento demográfico. A este suprimento deverão ser acrescentadas também as crescentes necessidades de reposição do estoque de edificações obsoletas, uma vez que, no Brasil, os parques habitacionais e edifícios começam a apresentar sinais de deterioração e de obsolescência, processo que deverá se agravar muito nos próximos anos. A ação adequada sobre esse problema poderá transformá-lo em solução e oportunidade para aproveitamento mais eficiente do parque habitacional existente.

3.7. Referências Bibliográficas

CARDOSO, Adauto Lúcio. Notas metodológicas sobre o déficit habitacional. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ - Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

DENALDI, Rosana. “Estratégias de enfrentamento do problema: favela”. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política habitacional e integração urbana de assentamentos precários – parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2ª Ed.). Déficit habitacional no Brasil – municípios selecionados e microrregiões geográficas. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatísticas e Informações, 2006.

INSTITUTO VIA PÚBLICA. Revisão crítica da metodologia desenvolvida originalmente pela Fundação João Pinheiro para apuração do déficit habitacional em âmbito municipal – Produto 1. Mimeo.

4. Quadro regional, urbano e fundiário e sua relação com a questão habitacional

Neste capítulo serão tratadas, sob diferentes aspectos, as questões urbanas e regionais diretamente relacionadas à problemática habitacional.

A primeira parte do capítulo é dedicada a uma contextualização do processo de urbanização brasileiro. Com destaque, sobretudo, para a tentativa de identificar uma tipologia de municípios capaz de servir de orientação para o desenvolvimento de critérios a serem utilizados no Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Também será apresentada uma regionalização das necessidades habitacionais, que complementa o capítulo específico sobre o assunto (capítulo 8 deste relatório), buscando relacionar a questão regional com o déficit habitacional.

A seguir, na segunda parte do capítulo, são tratadas questões mais específicas do processo urbano. No item 4.2, são abordadas as características do processo de ocupação intra-urbano, buscando identificar relações com o processo de produção de habitação.

O item 4.3 é sobre as tendências recentes do planejamento urbano e sua relação com a questão habitacional, identificando como os planos diretores, instrumentos como as ZEIS e outras intervenções urbanísticas têm enfrentado as questões habitacionais.

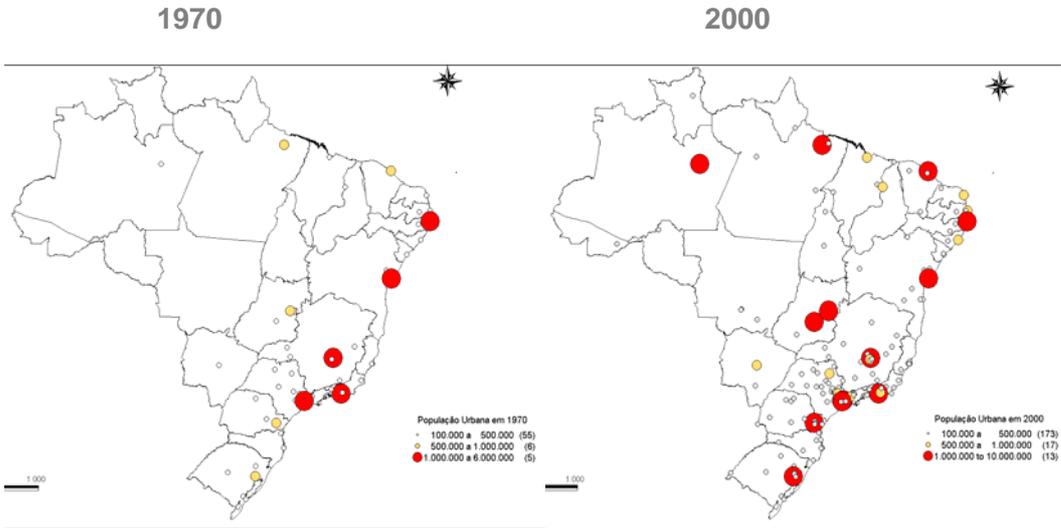
Por último virá o item 4.4, dedicado ao processo de expansão urbana, para mostrar como o modelo atual de desenvolvimento das cidades, muitas vezes estimulado ou patrocinado pelo poder público, reproduz a exclusão territorial. Num contexto marcado pela especulação imobiliária e extensão horizontal das cidades, são evidentes os prejuízos para os que não conseguem pagar o preço da terra urbanizada, conforme os mecanismos de mercado.

4.1 Evolução do processo de urbanização recente no Brasil e seu impacto sobre o problema habitacional

O Brasil apresenta um quadro de forte e persistente desigualdade regional, em que pesem as mudanças significativas que vêm ocorrendo devido à interiorização do agronegócio e à exploração de minérios e madeira para exportação, para atender as demandas do mercado externo. Apesar de novo, esse processo, com forte impacto no território nacional, mantém ou aprofunda a desigualdade social.

A partir de 1980, os censos do IBGE tornam evidente que o país iniciava um novo padrão de urbanização caracterizado pelo menor crescimento das metrópoles e maior crescimento das cidades de porte médio (entre 100 mil e 500 mil habitantes), notadamente nas regiões mais dinâmicas. A rede urbana ganha complexidade e também apresenta tendência de interiorização. Com isso, contraria o crescimento urbano e metropolitano concentrado na faixa litorânea, comum em quase toda a história do país, com exceção do chamado Ciclo do Ouro, no século XVIII.

Figura 4.1: Taxa de urbanização – Brasil 1970 e 2000
Cidades com população urbana superior a 100 mil habitantes.



Fonte: DINIZ, 2004, consultoria para o Ministério da Integração Nacional.

As metrópoles ou grandes centros urbanos das regiões atingidas pela nova dinâmica econômica apresentam forte taxa de crescimento – são os exemplos de Palmas, Araguaína, Goiânia, Campo Grande, Cuiabá, Belém, Santarém e Manaus, entre outros.

Embora menos intenso, o crescimento das metrópoles tradicionais, e de muitas capitais de porte médio, se concentra na periferia, enquanto seus núcleos centrais sofrem esvaziamento. São alguns exemplos desse processo: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Porto Alegre, Curitiba, Natal, e Aracaju, entre outras grandes cidades.

A dinâmica das metrópoles que passam a crescer mais é alimentada pelas incorporadoras imobiliárias, em busca de novas localizações que conferem aumento no valor dos terrenos urbanos. Esse diferencial da renda fundiária tem determinado o rumo dos investimentos públicos e privados e contribuído para a segregação e escassez geral de moradia.

As metrópoles constituem, sem dúvida, prioridades para o investimento público na área de habitação, considerando a concentração física do déficit habitacional, o que tem gerado regiões inteiras social e ambientalmente vulneráveis¹. Um mesmo número absoluto de moradias precárias tem impacto diferente quando estas estão dispersas. Mas quando concentradas, como nas grandes metrópoles, apresentam áreas de ocupação ilegais e quase ingovernáveis, devido a ausência do Estado durante muitos anos.

Como mostra a tabela abaixo, as principais metrópoles brasileiras concentram praticamente 1/3 do déficit habitacional e 82% dos domicílios em favelas (habitações subnormais segundo classificação do IBGE). É preciso lembrar ainda que, apesar da queda na taxa de crescimento das principais metrópoles, em conjunto elas continuam crescendo mais do que a taxa nacional. A taxa de crescimento é de 2,0% nas Regiões Metropolitanas (RMs) e de 1,6% em relação à população do país.

A taxa de desemprego nas RMs (16,26%) é maior que a nacional (15,28%). No entanto, sua renda média per capita é maior: de R\$ 837,03 contra R\$ 649,20 para todo o país. Esses poucos dados são referências sobre a radicalização dos problemas e conflitos

¹ São 27 as Regiões Metropolitanas e são 3 as RIDES – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico e Social definidas por legislação.

vividos pelas metrópoles brasileiras após 25 anos de crescimento demográfico, baixo crescimento econômico e baixo investimento em políticas sociais. O que alimentou a concentração da pobreza, da riqueza e, portanto, da desigualdade. A violência, medida pela taxa de homicídios, também é um fator de destaque das regiões metropolitanas.

Tabela 4.1: Dados demográficos e indicadores sociais para as principais regiões metropolitanas e aglomerações urbanas – 2000

| Região Metropolitana | Pop. total 2000 (1) | Pop. urbana 2000 (1) | % da pop. do Estado na RM | Taxa de cresc. 1991 - 2000 | IDH-M 2000 (2) | Taxa de mortalidade infantil, 2000 (3) | Taxa de desemprego total, 2003 (4) | Violência (Taxa de homicídios), 2000 (5) |
|---------------------------------|---------------------|----------------------|---------------------------|----------------------------|----------------|--|------------------------------------|--|
| São Paulo – SP | 17.878.703 | 17.119.400 | 48,3 | 15,8 | 0,828 | 20,24 | 20,0 | 66,54 |
| Rio de Janeiro – RJ | 10.894.156 | 10.813.717 | 75,7 | 11,0 | 0,816 | 21,60 | | 62,96 |
| Recife – PE | 3.337.565 | 3.234.647 | 42,1 | 14,3 | 0,780 | 30,00 | 23,1 | 97,79 |
| Belo Horizonte – MG | 4.349.425 | 4.669.580 | 24,3 | 23,7 | 0,811 | 27,53 | 19,9 | 35,22 |
| Salvador – BA | 3.021.572 | 2.973.880 | 23,1 | 21,0 | 0,794 | 36,32 | 29,2 | 29,87 |
| Fortaleza – CE | 2.984.689 | 2.881.264 | 40,2 | 24,3 | 0,767 | 34,73 | | 28,09 |
| RIDE - GO/DF/MG (6) | 2.952.276 | 2.755.270 | 143,9 | 36,6 | 0,815 | 22,87 | 23,6 | 37,54 |
| Belém – PA | 1.795.536 | 1.754.786 | 29,0 | 28,1 | 0,797 | 26,48 | | 26,62 |
| Porto Alegre – RS | 3.658.376 | 3.509.384 | 35,9 | 15,4 | 0,833 | 16,16 | 16,5 | 3.979,00 |
| Manaus – AM | 1.405.835 | 1.396.768 | 50,0 | 39,0 | 0,774 | 18,73 | | |
| Curitiba – PR | 2.726.556 | 2.500.105 | 28,5 | 32,3 | 0,824 | 20,22 | | 29,17 |
| Campinas – SP | 2.338.148 | 2.269.718 | 6,3 | 25,3 | 0,835 | 13,24 | | |
| Goiânia – GO | 1.639.516 | 1.612.874 | 32,8 | 33,2 | 0,812 | 21,17 | | 28,93 |
| São Luís – MA | 1.070.688 | 877.287 | 18,9 | 30,5 | 0,766 | 29,53 | | 19,65 |
| Baix. Santista – SP | 1.476.820 | 1.470.774 | 4,0 | 21,0 | 0,817 | 17,76 | | |
| Maceió – AL | 989.182 | 955.173 | 35,0 | 25,7 | 0,724 | 43,00 | | 44,88 |
| Natal – RN | 1.043.321 | 911.552 | 37,6 | 26,3 | 0,762 | 27,87 | | 24,93 |
| Vitória – ES | 1.425.587 | 1.401.716 | 46,0 | 26,5 | 0,798 | 28,34 | | 78,90 |
| Norte/Nordeste Catarinense – SC | 906.982 | 816.458 | 16,9 | 24,5 | 0,853 | 6,54 | | |
| Londrina – PR | 647.854 | 614.138 | 6,8 | 17,1 | 0,813 | 15,90 | | |
| Florianópolis – SC | 816.315 | 736.231 | 15,2 | 29,7 | 0,859 | 11,90 | | 9,51 |
| Vale do Itajaí – SC | 558.165 | 466.393 | 10,4 | 23,6 | 0,850 | 8,46 | | |
| Maringá – PR | 474.202 | 452.564 | 5,0 | 24,3 | 0,817 | 14,92 | | |
| Vale do Aço – MG | 399.580 | 500.303 | 2,2 | 22,6 | 0,803 | 21,43 | | |
| TOTAL RM's | 68.791.049 | 66.694.082 | | 20,0 | | | | |
| Brasil | 169.799.170 | 137.953.959 | | 53,0 | 0,764 | 30,57 | | |

Fonte: MCidades, 2003.

Tabela 4.2: Dados demográficos e indicadores sociais para as principais regiões metropolitanas e aglomerações urbanas – 2000

| Região Metropolitana | Déficit habitacional | | | Inadequação habitacional 2000 (1) | | Domicílios em setores subnormais 2000 (*) | | Total de domicílios (5) |
|---------------------------------|--|--|------------------|-----------------------------------|--------------------|---|------------|-------------------------|
| | Domicílios improvis., coabitação, cômodo cedido ou alugado (3) | Habitação precária, com ônus excess. c/ aluguel ou com deprec. (4) | Total (4) | Por adensamento | Por infraestrutura | Absoluto | Relativo | |
| São Paulo – SP | 299.964 | 296.298 | 596.232 | 648.596 | 717.287 | 416.143 | 8,3 | 4.994.933 |
| Rio de Janeiro – RJ | 242.990 | 147.815 | 390.805 | 337.129 | 710.492 | 349.183 | 10,7 | 3.253.446 |
| Recife – PE | 104.122 | 87.491 | 191.613 | 79.312 | 478.454 | 57.723 | 6,7 | 859.657 |
| Belo Horizonte – MG | 91.603 | 64.042 | 155.645 | 90.352 | 262.314 | 107.212 | 9,1 | 1.173.224 |
| Salvador – BA | 86.536 | 58.231 | 144.767 | 87.110 | 341.007 | 65.443 | 8,2 | 796.456 |
| Fortaleza – CE | 85.570 | 78.363 | 163.933 | 74.490 | 359.659 | 84.609 | 11,7 | 723.336 |
| RIDE – GO/DF/MG (6) | 85.165 | 61.502 | 146.667 | 62.692 | 280.497 | 8.246 | 1,1 | 777.751 |
| Belém – PA | 81.893 | 35.111 | 117.004 | 74.406 | 151.677 | 130.951 | 31,5 | 416.305 |
| Porto Alegre – RS | 66.673 | 49.337 | 116.010 | 53.181 | 151.071 | 53.447 | 4,8 | 1.113.436 |
| Manaus – AM | 53.656 | 40.296 | 93.952 | 67.745 | 124.501 | 39.505 | 12,0 | 328.583 |
| Curitiba – PR | 42.010 | 33.658 | 75.668 | 37.300 | 155.019 | 42.854 | 5,5 | 776.446 |
| Campinas – SP | 41.390 | 31.084 | 72.474 | 47.436 | 76.621 | 35.088 | 5,3 | 659.519 |
| Goiânia – GO | 40.900 | 30.716 | 71.616 | 29.213 | 199.536 | 4.797 | 1,0 | 461.832 |
| São Luís – MA | 38.690 | 29.056 | 67.746 | 28.035 | 143.222 | 17.716 | 7,2 | 246.862 |
| Baix. Santista – SP | 36.660 | 27.531 | 64.191 | 45.690 | 78.819 | 49.000 | 11,5 | 424.909 |
| Maceió – AL | 33.824 | 25.402 | 59.226 | 25.625 | 148.606 | 10.337 | 4,3 | 242.798 |
| Natal – RN | 33.486 | 25.148 | 58.634 | 19.543 | 101.446 | 1.283 | 0,5 | 257.183 |
| Vitória – ES | 28.248 | 21.214 | 49.462 | 28.715 | 107.986 | 3.130 | 0,8 | 397.126 |
| Norte/Nordeste Catarinense – SC | 14.568 | 20.941 | 25.509 | 88.262 | 43.706 | 0 | 0,0 | 126.798 |
| Londrina – PR | 13.297 | 9.986 | 23.283 | 9.397 | 58.425 | 127 | 0,1 | 183.444 |
| Florianópolis – SC | 12.994 | 9.759 | 22.753 | 7.552 | 53.255 | 558 | 0,3 | 206.477 |
| Vale do Itajaí – SC | 9.346 | 7.019 | 16.365 | 2.721 | 30.234 | 0 | 0,0 | 116.420 |
| Maringá – PR | 7.869 | 5.910 | 13.779 | 4.338 | 73.149 | 0 | 0,0 | 136.636 |
| Vale do Aço – MG | 7.475 | 5.614 | 13.089 | 6.036 | 167.757 | 5.881 | 5,5 | 105.270 |
| TOTAL RM's | 1.558.929 | 191.494 | 2.750.423 | 1.874.876 | 4.863.740 | 1.483.233 | 7,8 | 18.778.847 |
| Brasil | 3.801.386 | 2.855.140 | 66.56.526 | 3.334.620 | 19.415.083 | 1.650.239 | 3,7 | 44.432.198 |

Fonte: MCidades, 2003.

Além da evidência de que as regiões metropolitanas são prioritárias para a política habitacional, o que mais devemos considerar importante na rede dos mais de 5.506 municípios brasileiros? Mesmo entre as metrópoles, como diferenciá-las e classificá-las num processo de eleição de prioridades? Qual o fator preponderante a ser conferido para

o déficit rural, que é maior, em termos relativos, do que o déficit urbano? A PNH pode contribuir para diminuir o êxodo rural?

Como reverter os processos dos municípios situados nas micro e mesorregiões mais atrasadas, estagnadas e remotas? Qual é o papel que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e, em particular, a Política Nacional de Habitação (PNH) podem e devem ter na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)? E, por fim, como pode resultar em uma das propostas para o desenvolvimento do país?

Utilizaremos dois enfoques para buscar parâmetros que permitam definir prioridades de investimento habitacional, a partir da análise regional e urbana do território nacional. O primeiro se baseia na divisão tradicional das grandes regiões brasileiras, estados e municípios. O outro se baseia numa tipologia de cidades construída a partir de parâmetros regionais e parâmetros da rede urbana. Como veremos a seguir, este último enfoque permite um detalhamento maior e mais pormenorizado sobre as dinâmicas regionais e municipais.

4.1.1 A necessidade de uma classificação tipológica das cidades brasileiras

Para responder a uma série de perguntas sobre a relação entre rede de cidades, território nacional e desenvolvimento econômico e social, o Ministério das Cidades contratou um estudo desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles². Esse estudo tem visa traçar uma tipologia de cidades, de modo a fornecer parâmetros para o investimento público que persiga os objetivos de diminuir a desigualdade social e regional, bem como contribuir para um projeto desenvolvimento nacional.

Vamos aqui utilizar esse estudo, restringindo-o, porém, para focar na estruturação de uma proposta para a habitação, cuidando para preservar sua forte articulação com o desenvolvimento urbano.

Sob coordenação geral de Jan Bitoun, coordenação técnica de Livia Izabel Bezerra de Miranda, com consultoria de Tânia Bacelar de Araújo e Ana Cristina Fernandes, o estudo

² Composto pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade de Pernambuco (PPGEO-UFPE).

parte da abordagem regional que serviu de base para a PNDR e de dois trabalhos elaborados sobre a rede de cidades brasileiras.

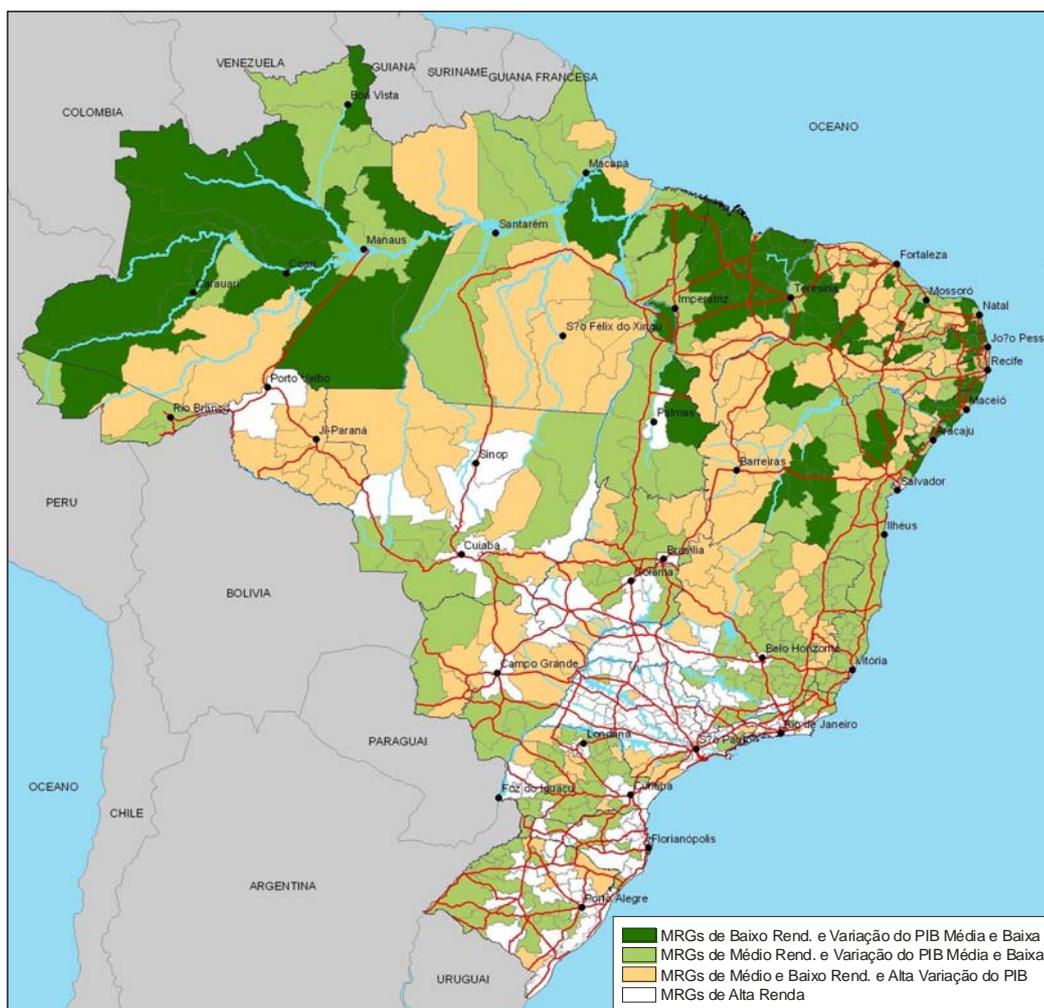
Segundo a proposta elaborada, a tipologia para o conjunto dos municípios brasileiros deve se fundamentar na necessidade de um diálogo entre duas abordagens. Uma delas parte dos territórios regionais, enfatizando a diversidade do território nacional e as densidades econômicas que os caracterizam, mensurados através do estoque de riquezas acumuladas e da dinâmica da criação de novas riquezas. A outra abordagem parte da análise da rede de cidades e de sua capacidade de estruturar o território em regiões polarizadas.

A primeira abordagem está presente na tipologia do território brasileiro que norteia a Proposta para Discussão da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR), elaborada pelo Ministério da Integração Nacional e divulgada em dezembro de 2003. Esta tem por objetivo minimizar as desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversidade regional brasileira. A PNDR adotou a escala microrregional, que possibilita construir uma visão mais detalhada das desigualdades e diversidades mencionadas.

Com base na articulação de duas variáveis – estoque de riqueza acumulada e dinâmica de crescimento das microrregiões, baseada no Produto Interno Bruto (PIB) municipal –, foram identificados quatro tipos microrregionais: as microrregiões de alta renda, qualquer que seja a dinâmica do PIB (MR1); microrregiões de renda baixa ou média e dinâmica do PIB elevada (MR2); microrregiões de renda média e pequena dinâmica do PIB (MR3); e microrregiões de baixa renda e pouco dinamismo do PIB (MR4).

No mapa abaixo pode ser examinada a distribuição geográfica desses quatro tipos de microrregiões pode ser examinada no mapa abaixo. Para cada tipo microrregional, e conforme o entorno mais amplo em que se situa, deve ser previsto um conjunto específico de programas regionais e urbanos.

Figura 4.2: Microrregiões Geográficas – Plano Nacional de Desenvolvimento Regional



Fonte: PNDR, Ministério da Integração Nacional, 2003

A outra abordagem também presente na definição da tipologia de cidades é a da rede de cidades. Dois estudos propõem a organização do território a partir de centros polarizadores que estruturam as articulações entre as cidades – um realizado pelo Ipea/Unicamp/IBGE e outro pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da UFMG.

Os centros polarizadores são os grandes centros urbanos e aglomerações que organizam o dinamismo do país, seu papel de difusão de riqueza e inovações, e as

idades articuladas por eles. As cidades estabelecem trocas entre si, fluxos populacionais e econômicos, e os grandes centros – que se interligam a outras cidades que têm diferentes papéis funcionais dentro de uma região – exercem uma atração e concentração destes fluxos. Alguns centros são mais concentrados e estabelecem menores relações com outras cidades; outros são mais integrados em dinâmicas regionais.

Se de um lado a PNDR lança um olhar sobre a totalidade do território nacional – urbano e rural (com o objetivo no desenvolvimento regional), os estudos do Ipea/Unicamp/IBGE e do Cedeplar centram-se nos pólos econômicos e na rede urbana deles decorrente. A tipologia das cidades brasileiras tem o objetivo de incorporar estas duas leituras complementares. Considera como grande desafio a possibilidade de incluir o conjunto dos 5.506 (1997) municípios brasileiros, afim de contribuir para a definição de políticas urbanas que dêem suporte ao desenvolvimento do país.

4.1.2 TIPOLOGIA DAS CIDADES BRASILEIRAS: UMA CLASSIFICAÇÃO PRELIMINAR

O estudo teve como objetivo classificar as cidades brasileiras em grupos – tipos – com características semelhantes e inseridas em regiões similares quanto ao grau de desenvolvimento econômico, tendo em vista a definição de políticas públicas para áreas urbanas.

A partir de estudos estatísticos com um conjunto de indicadores selecionados – análise multivariada – são feitos agrupamentos das cidades com características semelhantes, com base nos quais são definidos os tipos. Combina-se a leitura destes dados com o olhar sobre o território, ao diferenciar cidades com indicadores semelhantes, porém situadas em regiões com diferentes características de desenvolvimento econômico – as microrregiões de desenvolvimento econômico classificadas pelo Ministério da Integração Nacional no PNDR.

Por exemplo, metrópoles com características semelhantes de concentração populacional e nível de riqueza podem ser bastante distintas, por estarem localizadas em áreas de grande dinamismo do Sul e Sudeste, ou em áreas com uma rede urbana mais frágil e com menor dinamismo regional, no Nordeste. A ação pública, no segundo caso, pode potencializar a rede regional, os fluxos econômicos e o desenvolvimento das cidades,

enquanto que no primeiro, deve centrar-se mais nas desigualdades sociais, buscando um maior acesso das parcelas da população de menor renda aos benefícios do desenvolvimento econômico já existente nestas áreas.

Os indicadores selecionados no estudo identificam as diversas dinâmicas socioeconômicas das cidades a partir das seguintes dimensões:

- Inserção em microrregiões de desenvolvimento econômico: maior ou menor concentração de riqueza; e ritmo de crescimento (de acordo com o PNDR);
- Posição na rede de cidades: cidades pólos de aglomerações urbanas metropolitanas; integradas em dinâmicas econômicas regionais; isoladas; em enclaves de subsistência (segundo classificação das cidades pólo e rede de cidades elaboradas pelo Ipea/Unicamp/IBGE e Cedeplar);
- Tamanho das cidades: grau de concentração populacional;
- Grau de concentração de atividades urbanas e porcentagem da população empregada (PEA) nos setores secundário e terciário;
- Indicadores sócio-econômicos da população, principalmente para avaliar as desigualdades sociais presentes no território.

As cidades são agrupadas em *tipos* a partir destes indicadores. Estes permitem a caracterização das cidades, dos níveis de pobreza e desigualdades sociais, identificando a maior ou menor incidência de problemas urbanísticos e sócio-ambientais e, também, se a cidade dispõe ou não de meios materiais para enfrentá-los. Estes elementos são fundamentais para a definição de políticas específicas para cada grupo de cidades.

Quadro 4.1: Tipologia das Cidades Brasileiras

| | Tipo | Número de municípios |
|-----|--|-----------------------------|
| 1. | Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul | 240 |
| 2. | Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperos do Norte e Nordeste | 63 |
| 3. | Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Centro-Sul | 215 |
| 4. | Espaços urbanos aglomerados e centro regionais do Norte e Nordeste | 57 |
| 5. | Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social | 131 |
| 6. | Centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social | 121 |
| 7. | Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social | 209 |
| 8. | Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social | 211 |
| 9. | Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no Centro-Sul | 65 |
| 10. | Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola | 21 |
| 11. | Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente, mas insuficiente para impactar a dinâmica urbana | 128 |
| 12. | Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros | 129 |
| 13. | Centros urbanos em espaços rurais pobres com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados | 97 |
| 14. | Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos | 667 |
| 15. | Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos | 309 |
| 16. | Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente | 800 |
| 17. | Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente | 637 |
| 18. | Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica | 541 |
| 19. | Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica | 865 |
| | Total de municípios* | 5.506 |

* Base de municípios de 1997.

4.1.2.1 Municípios com mais de 100 mil habitantes

Os municípios com mais de 100 mil habitantes foram agrupados em quatro tipos bem definidos, organizados em função dos indicadores socioeconômicos. Também foram incorporados neste tipo municípios periféricos integrados a estes, em aglomerados urbanos.

- **Tipo 1 - Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul**

Este tipo reúne 240 cidades com alto nível de concentração de riqueza, situadas em microrregiões de alto estoque econômico, conformando um tipo bem definido. São as principais aglomerações e centros urbanos brasileiros, pela população, tamanho e posição funcional (centros econômicos polarizadores), com a maior parte da população economicamente ativa (PEA) concentrada em atividades urbanas.

Esses centros urbanos concentram desigualdades e graves problemas urbanísticos e sociais, com rebatimento para o restante do país, devido sua importância funcional. Integram este grupo as capitais e metrópoles do Sul e Sudeste: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Campinas, Ribeirão Preto (não é uma região metropolitana legalmente instituída, mas apresenta características de aglomeração metropolitana), Vitória, Florianópolis e Brasília.

- **Tipo 2 – Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperos do Norte e Nordeste**

São os principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com média populacional e densidade econômica um pouco mais baixa que o tipo anterior, o que os coloca em uma situação um pouco mais precária para enfrentamento das desigualdades sociais. São cidades em microrregiões de grande concentração de riqueza, porém com padrões altos de desigualdade. Este grupo é integrado por Salvador, Recife, Fortaleza, João Pessoa, Boa Vista, Ipatinga, entre outras grandes cidades das duas regiões.

- **Tipo 3 – Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Centro-Sul**

Inclui as capitais e grandes cidades do Centro-Oeste e cidades de menor porte – centros regionais – no Sul e Sudeste com grande estoque de riqueza acumulada. Os centros urbanos do Sul e do Sudeste estão mais próximos do patamar populacional inferior – 100 mil habitantes. Assim como o tipo anterior, são cidades em

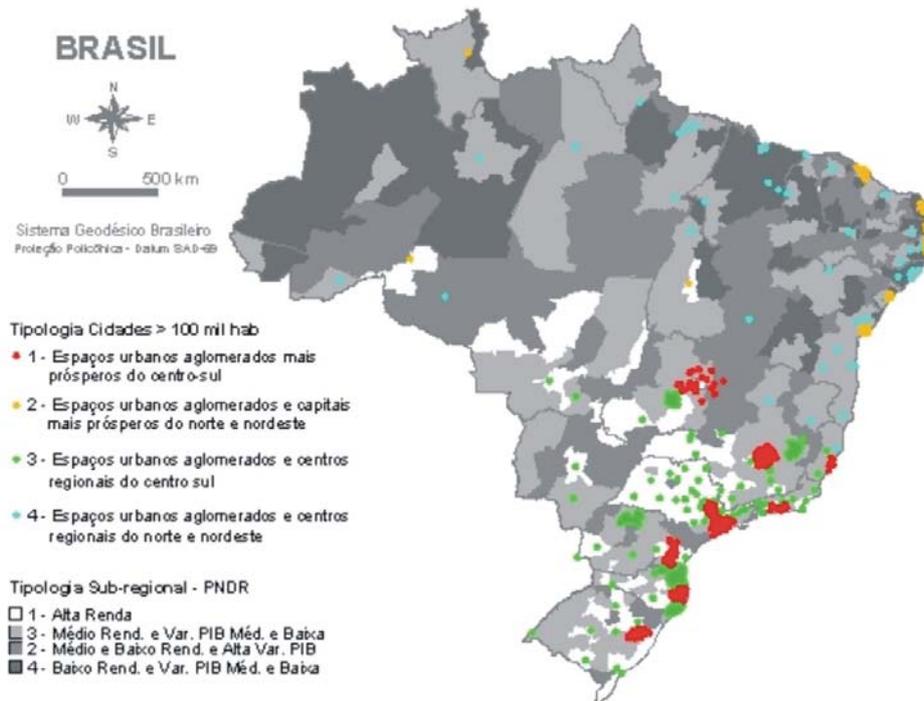
microrregiões de grande concentração de riqueza, porém com padrões altos de desigualdade. Podem ser citadas como exemplo: Goiânia, Cuiabá, Campo Grande, Rondonópolis, Anápolis e Rio Verde no Centro-Oeste, e diversas cidades do Sul e Sudeste de menor porte.

- **Tipo 4 – Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste**

São municípios com baixo estoque de riqueza. Tratam-se de grandes cidades do Norte e Nordeste (com três exceções do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo), que são pólos regionais. Constituem a ossatura do sistema urbano de uma imensa parte do território nacional, porém em situação bastante desfavorável, com problemas urbanísticos relacionados à precariedade e pobreza.

Alguns municípios periféricos de aglomerações urbanas com níveis de pobreza e desigualdade mais elevados da classe C da população estão neste grupo, mas, na tipologia, devem ser incluídos entre os municípios de aglomerações metropolitanas. São os exemplos de Belém, Manaus, Rio Branco, Macapá, Maceió, Teresina, São Luís, Caxias, Imperatriz, Mossoró, Campina Grande, Caruaru, Arapiraca, Juazeiro do Norte, Sobral, Petrolina/Juazeiro, Feira de Santana, Alagoinha, Jequié, Ilhéus, Vitória da Conquista, Teixeira de Freitas, Teófilo Otoni, Montes Claros, Santarém, Marabá, Araguaína e Jí Paraná.

- **Figura 4.3:** Tipos de cidades com mais de 100 mil habitantes



Fonte: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005

4.1.2.2 Municípios entre 20 e 100 mil habitantes

Nessa faixa populacional, a identificação de classes foi feita no âmbito de cada tipo microrregional do PNDR, para melhor identificar a diversidade regional. A importância dos municípios deste porte na rede de cidades regional, suas relações de articulação (ou não articulação) com os espaços urbanos locais têm correlação direta com os tipos microrregionais. Os municípios componentes de aglomerações metropolitanas têm especificidades que os diferenciam dos demais, portanto foram considerados na análise das regiões e aglomerações metropolitanas.

Para tipos de alto e médio estoque de riquezas (*microrregiões 1 e 3*) há uma hierarquia entre as classes de diversos tamanhos populacionais e uma rede bem articulada e estruturada.

Já nas microrregiões 2 e 4 esta articulação não ocorre, senão de modo muito esporádico entre cidades relativamente isoladas no meio de uma base rural tradicional, com algumas vias de transformação – nas áreas onde atividades econômicas recentes têm gerado maior crescimento, como nas regiões ocupadas pelo plantio de soja no cerrado.

- **Tipo 5 – Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social**

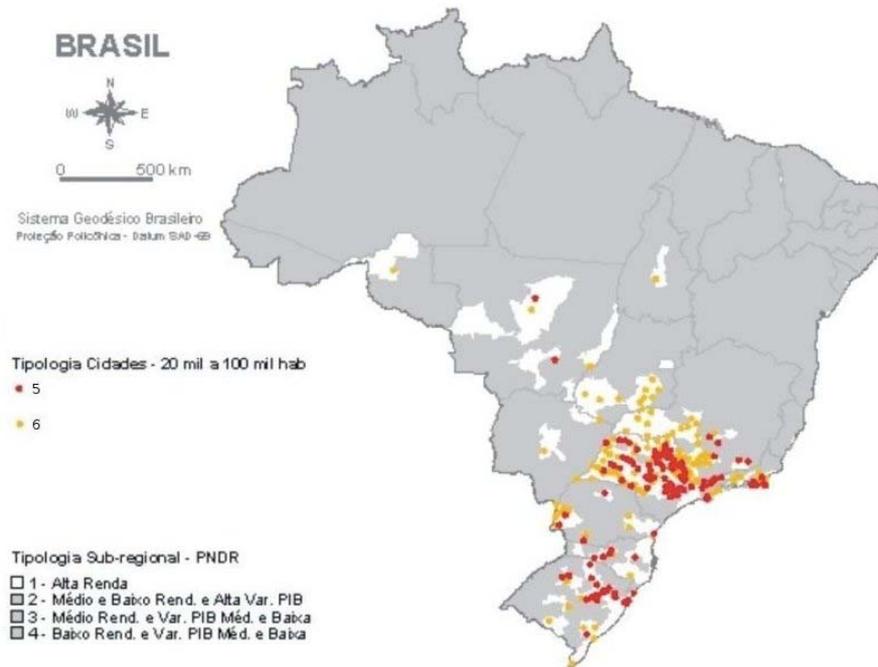
Situados na microrregião 1 (com alto estoque de riqueza), os municípios deste grupo concentram-se nas regiões Sul e Sudeste. Grande parte deles com componentes prósperos de aglomerações urbanas de tamanho médio ou pequeno, ou de espaços rurais economicamente sólidos. A importância relativa da PEA está relacionada às atividades primárias.

Poucos deles são centros regionais, ou seja, sua área de influência é mais local. Mas é alto o valor das riquezas, com condições favoráveis para soluções de problemas urbanísticos por meio de recursos locais. Municípios deste tipo estão em áreas rurais no Centro-Sul, oeste paulista, Triângulo Mineiro e no sul de Goiás.

- **Tipos 6 – Centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social**

Municípios situados em ambientes rurais prósperos do Sul e Sudeste, mas com elevado padrão de desigualdades e de carências. Grande parte de sua população está ocupada com atividades do setor primário, de baixa renda.

Figura 4.4: Municípios entre 20 e 100 mil habitantes, dos tipos 5 e 6



Fonte: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005

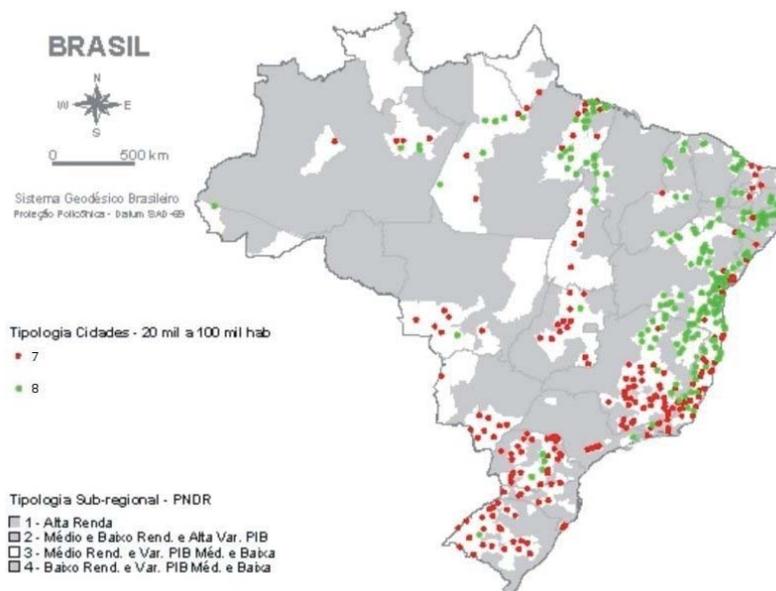
- **Tipo 7 - Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social**

São municípios do Norte e Nordeste, situados em regiões de ocupação consolidada em função de atividade econômica rural, mas com relativa estagnação. No Sul e Sudeste se constituem em pequenos centros de pouco alcance regional, em áreas rurais de ocupação mais rarefeita.

- **Tipo 8 - Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social**

Este tipo reúne municípios com situação econômica precária, localizados em áreas predominantemente rurais do Nordeste, Norte e norte mineiro. Municípios do agreste nordestino também estão neste grupo e apresentam situação ainda pior. O grupo é composto por 223 municípios com essas características, totalizando 7,8 milhões de habitantes.

Figura 4.5: Municípios entre 20 e 100 mil habitantes, dos tipos 7 e 8



Fonte: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005

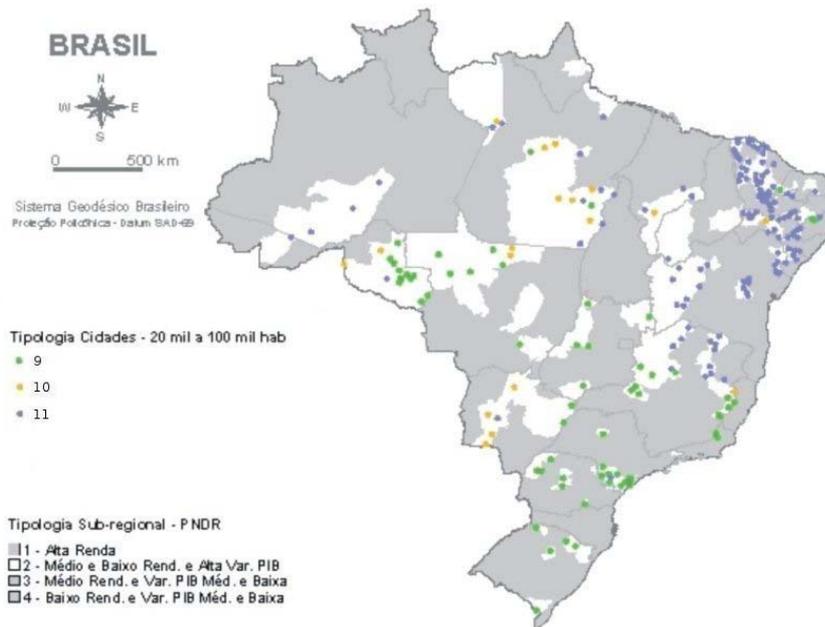
- **Tipo 9** – Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no Centro-Sul.
- **Tipo 10** – Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola.
- **Tipo 11** – Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente, mas insuficiente para ter impacto na dinâmica urbana.

Os tipos de 9 a 11 são pequenos municípios situados em áreas predominantemente rurais. Apresentam alto crescimento econômico (microrregião 2 do PNDR), porém com padrões diferenciados de distribuição das riquezas.

Enquanto os primeiros (tipo 9) têm menor desigualdade social, os do tipo 10 apresentam intensa desigualdade, em áreas dinâmicas, nas regiões de plantio de soja no cerrado e em florestas do Mato Grosso e Pará. Os municípios do tipo 11 concentram-se em áreas de crescimento econômico que estão gerando novas riquezas; mas em regiões onde ainda predominam quadros tradicionais que mantêm e acentuam a pobreza de grande parte da população no Norte, Nordeste e no norte mineiro.

A estruturação urbana destas áreas, de tipo 10 e 11, pode ter um importante papel para garantir a sustentabilidade econômica e evitar a constituição de poucos núcleos dinâmicos ao lado dos bolsões de pobreza.

Figura 4.6: Municípios entre 20 e 100 mil habitantes, dos tipos de 9 a 11

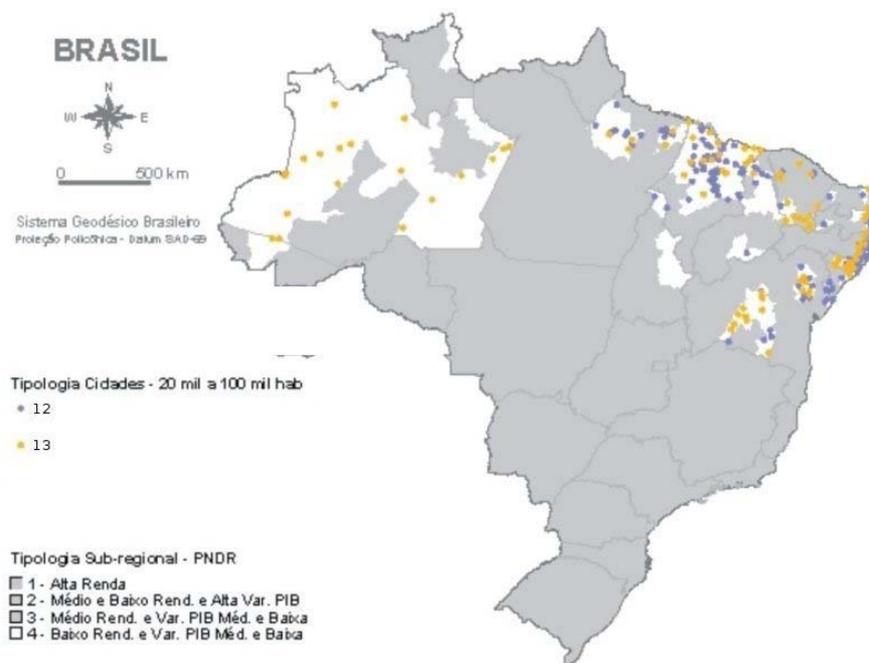


Fonte: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005

- **Tipo 12** – Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros.
- **Tipo 13** – Centros urbanos em espaços rurais pobres, com média e baixa densidade populacional, e relativamente isolados.

Os tipos 12 e 13 são municípios estagnados, situados em áreas rurais, com baixo acúmulo de riqueza (microrregião 4). Sua situação é resultante de um quadro de pobreza rural. Por serem a única referência em extensos trechos do país, devem ser alvo de políticas urbanas para suprimento de necessidades básicas de saúde, educação e abastecimento, em regiões menos povoadas e mais isoladas. Os dois tipos diferenciam-se principalmente em função da densidade populacional. Os primeiros são mais densos, por estarem localizados em regiões de ocupação mais antiga:

Figura 4.7: Municípios entre 20 e 100 mil habitantes: Tipos 12 e 13



Fonte: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005

4.1.2.3 Municípios com até 20 mil habitantes

Existem no Brasil 4.015 municípios com menos de 20 mil habitantes, dos quais os 196 com componentes de aglomerações urbanas melhor constituídos foram incorporados aos tipos de 1 a 4, já descritos. Os 3.819 restantes – são pequenos municípios inseridos em ambientes com uma base econômica majoritariamente rural – estão divididos nos tipos 14 a 19, a saber:

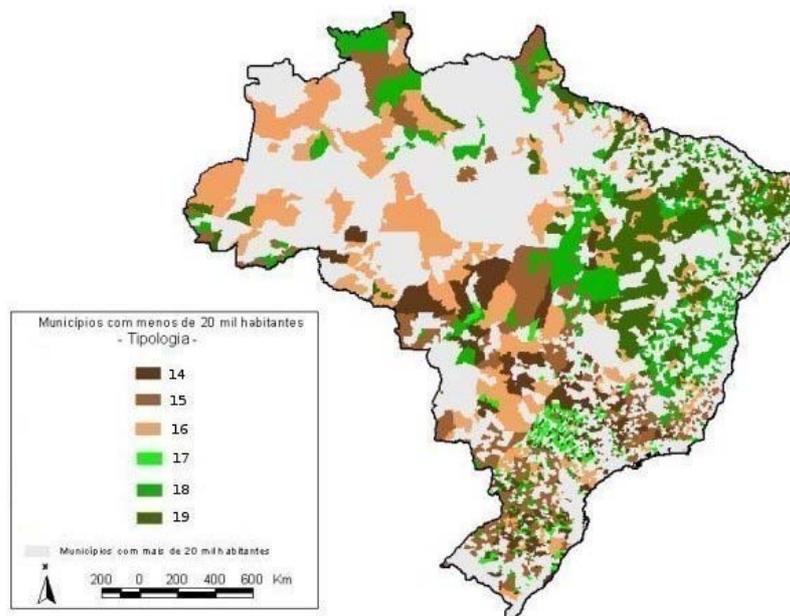
- **Tipo 14** – Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos
- **Tipo 15** – Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos
- **Tipo 16** – Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
- **Tipo 17** – Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente

- **Tipo 18** – Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica
- **Tipo 19** – Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica

A maior parte das cidades brasileiras – 69% do total – encontra-se nesta faixa populacional. Seu desenvolvimento está muito mais vinculado a estratégias de desenvolvimento rural do que às políticas de caráter urbano. Foram agrupados em diferentes tipos, segundo a relevância das atividades urbanas que neles ocorrem. Parcela significativa de sua população está empregada em atividades secundárias e terciárias, e em função da densidade econômica e dinamismo regional.

São municípios muito isolados (estão destacados no mapa da Figura 8), A política urbana para esses municípios têm como principal demanda a instalação de infra-estrutura urbana e de equipamentos para atender às necessidades básicas de populações para as quais são os únicos centros urbanos acessíveis. Destacam-se ainda neste grupo os municípios de fronteira, que têm grande importância para a soberania nacional (indicados no mapa da Figura 9).

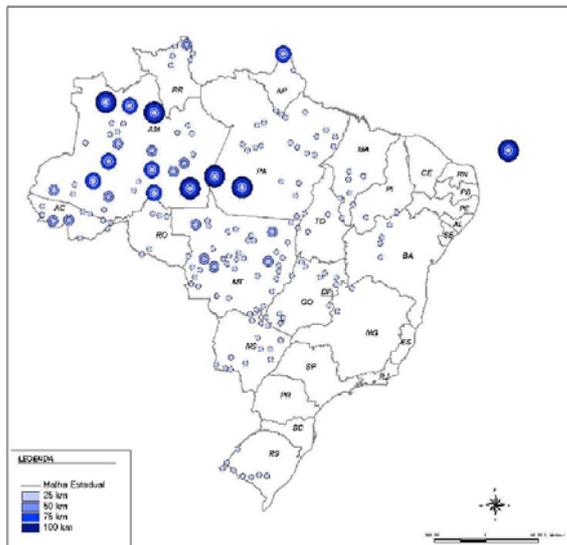
Figura 4.8: Tipos de municípios com menos de 20 mil habitantes



Fonte: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005

Figura 4.9: Isolamento dos municípios e municípios da faixa de fronteira do Brasil

Grau de isolamento dos municípios
Distância entre centros urbanos isolados



Municípios da faixa de fronteira



Fonte: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005

4.1.3 Tipologia de cidades e caracterização do problema habitacional e déficit habitacional

Ao fazer o recorte do tema da habitação na tipologia de cidades definida anteriormente, salta aos olhos algumas conclusões já dadas pela abordagem baseada nas grandes regiões, estados e municípios. No entanto, o uso das classificações tipológicas permite uma aproximação maior com a rede de cidades.

A maior parte do déficit habitacional está concentrada nos municípios com mais de 100 mil habitantes e nas aglomerações urbanas que correspondem aos tipos classificados entre 1 e 4. São estas as características correspondentes a esses aglomerados urbanos:

- Somam 575 municípios ou 10,4% do total de municípios brasileiros
- Têm taxa de urbanização maior do que 95% e abrigam 56,7% da população do país
- Concentram 58% do déficit habitacional total do país

Os centros urbanos com população entre 20 mil e 100 mil habitantes constituem um grupo com as seguintes características:

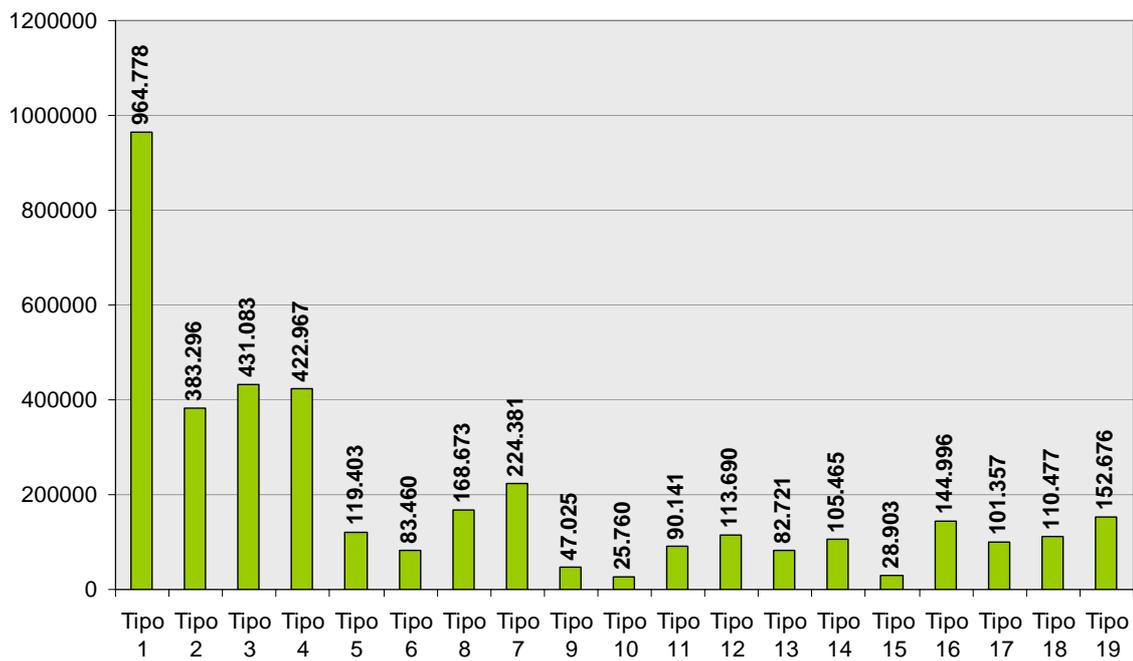
- Somam 1.112 municípios ou 20,20% do total de municípios brasileiros
- Têm taxa de urbanização média de 70% e abrigam 24,7% da população do país
- Concentram 25,13% do déficit habitacional

Os centros urbanos com menos de 20 mil habitantes constituem um grupo caracterizado por:

- Somam 3.819 municípios
- Têm a taxa de urbanização média é de 54% e abrigam 18,5% da população do país
- A participação do déficit habitacional nacional é de 16,94%

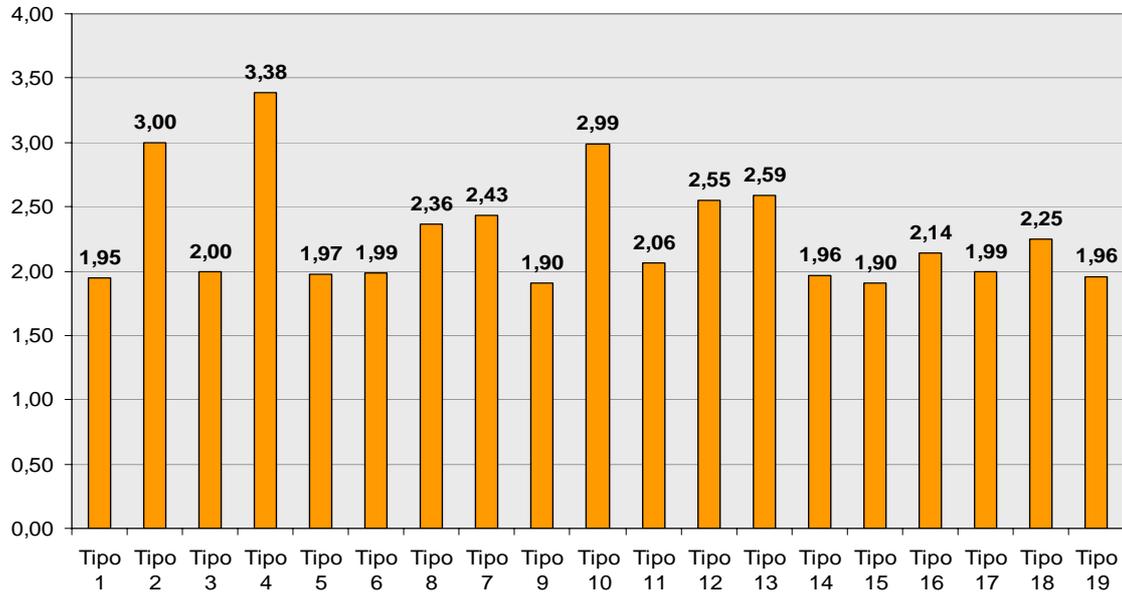
Os gráficos abaixo mostram a distribuição do déficit absoluto e do déficit relativo por tipos de cidades ou municípios.

Gráfico 4.1: Déficit habitacional absoluto, por tipos de municípios - 2000



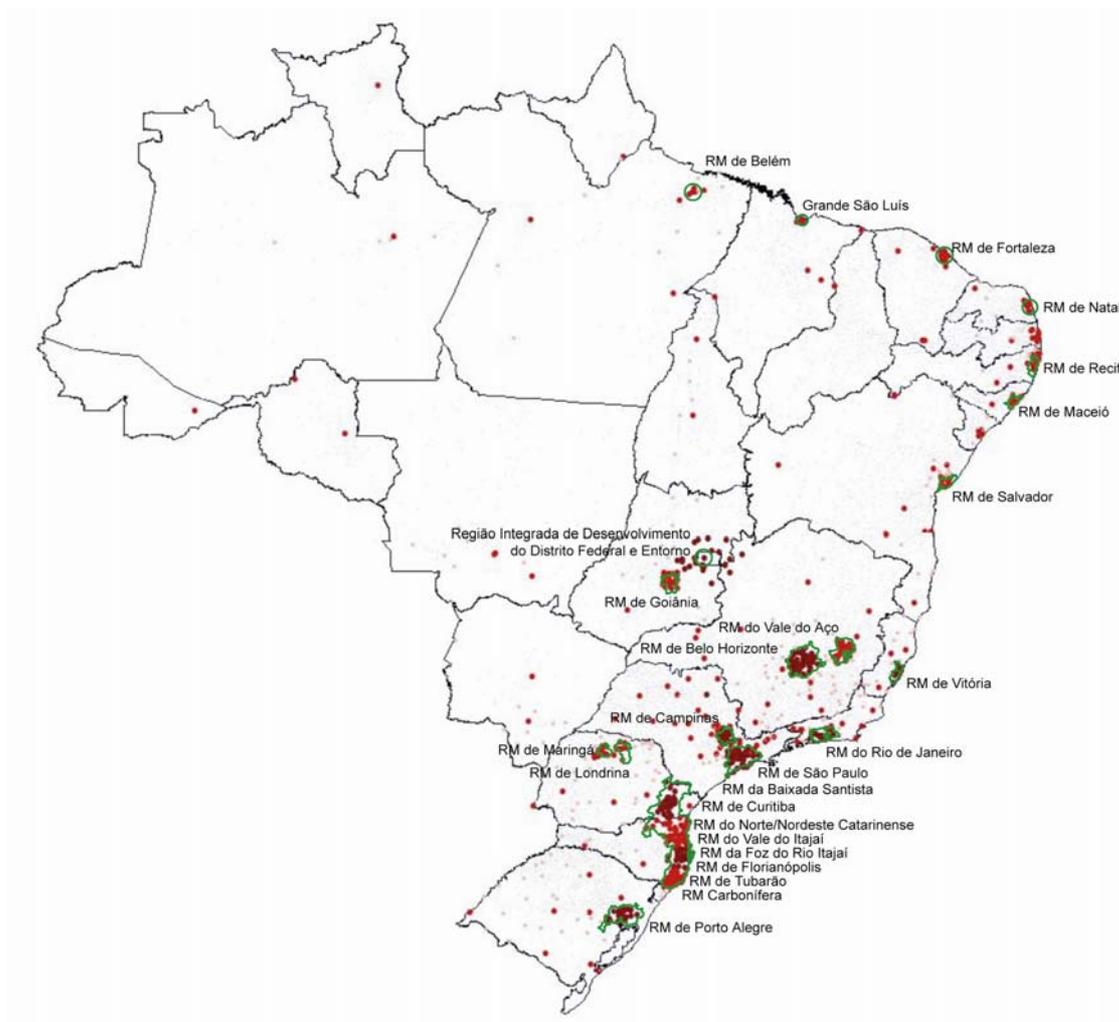
Fonte: LabHab, 2006, Base de dados: Fundação João Pinheiro, 2005; Estimativa para todos os municípios: PPGEU-UFPE.

Gráfico 4.2: Déficit habitacional Relativo, por tipos de municípios - 2000



Fonte: LabHab, 2006, Base de dados: Fundação João Pinheiro, 2005; Estimativa para todos os municípios: PPGEQ-UFPE.

Figura 4.10: Déficit habitacional absoluto por tipos de municípios - Brasil, 2000



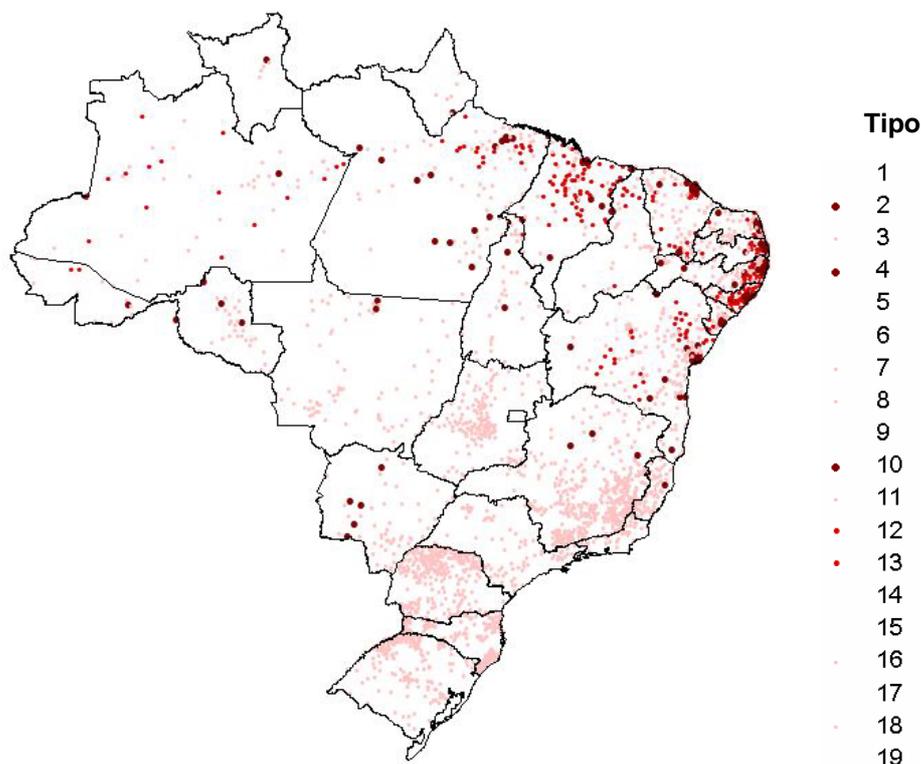
Fonte: LabHab, 2006, Base de dados: Tipos de municípios e déficit habitacional: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005, com base nos dados da Fundação João Pinheiro, 2005; Estimativa para todos os municípios: PPGEIO-UFPE.

Considerando o déficit absoluto, destacam-se como prioridade os tipos de municípios classificados em 1, 2, 3 e 4. São eles:

- **Tipo 1** - Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul (240 municípios)
- **Tipo 2** - Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperos do Norte e Nordeste (63 municípios)
- **Tipo 3** - Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Centro-Sul (215 municípios)

- **Tipo 4** - Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste (57 municípios)

Figura 4.11: Déficit habitacional relativo por tipos de municípios - Brasil, 2000



Fonte: LabHab, 2006, Base de dados: Tipos de municípios e déficit habitacional: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005, com base nos dados da Fundação João Pinheiro, 2005; Estimativa para todos os municípios: PPGEO-UFPE.

Considerando o déficit relativo, destacam-se como de primeira importância os municípios dos tipos 2, 4 e 10. Em seguida, com menos importância, vêm os tipos classificados em 12 e 13 e, finalmente, aqueles classificados em 3, 7, 8, 11, 16 e 18.

São classificados como de maior prioridade:

- **Tipo 2** - Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperos do Norte e Nordeste (63 municípios)
- **Tipo 4** - Espaços urbanos aglomerados e centro regionais do Norte e Nordeste (57 municípios)
- **Tipo 10** - Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola (21 municípios)

São classificados como de segunda prioridade:

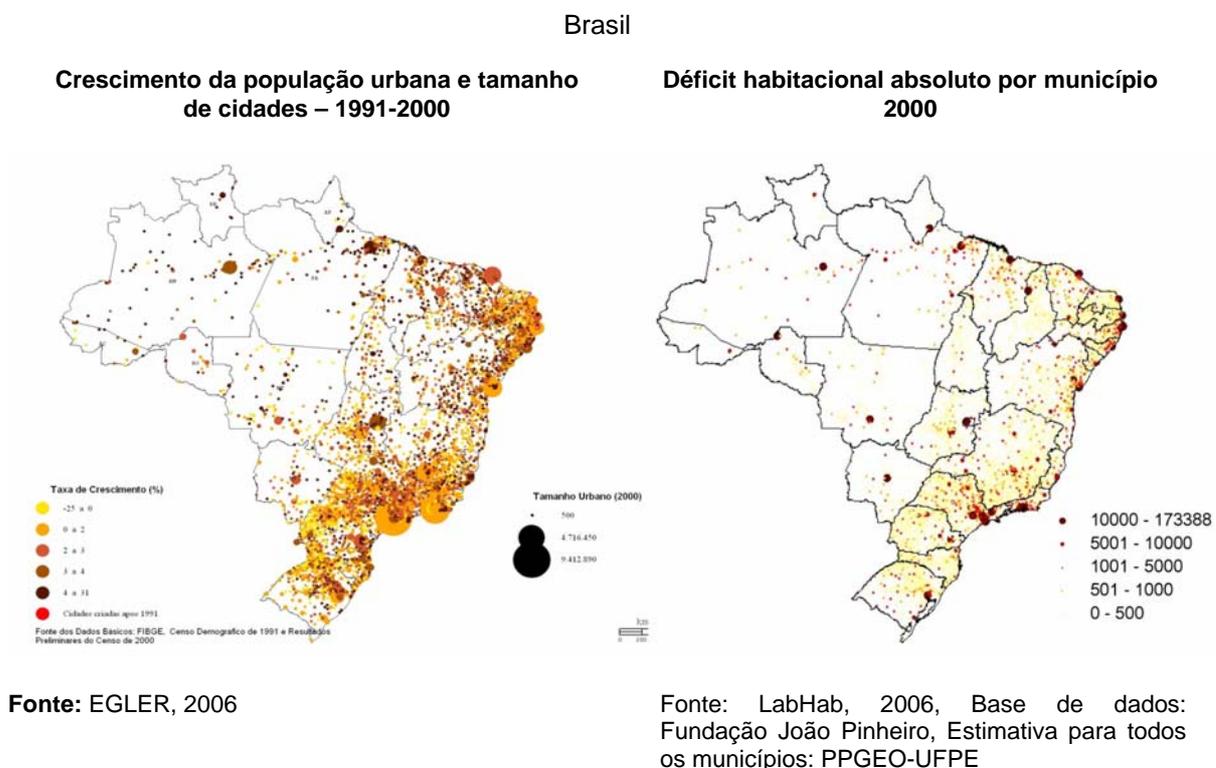
- **Tipo 12** - Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros (129 municípios)
- **Tipo 13** - Centros urbanos em espaços rurais pobres com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados (97 municípios)

São classificados como de terceira prioridade:

- **Tipo 3** - Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Centro-Sul (215 municípios)
- **Tipo 7** - Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social (209 municípios)
- **Tipo 8** - Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social (211 municípios)
- **Tipo 11** - Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente, mas insuficiente para ter impacto sobre a dinâmica urbana (128 municípios)
- **Tipo 16** - Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente (800 municípios)
- **Tipo 18** - Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica (541 municípios)

Como vimos, em números absolutos o déficit se concentra nas cidades com mais de 100 mil habitantes, acompanhando as taxas de urbanização e de crescimento urbano. Os mapas abaixo mostram: **a)** tamanho das cidades e a taxa de urbanização e **b)** o déficit habitacional. Ambos os mapas foram construídos por meio de pontos, sem que municípios territorialmente maiores tenham mais expressão visual.

Figura 4.12: Taxa de crescimento da população urbana 1991-2000, Tamanho de cidades e déficit habitacional absoluto por município, 2000

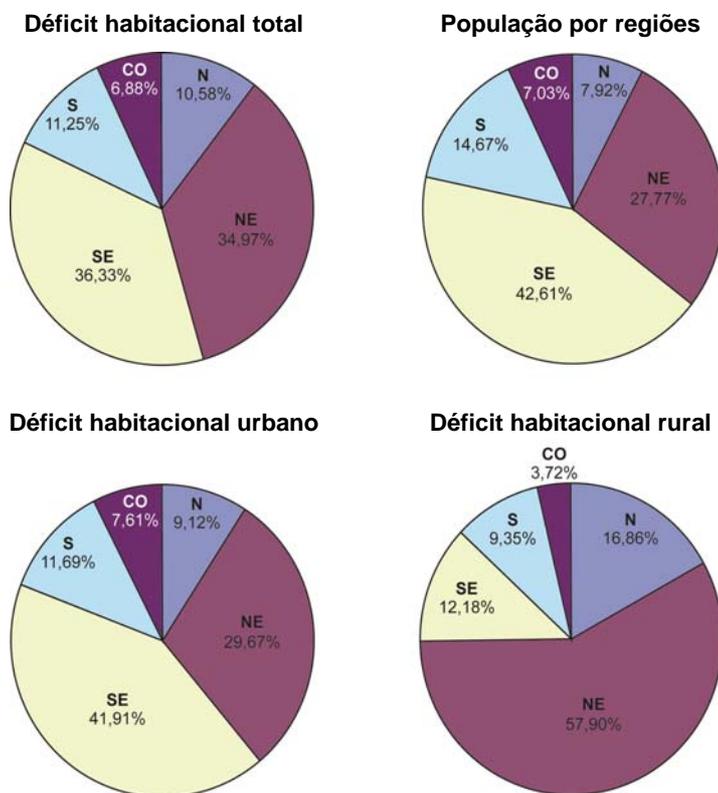


4.1.4 Aspectos regionais do déficit habitacional: grandes regiões e estados

A análise por tipologia de municípios é importante pois permite verificar as prioridades considerando porte e dinâmica econômica dos municípios. No entanto, é necessário fazer também uma análise do déficit em relação às grandes regiões e às unidades da federação. As grandes regiões, embora apresentem grande diversidade interna, como verificamos na análise anterior, apresentam-se algumas características comuns que precisam ser levadas em consideração.

Assim, como pode-se constatar nos gráficos abaixo, o déficit está mais concentrado no Sudeste e Nordeste. O Sudeste, que se concentra grande parte das cidades com mais de 100 mil habitantes, responde por 36,33% do déficit absoluto total, enquanto que o Nordeste, onde o déficit rural ainda é muito expressivo, responde por 34,97%. Somando ambas as regiões temos 71,30% do déficit habitacional brasileiro.

Gráfico 4.3: Déficit habitacional total, urbano e rural e distribuição da população por grandes regiões – 2004



Fonte: LabHab, 2006. Base de dados déficit habitacional: Fundação João Pinheiro, dados preliminares para 2004, 2006. Base de dados população: IBGE, estimativa para 2004.

Também no que se refere à distribuição do déficit por faixas de renda, a diversidade regional é bastante expressiva, mesmo porque a renda é distribuída de modo diferente em cada região. Enquanto que 88,7% do déficit urbano nacional corresponde às faixas de renda situadas em até 3 salários mínimos, no Nordeste o déficit urbano correspondente a essa faixa é de 94,7%(tabela 4.3). No Sul, na mesma faixa de renda, encontram-se os percentuais mais baixos, porém, é ali que se encontra a maior concentração do déficit entre 3 e 5 SM. Estes números mostram a necessidade de construir outras formas de tratar de segmentação do déficit habitacional que possam ter melhor aderência em relação às necessidades habitacionais para além da distribuição por renda familiar, pois mostram que apesar do sudeste e sul terem uma renda familiar mais alta, nestas regiões o custo para obter uma moradia também é maior, requerendo outro tipo de abordagem

que leve em conta a relação entre a renda familiar, a renda per capita e o custo para se ter acesso à moradia.

Tabela 4.3: Déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal – 2004

| ESPECIFICAÇÃO | Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos) | | | |
|---------------|---|---------------|----------------|------------|
| | até 3 | mais de 3 a 5 | mais de 5 a 10 | mais de 10 |
| Norte | 88,8 | 7,6 | 2,9 | 0,7 |
| Nordeste | 94,7 | 3,3 | 1,6 | 0,4 |
| Sudeste | 86,8 | 7,9 | 3,8 | 1,5 |
| Sul | 79,6 | 13,7 | 5,1 | 1,6 |
| Centro-Oeste | 89,1 | 6,7 | 3 | 1,2 |
| Brasil | 88,7 | 7,1 | 3,1 | 1,1 |

Fonte: FJP, dados preliminares para 2004, 2006

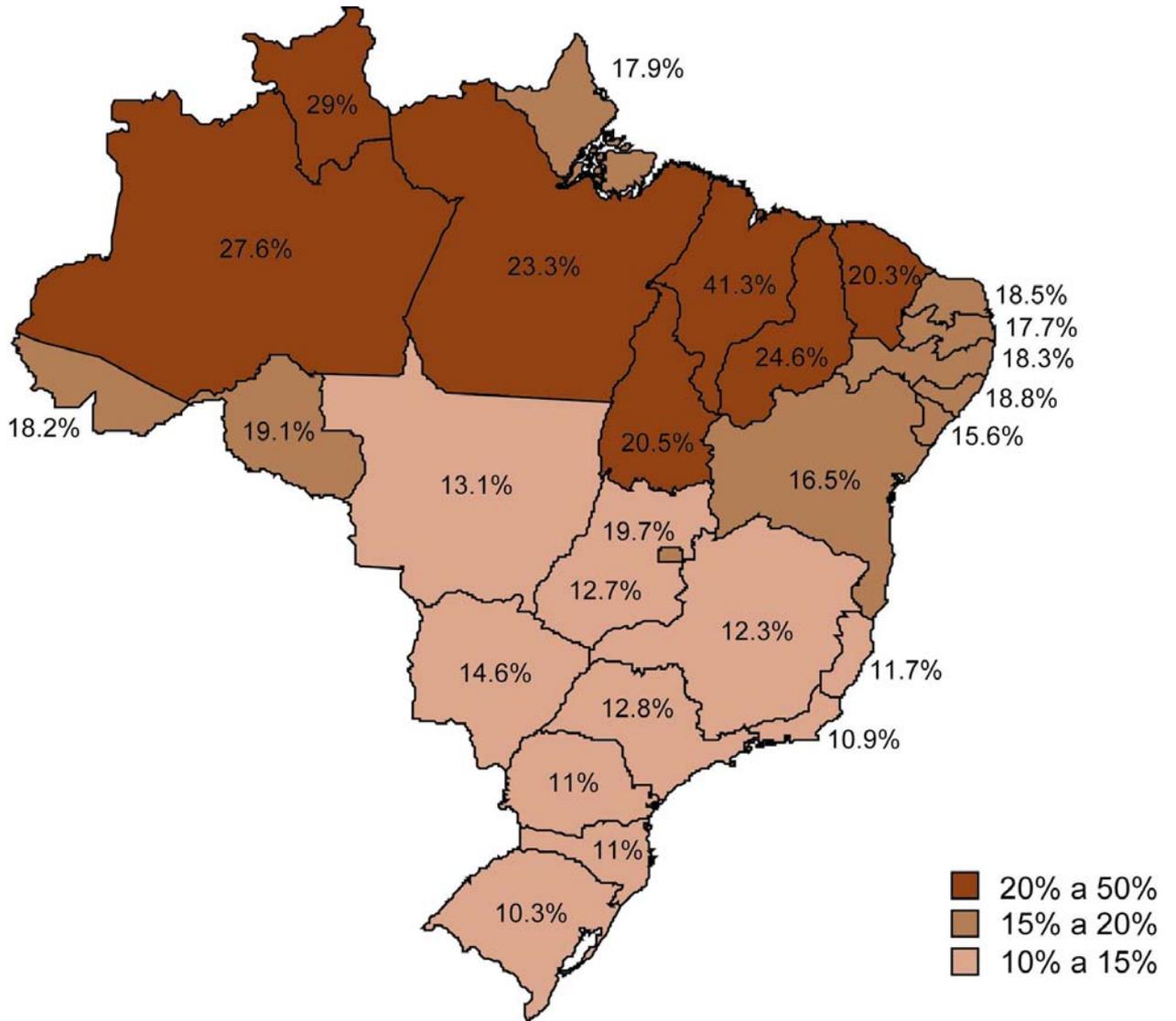
Em relação à distribuição do déficit total por estados, verifica-se que, do ponto de vista relativo (necessidade de novas moradias em relação ao número total de domicílios) os estados do norte e nordeste apresentam as maiores carências, como pode ser constatado na figura 4.14.

A análise deste mapa mostra um grande destaque, o estado do Maranhão que, com 41,3% de déficit relativo, é o único que supera 30%. Os demais estados, no que se refere ao déficit relativo, podem ser subdivididos em três grandes blocos. A maior parte dos estados do Norte (Amazonas, Pará, Tocantins e Roraima) e os do oeste do nordeste (antigo meio-norte – Maranhão e Piauí, além do Ceará) apresentam um déficit relativo entre 20 e 30%, com grande peso na zona rural. O restante dos estados do Norte e Nordeste está numa na faixa intermediária, entre 15 e 20 % de déficit relativo.

Já os estados do sul, sudeste e centro-oeste estão no terceiro bloco, com percentuais mais baixos, entre 10% a 15%. É importante ressaltar, entretanto, que este déficit relativo mais baixo ocorre em alguns estados do Sudeste com grande número de domicílios, como São Paulo e Minas Gerais, onde se concentram os maiores números do déficit absoluto.

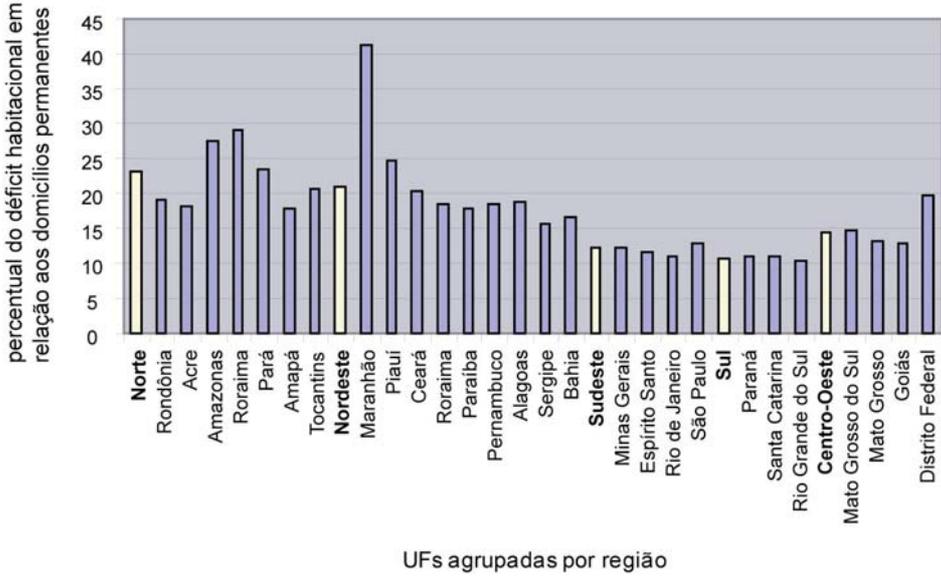
A análise dos gráficos 4.4 e 4.5 mostram uma correlação entre o déficit relativo e a renda per capita dos estados: quanto menor a renda per capita do estado maior o déficit relativo, fenômeno visível no Maranhão. Mas esta não é uma regra geral: existem exceções como ocorre no DF, onde a alta renda per capita não parece interferir no déficit relativo, que é o maior entre os estados do centro-oeste.

Figura 4.13: Déficit habitacional relativo por estado – Brasil, 2004



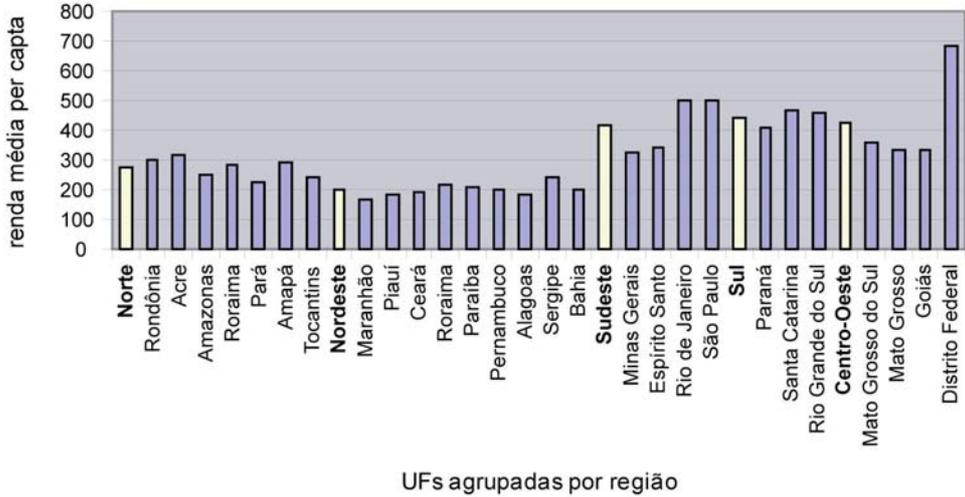
Fonte: LabHab, 2006; Base de dados: Fundação João Pinheiro, dados preliminares, 2006

Gráfico 4.4: Déficit habitacional relativo por estado e região –2004



Fonte de dados: FJP, 2006.

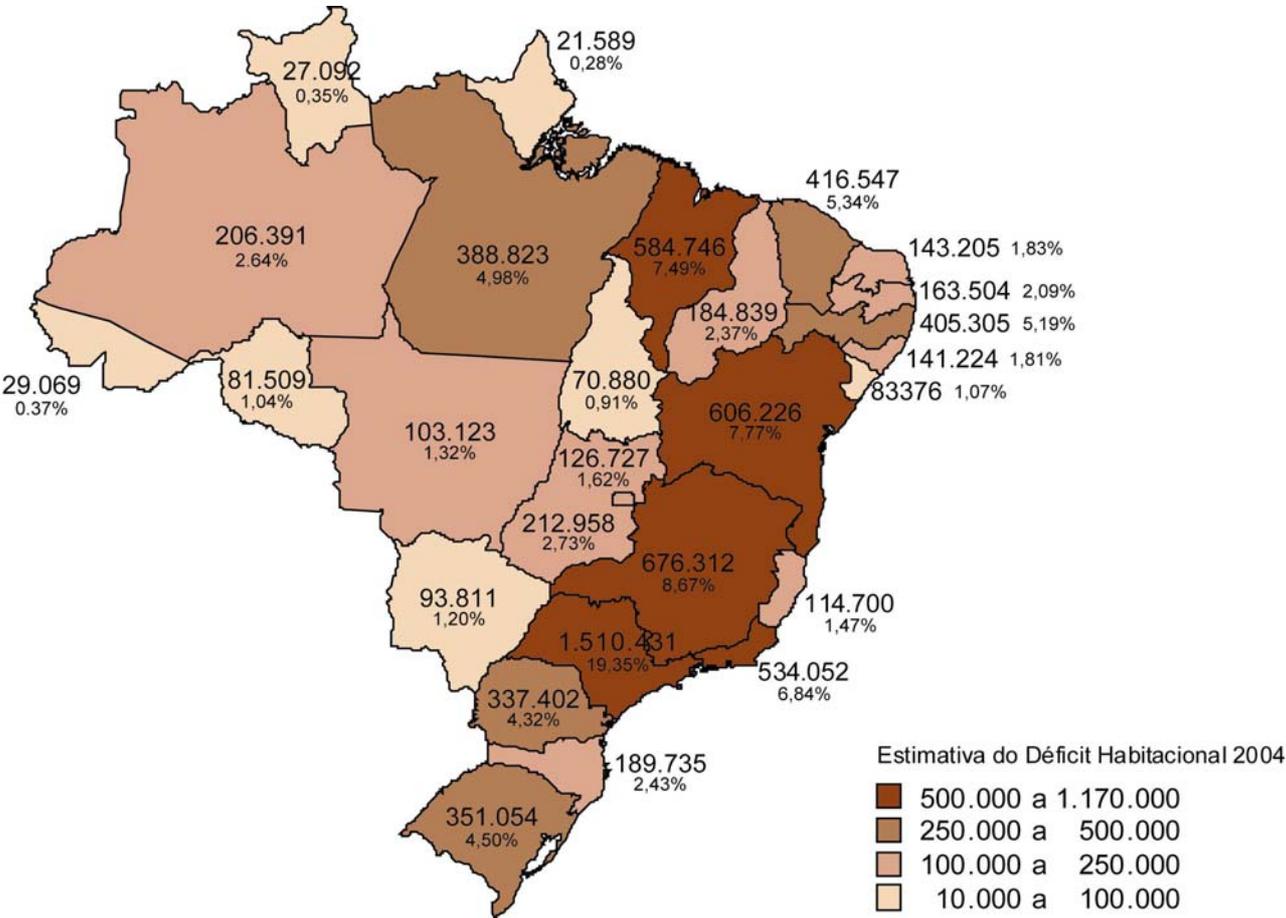
Gráfico 4.5: Renda média per capita por estado – 2003



Fonte de dados: IPEA, 2005, dados básicos: IBGE, PNAD, 2003.

Já em relação ao déficit absoluto, como já foi dito, os estados mais populosos a dianteira, mesmo quando o déficit relativo é baixo, como é o caso dos estados do Sudeste (SP, RJ, MG) e em alguns estados do Nordeste (BA e MA). Em termos percentuais, é visível a forte concentração do déficit absoluto em alguns poucos estados: os três estados do sudeste, onde a renda per capita está entre as maiores do país, somam nada menos que 35% do total do déficit absoluto do país.

Figura 4.14: Déficit habitacional absoluto por estado – Brasil, 2004

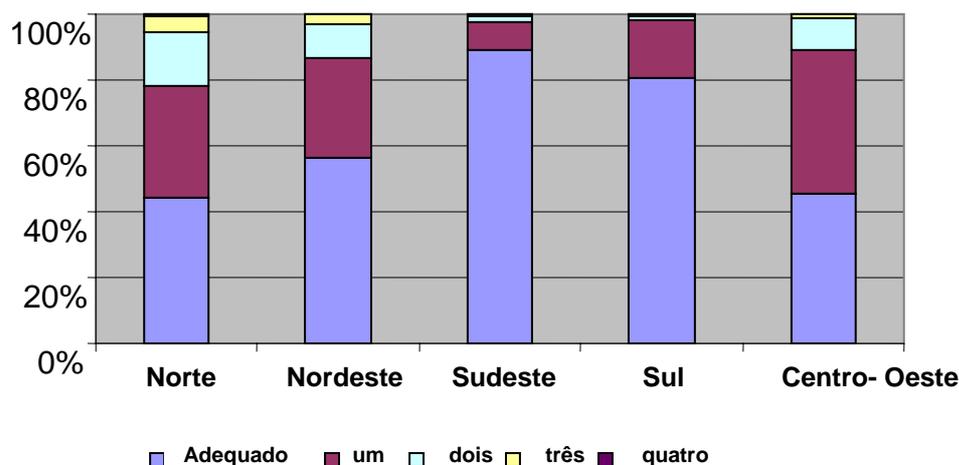


Fonte: LabHab, 2006; Base de dados: Fundação João Pinheiro, dados preliminares, 2006

No que se refere à carência por infra-estrutura, como se pode verificar no Gráfico 4.6, a renda per capita e o processo mais recente de urbanização são fatores que influem para grandes carências relativas, ou seja em relação ao total de domicílios. As carências relativas de infra-estrutura são muito mais significativas no Norte, Centro-Oeste e Norte do que no Sul e Sudeste, onde é significativamente maior a proporção de domicílios duráveis adequados.

A maior parte das moradias que compõem este universo (67%) demanda apenas um serviço básico, sendo o esgotamento sanitário o serviço mais ausente, atingindo 6.534.051 domicílios permanentes duráveis. O abastecimento de água está ausente de 1.494.239 domicílios permanentes duráveis.

Gráfico 4.6: Domicílios urbanos duráveis carentes de infra-estrutura, por região - Brasil, 2004



- Por carências de infra-estrutura são considerados os seguintes critérios: energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Fonte: FJP, 2006.

De uma maneira geral, verifica-se que tanto a diversidade regional como a tipologia de municípios são referências importantes a serem consideradas no quadro de necessidades habitacionais. No desenvolvimento do Plano Nacional de Habitação será indispensável introduzir estes recortes específicos tanto na definição de prioridades, como no desenho dos programas habitacionais. Para

tanto, será essencial redefinir uma tipologia de municípios mais simplificada do que foi apresentada neste relatório, de modo que leve em conta, especificamente, as necessidades habitacionais e as características de cada região.

Este elemento será fundamental para a definição dos grupos de atendimento por necessidade de subsídio, cuja construção exige a utilização de indicadores como renda, renda per capita, custo de terra, soluções habitacionais mais adequadas para cada região, etc que variam significativamente de acordo com as características regionais e dos municípios.

4.2 Características do processo de ocupação intra-urbano e suas relações com a habitação *

4.2.1 Evolução e tendências recentes do processo de ocupação intra-urbano

Parece existir consenso, entre os estudiosos e formuladores de políticas habitacionais no Brasil, e na esfera internacional, de que o solo urbano deva ser um dos componentes essenciais da política habitacional e que sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas para a promoção de programas e projetos de moradia é condição fundamental para seu êxito. No entanto, políticas voltadas para dar suporte a programas de promoção habitacional raramente escaparam do binômio desapropriação/localização periférica, muitas vezes por meio de operações de conversão de solo rural em urbano.¹

Na experiência brasileira, desde os arranjos financeiros formulados nos anos 60 no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o componente solo – condicionante da localização dos empreendimentos, da sua inserção na cidade e do acesso a equipamentos e serviços – foi delegado aos municípios e aos agentes promotores dos conjuntos habitacionais.

* Observação: grande parte deste texto foi baseada no estudo *Solo urbano e Habitação de Interesse Social: a questão fundiária na Política Habitacional e Urbana do País* (ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo).

¹ Para uma trajetória da literatura sobre política habitacional ver:

ARRETCHE, Marta T. S. *Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional*. In: Espaço & Debates, ano X, no. 31, 1990;

AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A. *Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981;

BOLAFFI, Gabriel. *A casa das ilusões perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Brasileiro de Habitação*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1977;

BONDUKI N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998;

MARICATO, Ermínia T. M. *Indústria da construção e política habitacional*. São Paulo: Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP, 1983;

MELO, Marcus André B. C. de. *Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada*. In: Espaço & Debates, ano X, no. 31, 1990.

NAKANO, Anderon Kazuo. *Quatro COHABs da Zona Leste de São Paulo: Territórios, Poder e Segregação*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP, 2002.

Mesmo durante os dez anos (1976 -1986) em que o Banco Nacional da Habitação (BNH) implementou uma política para o setor, focalizada na aquisição de terrenos. Esta se dava por intermédio de financiamentos específicos para formação de bancos de terras por parte dos agentes do SFH e compras diretas pelo BNH, não chegando a causar impactos significativos a localização e inserção dos conjuntos nas cidades.

Embora em alguns períodos, como o início dos anos 80, quando foi criado o Departamento de Terras do BNH, o estoque tenha atendido a quase 50% do total de terras consumidas pelos projetos habitacionais de interesse social, em algumas conjunturas a maior parte da produção se deu em terrenos comprados no âmbito do próprio financiamento e, geralmente: *“as aquisições eram feitas quase sempre de forma isolada, mais influenciadas pelas ofertas dos terrenos e, destacadamente, por seus custos. Em conseqüência, os terrenos financiados encontravam-se cada vez mais distantes dos centros urbanos, em áreas nem sempre prioritárias para o crescimento físico das cidades, e que exigiam investimentos adicionais por parte do poder público, para o provimento dos serviços necessários.”*²

Um círculo vicioso ocorre quando o preço da terra tem a maior incidência no custo final da habitação. O alto valor dos terrenos em áreas urbanas centrais gera a ocupação da periferia, espalhando a malha urbana, criando vazios e imobilizando a cidade equipada para a população de baixa renda.

O capital imobiliário produziu habitação para as maiores faixas de renda, principalmente no caso do crescimento vertical, fenômeno típico das cidades brasileiras, o que provoca uma expectativa geral de valorização fundiária e elimina a possibilidade de inclusão urbana dos mais pobres. Soma-se a esse processo a formulação de legislação urbanística e política de investimentos das cidades brasileiras que prioriza os mais ricos, reproduzindo a histórica escassez e impedindo a oferta de terra urbana numa espiral de sobrevalorização fundiária.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade constituem um esforço de desova de terrenos no mercado, mas o papel que a terra urbana ainda desempenha na economia, impede a implantação de instrumentos que limitem os valores fundiários.

² SERPA, Claudia Brandão. *Limites e Possibilidades de uma política Fundiária nom Estado Capitalista Política de Terras do BNH*. Dissertação de mestrado apresentada ao IPPUR-UFRJ 1988, pg. 67.

Esse processo força a localização centrífuga da população de baixa renda. Uma avaliação qualitativa da inserção urbana, realizada no âmbito do próprio BNH, em 1985, revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso a transporte e servidos de abastecimento de água e energia elétrica.³

Por outro lado, o controle de custos de produção por parte dos agentes financeiros, aliado às limitações dos tetos de financiamento nos programas habitacionais de baixa renda (integralmente voltados para a aquisição da propriedade individual da casa ou apartamento), transformaram o preço dos terrenos no principal elemento de sobrelucro para os promotores imobiliários do SFH.

Isso se refletiu também em elevação dos preços de terrenos, em função do aumento da demanda provocada pela política oficial. Já em 1975, ao avaliar os impasses da política habitacional brasileira, assim escrevia Gabriel Bolaffi:

“O fenômeno só encontra explicação no fato de que uma parte considerável da riqueza criada no país transfere-se continuamente dos cofres públicos para aqueles dos proprietários de imóveis, sem que para isso seja necessário qualquer tipo de ação empresarial, nenhum investimento produtivo, nenhuma espécie de risco. O mecanismo que opera esta ilusória partenogênese da riqueza é criado e alimentado pelo próprio poder público, quando deixa de cobrar, por meio de impostos adequados, os investimentos que realiza nos serviços públicos, responsáveis pela valorização imobiliária. (...) As conseqüências dessa prática governamental não se limitam a uma flagrante iniquidade tributária, mas transformam a propriedade imobiliária no santuário da especulação parasitária que persegue o lucro sem risco. A demanda de terrenos urbanos adquire uma dimensão especulativa, parcelas consideráveis de terrenos urbanizados são retidas ociosas, as cidades se espalham, os custos de implantação e operação de serviços públicos se elevam e, sobretudo, se elevam os custos da habitação (...) A política fundiária no Brasil, cuja principal característica é a ausência de impostos significativos sobre a propriedade imobiliária, se

³ SERPA, Claudia B. – op.cit. pg 99.

*transforma assim no principal mecanismo por meio do qual os capitais provenientes da arrecadação tributária são transferidos aos proprietários de casas e terrenos”.*⁴

A formulação do modelo de financiamento do desenvolvimento urbano do governo federal que criou o BNH em 1964 tinha como *locus* de definições do ordenamento territorial urbano os planos diretores municipais. De acordo com o modelo, o BNH estaria vinculado ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou), encarregado de definir o marco regulatório e de financiar a elaboração dos planos diretores municipais com os recursos do próprio banco, por intermédio de um Fundo de Financiamento ao Planejamento.

Esta proposta, assim como parte do modelo de construção de uma política nacional de habitação e urbanismo, foi discutida no Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963 no contexto dos debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura, entre outras. Porém, o contexto político nacional mudara radicalmente entre 1963, quando o seminário foi realizado, e 1964, quando, por meio de um golpe, uma junta militar assumiu o poder.⁵

O modelo apresentado – um sistema de planejamento local que desse suporte às intervenções no campo dos investimentos urbanos – opunha-se frontalmente a todo o sistema de planejamento e execução orçamentária montado no país, baseada na concentração de recursos nas mãos do governo federal, depois da reforma tributária de 1966/67⁶, limitando as possibilidades de avanço na capacidade de gestão e financiamento dos governos locais. É também neste momento também que o BNH assume a gestão dos recursos do FGTS, tornando-se o maior banco de segunda linha do país, encarregado de arrecadar recursos financeiros para, em seguida, transferi-los a agentes privados intermediários, se transformando assim no *locus* da política habitacional e de desenvolvimento urbano.

⁴ BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Ed. Alfa Ômega, 1979 – Págs. 66 e 67.

⁵ MARICATO, Ermínia. *O Contexto do Estatuto das Cidades*. Brasil Cidades: alternativas para a crise Urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

⁶ MONT MOR, Roberto. *As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil*. In: DINIZ, Clélio Campolina (org.). *Economia Regional e Urbana – Contribuições recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006,

No início dos anos 70, no bojo do processo de elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), um capítulo foi dedicado à Política de Desenvolvimento Urbano. Naquele momento, segundo um dos planejadores envolvidos na tarefa, era evidente o embate de duas concepções: *“uma procurando lidar com o espaço brasileiro como uma totalidade manifesta no território e outra com uma visão segmentada do urbano, entendida como a somatória da habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, das finanças. Visão que propiciava de imediato uma ação sobre a política urbana dos distintos grupos de interesse em cada um destes setores. Esta visão, setorialista, foi a vencedora e a globalista, portanto geográfica, foi derrotada.”*⁷

Em 1974, o Serfhau é extinto e toda atividade de planejamento na área de desenvolvimento urbano no âmbito do governo federal se consubstancia no planejamento setorial, basicamente através do Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap) e Plano Nacional de Saneamento (Planasa)⁸, que se tornam marcos referenciais de atuação do BNH, com metas quantitativas de produção na área de habitação e saneamento.

O quadro político é de uma gestão local frágil e de uma enorme concentração de recursos em um banco, cuja atuação foi estruturada por uma visão setorialista. Sob responsabilidade dos agentes intermediários, sua implantação transforma a elaboração de planos de desenvolvimento urbano em meros documentos acessórios de justificação de investimentos setoriais, paralelos e externos à própria gestão local, definidos e negociados em esferas e circuitos que pouco ou nada tinham a ver com esta.

Nas cidades, é enorme o poder econômico e político dos proprietários de imóveis. Sobretudo daqueles cuja atividade econômica está diretamente ligada ao mercado imobiliário, tanto de sua produção como de seu financiamento e gerenciamento dos ativos. Empreendedores imobiliários, empreiteiros de obras públicas e concessionárias de serviços dialogam permanentemente com os executivos e legislativos municipais, e sobre estes exercem grande pressão e influência.

⁷ SOUZA, Maria Adélia Aparecida. *O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente*. In: DEAK, Csaba & SCHIFFER (orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999.

⁸ A meta do Planhap era a extinção do chamado “déficit habitacional”, com a construção de 2 milhões de moradias para famílias com renda até 3 salários mínimos.

A combinação destas condições é o conhecido quadro de ausência de políticas fundiárias redistributivas ou de ampliação de acesso à terra para moradia popular em nível federal, assim como de conteúdos do planejamento e gestão locais. Este quadro permaneceu inalterado, tendo tido maior impacto nos anos 80, com a falência do BNH e a queda no nível de investimentos no setor. E, do ponto de vista político, com o movimento pela redemocratização do país, a partir do qual os movimentos sociais urbanos começaram a constituir.

Nos anos 80, a democratização do país veio acompanhada de avanços no campo da política urbana, especialmente com o reconhecimento do direito à moradia e à cidade, o incremento dos processos de participação cidadã e a incorporação dos mais pobres como interlocutores das políticas urbanas.

Entretanto, os avanços em direção às periferias não foram imediatamente acompanhados pela formulação e revisão de uma nova política de desenvolvimento urbano no plano federal. Do ponto de vista do financiamento, nas décadas de 80 e 90 os investimentos foram extremamente limitados, em função do ajuste estrutural condicionado aos problemas decorrentes do endividamento público. Tampouco se formulou uma estratégia territorial para o país, restringindo o debate sobre o território ao tema das desigualdades regionais e grandes projetos de infra-estrutura e logística.

No contexto nacional, a proposta de um ordenamento territorial como suporte a um projeto de desenvolvimento para o país não conquistou um espaço nas estratégias de crescimento econômico. Por outro lado, no contexto dos municípios o imediatismo e pragmatismo da gestão promoveram a hegemonia de práticas voltadas para resultados imediatos, para responder a pressões e demandas. Questões estruturais, como a forma de organização física das cidades, não foram aprofundadas.

A gestão municipal acabou por reproduzir o modelo da cultura urbanística herdada do período autoritário, que desconsidera as necessidades da maioria dos moradores, com inequívocos impactos sócio-ambientais para a cidade como um todo. Trata-se de um modelo baseado na expansão horizontal e no crescimento como ampliação permanente das fronteiras, na sub-utilização tanto das infra-estruturas quanto da urbanidade já instaladas e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular. No epicentro deste modelo – e de sua interface com a questão habitacional - está a questão do solo urbano.

4.2.2 A questão fundiária e o acesso à terra para habitação.

Terra ociosa, imóveis vazios e disponibilidade de espaço para expansão das atividades urbanas.

O processo de urbanização acelerada pelo qual passou o país, além de promover a transferência populacional da área rural para a urbana, concentrou boa parte do fluxo migratório em poucos territórios. Nas regiões metropolitanas, desencadeou-se um padrão de urbanização calcado na reprodução permanente de eixos de expansão horizontal, cujo desenvolvimento baseia-se na permanente expansão da fronteira urbana. Como tal, foi fortemente impulsionado pelo planejamento econômico e territorial e, particularmente, pelas políticas de financiamento e produção habitacional, de infra-estruturas, sobretudo de sistemas de circulação e de saneamento.

A disponibilidade de crédito a juros subsidiados para a produção de imóveis novos permitiu à classe média das grandes cidades constituir novos bairros e novas centralidades, gerando, além da expansão horizontal, o paulatino esvaziamento dos centros tradicionais. Muitos dos foram abordados apenas como centros econômicos saturados, objeto de descentralização das atividades, inclusive administrativas.

Para os setores de menor renda, a alternativa do loteamento ou conjunto habitacional (lotes, apartamentos ou casas próprias) consagrou-se como o modelo hegemônico, justificado pelo impacto do preço dos terrenos mais baixos na franja externa das cidades. Todo o desenho da política habitacional a partir daí – praticada por agentes públicos ou pelo setor privado – seguiu essa mesma lógica. Houve também um desenho de produção de infra-estrutura na mesma direção, embora, ao contrário das novas centralidades de classe média, a provisão tenha se dado a posteriori. (CARDOSO 2003, MARICATO 2001)

Dentre os inúmeros instrumentos que compunham os acervos dos “planos de desenvolvimento integrados”, destacamos alguns que, de forma mais óbvia, evidenciam um modelo que orientou o tipo de urbanização brasileira desde então. Todos foram destinados a promover uma adequada articulação das redes de produção industrial. O 1º PND fora orientado para a produção de bens de consumo duráveis, priorizando as

indústrias da construção civil e automobilística, enquanto o 2º PND priorizou a produção de bens de capital, segundo uma política de substituição de exportações.

Os planos de transportes foram desenvolvidos para viabilizar a circulação de mercadorias, bens e serviços. Consumaram a priorização do transporte terrestre, de carga e individual, desencadeando uma notável ampliação da malha viária, desde 1960, com impactos consideráveis sobre o futuro da estrutura urbana das cidades brasileiras. Nesse sentido, foram reforçados pelos planos habitacionais e de saneamento, voltados para a dinamização do setor da construção civil, forte gerador de empregos.

Para organizar e regular espacialmente todas essas relações, os planos de ordenamento territorial (PDDI), além de demarcar os eixos de expansão de investimentos, também induziram o uso e ocupação do solo das cidades. Principalmente por intermédio da atribuição de potenciais de aproveitamento do solo e das políticas de preservação, interagindo fortemente com o modelo de desenvolvimento por expansão de fronteira. (ROLNIK 1994)

O ideário de modernização, naquele momento, centrava-se na renovação urbana, na introdução do “novo” em substituição às antigas estruturas herdadas do passado. Sem compromissos com a memória ou com as funções simbólicas que, tradicionalmente, eram desempenhadas nos centros urbanos de origem, os núcleos históricos das cidades.

Não raro, os planos metropolitanos, com as leis de uso e ocupação do solo deles decorrentes, desestimulavam a permanência dos usos institucionais nos centros tradicionais. Ou, ainda de forma mais explícita, sob o argumento da modernização e racionalização da máquina estatal, determinavam a relocação desses usos para novos centros administrativos. Além de distribuir potenciais de aproveitamento do solo em novas centralidades, abriam a possibilidade de valorização imobiliária em novas frentes de expansão.

Selado a inadequação dos centros tradicionais aos “tempos modernos”, restaria, num primeiro momento, a batalha intelectual pela preservação do ameaçado patrimônio cultural edificado, ameaçado pela perda do valor imobiliário decorrente das restrições urbanísticas impostas pelas legislações de proteção. Os centros, então, foram finalmente esvaziados, perderam sua população e suas atividades. Neles permaneceram, ou para eles migraram em condições precárias, fragmentos de populações sem renda para

manter ou mesmo se apropriar daquelas informações que atribuem valor simbólico àquele patrimônio . Assim, degradaram-se os espaços públicos e o acervo edificado, proliferaram os cortiços e foram gerados vazios urbanos no coração das cidades.

Os centros ficaram repletos de edifícios antigos – testemunhos do esplendor de outros tempos – transformados em ruínas. De armazéns, lojas, prédios de escritórios ou de apartamentos vazios ou semi-habitados. E de praças e calçadas maltratadas. Essa paisagem se repete em quase todas as grandes cidades brasileiras.

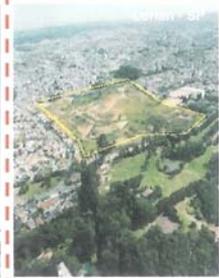
Desvalorizados pela lógica do mercado e do imaginário de nossa cultura urbana, e estruturados em torno da identificação da noção de desenvolvimento como abertura e expansão de fronteiras, esses espaços semi-abandonados abrigam, hoje, a população que “sobrou” de sua centralidade anterior. Ou seja, quem não teve renda para acompanhar os novos lugares “em voga” e quem sobrevive da própria condição de abandono.

Áreas ocupadas no passado pelas classes abastadas, que em algum momento já foram “o” centro da cidade, são hoje territórios populares numa condição física precária, tanto dos imóveis privados como dos espaços públicos. Isso se explica pela lógica de reprodução do capital imobiliário, que produz novas centralidades e inventa novos produtos imobiliários cada vez mais distantes, onde o preço da terra ainda permite equações de alta lucratividade.

A Tabela 4.4, abaixo, demonstra o alto grau de lucratividade conseguido com os novos produtos imobiliários – loteamentos fechados em zonas periféricas das cidades. Nos edifícios de alto padrão construídos pela empresa Gafisa, o empreendimento apresenta uma margem de lucro de 37%, enquanto os loteamentos fechados apresentam 44% de lucratividade, sendo que o investimento inicial é muito inferior. No caso de edifícios de médio e médio-alto padrão, empreendidos pela mesma empresa, a exposição de caixa varia de 30 a 35% e, nos loteamentos fechados, este percentual é reduzido para a faixa de 10 a 15%.

Tabela 4.4 – Lucratividade em empreendimentos imobiliários

O segmento apresenta melhores margens e exposição de caixa significativamente menor

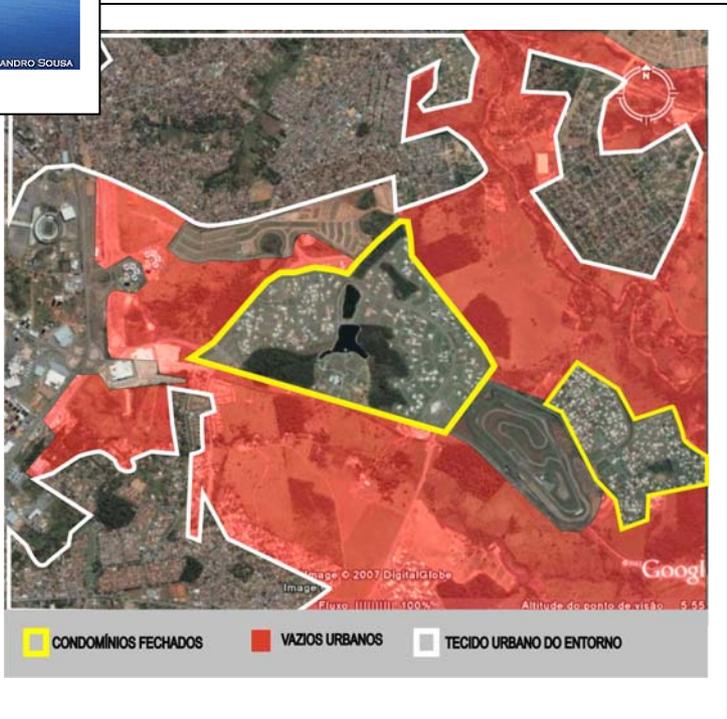
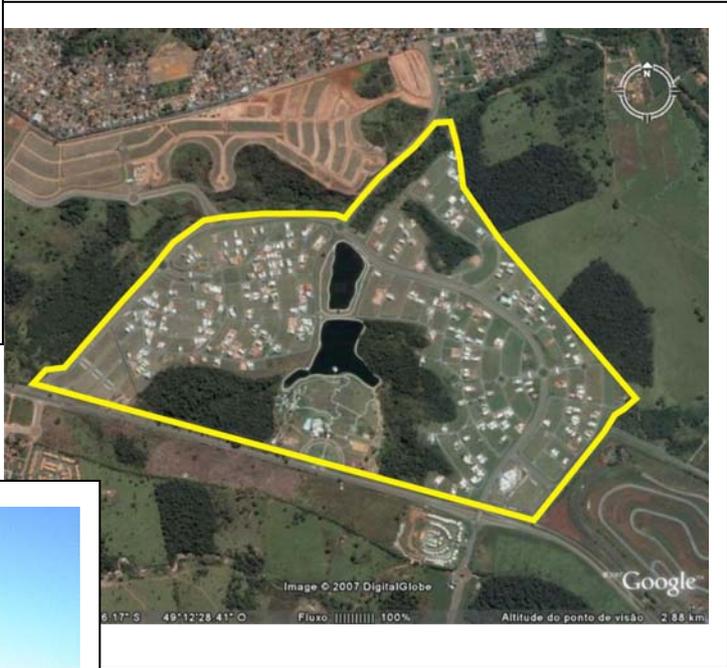
| |  Alto Padrão |  Médio e Médio-Alto |  Popular |  Loteamentos |
|------------------------------------|--|---|---|--|
| Tamanho (m ²) | 100 - 500 m ² | 70 - 150 m ² | 45 - 65 m ² | 100 - 1.000 m ² |
| Número de Unidades | < 100 | 150 - 300 | 100 - 500 | 100 - 400 |
| Preço Médio da Unidade | > 400K | R\$ 150k - 400K | R\$ 70k - 130K | < 300k |
| Renda Familiar ¹ | > R\$150,000 | R\$ 70.000 - R\$150.000 | R\$ 32.000 - R\$ 62.000 | na |
| Financiamento | Gafisa | Bancos Comerciais e CEF | 100% CEF (direto com o comprador) | Gafisa |
| Preço Médio p/m ² | > R\$3.600 | R\$ 2.000 - R\$ 3.600 | R\$ 1.800 - R\$ 2.000 | R\$ 150 - R\$ 800 |
| % dos Lançamentos ² | 19% | 62% | 2% | 10% |
| Margem Típica dos Proj. | 37% | 31% | 28% | 44% |
| Exposição de Caixa / Vendas Totais | | 30-35% | | 10-15% |

Notes:
¹ Annual household income. ² Gafisa has commercial buildings which accounted for the remaining 7% of the 2006 Launches

6

Fonte: “Gafisa adquire AlphaVille Urbanismo”, conferência telefônica, 03 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.gafisa.com.br>>. Acesso em: abril 2007.

O modelo mais recente de ocupação urbana que se observa em larga escala no Brasil é o de condomínios fechados. Esta tipologia funciona segundo a lógica da expansão urbana, fragmentação, dispersão e baixas densidades. Em quase sua totalidade, os condomínios fechados são implantados na periferia das áreas urbanizadas das cidades e perto de rodovias, em regiões ainda pouco habitadas.



ALPHAVILLE GOIANIA, Goiânia , GO

Densidade média:

26,5 hab/ha

Densidade média do tecido do entorno:

150 hab/ha

Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia / Google Earth, 2007

O esvaziamento de áreas centrais é, portanto, fruto do investimento e não da falta dele. Investimentos que permitiram a especulação imobiliária, que forma novas centralidades e esvazia as centralidades existentes.

Localizados em tecidos urbanos onde a urbanidade é uma mercadoria de luxo, os territórios centrais ocupam, em geral, áreas dotadas de infra-estrutura básica (redes de água/esgoto/drenagem, sistema viário implantado com ruas, calçadas, bibliotecas públicas, praças e equipamentos como escolas, bibliotecas, etc.) e, em geral, com ampla acessibilidade por transporte coletivo. Daí um enorme paradoxo é a marca atual de nossas cidades.

Ao mesmo tempo em que temos uma vasta porção delas constituída por assentamentos precários, que demandam urbanização e regularização, e os números do déficit habitacional nos assombram (segundo os estudos da Fundação João Pinheiro a partir do censo IBGE são 15 milhões de domicílios a urbanizar e 7 milhões é o déficit de novas moradias), existem hoje quase 5 milhões de domicílios e apartamentos vagos. Em Recife e no Rio de Janeiro os imóveis vagos chegam a 18% do total de domicílios da área urbana. Só na cidade de São Paulo são 400 mil domicílios urbanos vagos, a maioria situada em áreas consolidadas e centrais.

Nas tabelas 4.5 e 4.6, abaixo, verifica-se o fenômeno do número de imóveis vacantes, que em alguns casos – como nas regiões metropolitanas de Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Baixada Santista, Campinas, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre – supera o número absoluto do déficit habitacional.

Tabela 4.5 – Estimativas do déficit habitacional básico ¹¹ (1) – 2000 - regiões metropolitanas

| U.F. | REGIÃO METROPOLITANA | DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO | | | | | | DOMICÍLIOS VAGOS | | |
|------|-------------------------|-----------------------------|---------|--------|---------------------------|--------|-------|------------------|---------|--------|
| | | ABSOLUTO | | | % DO TOTAL DOS DOMICÍLIOS | | | | | |
| | | Total | Urbana | Rural | Total | Urbana | Rural | Total | Urbana | Rural |
| BA | Salvador | 104.878 | 102.626 | 2.252 | 13,17 | 13,08 | 19,42 | 114.295 | 112.040 | 2.255 |
| CE | Fortaleza | 122.988 | 112.056 | 10.932 | 17,01 | 15,99 | 48,45 | 102.966 | 98.089 | 4.877 |
| PE | Recife | 140.317 | 135.062 | 5.255 | 16,32 | 16,14 | 23,15 | 97.829 | 94.504 | 3.325 |
| MG | Belo Horizonte | 104.048 | 101.543 | 2.505 | 8,87 | 8,87 | 9,08 | 163.554 | 157.541 | 6.013 |
| RJ | Rio de Janeiro | 275.025 | 272.321 | 2.704 | 8,46 | 8,43 | 12,13 | 419.653 | 414.623 | 5.030 |
| SP | Baixada Santista | 40.488 | 40.270 | 218 | 9,53 | 9,52 | 12,92 | 61.314 | 60.978 | 336 |
| SP | Campinas | 45.196 | 43.850 | 1.346 | 6,86 | 6,84 | 7,69 | 76.161 | 71.900 | 4.261 |
| SP | São Paulo | 360.648 | 343.160 | 17.488 | 7,22 | 7,15 | 9,11 | 674.847 | 651.707 | 23.140 |
| PR | Curitiba | 53.420 | 48.685 | 4.735 | 6,88 | 6,79 | 8,04 | 92.864 | 84.255 | 8.609 |
| RS | Porto Alegre | 75.630 | 72.747 | 2.883 | 6,80 | 6,81 | 6,55 | 98.343 | 93.226 | 5.117 |

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

¹¹ (1) Déficit habitacional básico: soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.

Tabela 4.6 – Estimativas do déficit habitacional básico ¹² (1) – 2000 – municípios

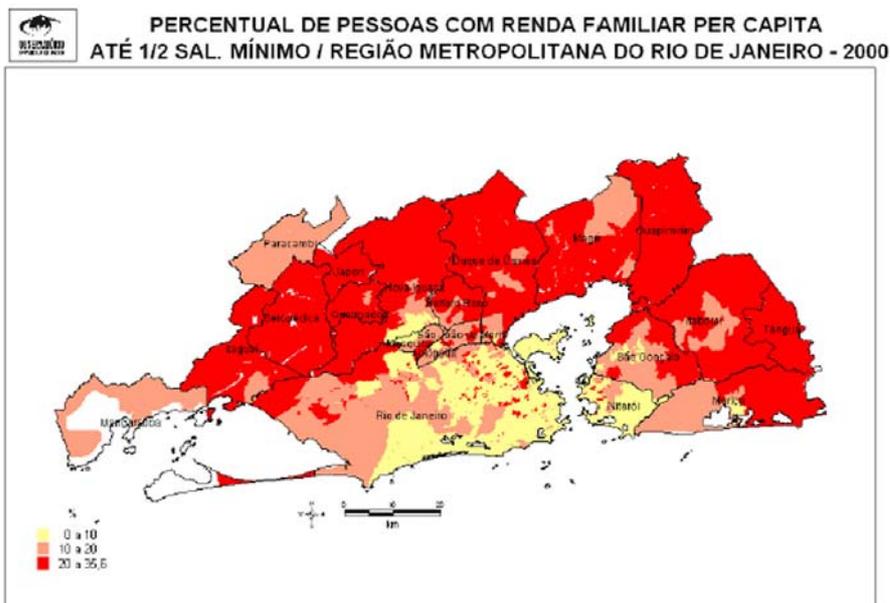
| U.F. | MUNICÍPIO | DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO (2) | | | | | | DOMICÍLIOS VAGOS | | |
|------|-----------------------|---------------------------------|---------|--------|---------------------------|--------|-------|------------------|---------|--------|
| | | ABSOLUTO | | | % DO TOTAL DOS DOMICÍLIOS | | | | | |
| | | Total | Urbana | Rural | Total | Urbana | Rural | Total | Urbana | Rural |
| BA | Salvador | 81.429 | 81.390 | 39 | 12,51 | 12,51 | 17,26 | 89.405 | 89.337 | 68 |
| PE | Recife | 58.369 | 58.369 | 0 | 15,53 | 15,53 | 0,00 | 37.682 | 37.682 | 0 |
| MG | Belo Horizonte | 53.201 | 53.201 | 0 | 8,47 | 8,47 | 0,00 | 83.148 | 83.148 | 0 |
| RJ | Rio de Janeiro | 149.200 | 149.200 | 0 | 8,28 | 8,28 | 0,00 | 223.479 | 223.479 | 0 |
| SP | Campinas | 18.761 | 18.438 | 323 | 6,63 | 6,61 | 7,94 | 35.272 | 34.178 | 1.094 |
| SP | Santos | 12.115 | 11.978 | 137 | 9,25 | 9,18 | 25,32 | 16.995 | 16.896 | 99 |
| SP | São Paulo | 203.404 | 188.763 | 14.641 | 6,82 | 6,68 | 9,28 | 420.327 | 402.807 | 17.520 |
| PR | Curitiba | 31.240 | 31.240 | 0 | 6,63 | 6,63 | 0,00 | 56.316 | 56.316 | 0 |
| RS | Porto Alegre | 31.000 | 30.073 | 927 | 7,04 | 7,01 | 8,17 | 42.736 | 41.788 | 948 |

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

O déficit habitacional é formado sobretudo por famílias de renda inferior a cinco salários mínimos. Historicamente, essas famílias “resolveram” seu problema de moradia por intermédio do mercado informal das ocupações e loteamentos irregulares, favelas ou cortiços, localizados em sua maioria nas regiões periféricas da cidade. É o que demonstra o mapa da Figura 4.17, sobre a distribuição territorial da pobreza da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. No mapa da Figura 4.18, observa-se o mesmo fenômeno na localização periférica dos loteamentos irregulares no município de São Paulo.

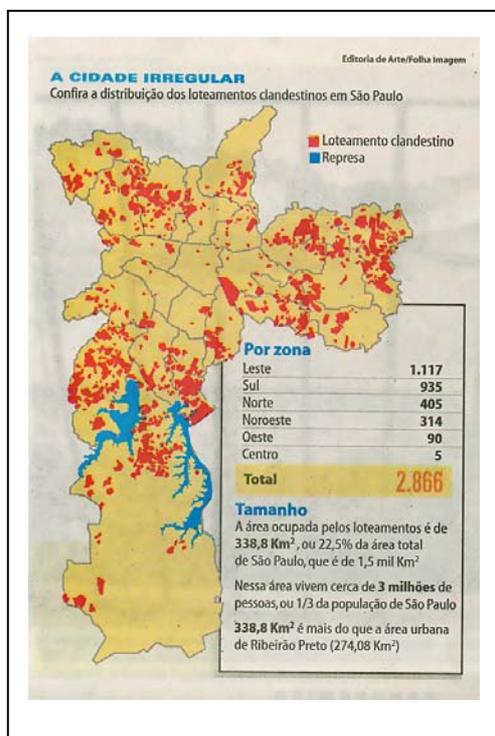
¹² (2) Para municípios o déficit habitacional básico não inclui as estimativas de domicílios rústicos inferiores a 50 unidades

Figura 4.17 – Distribuição territorial da pobreza

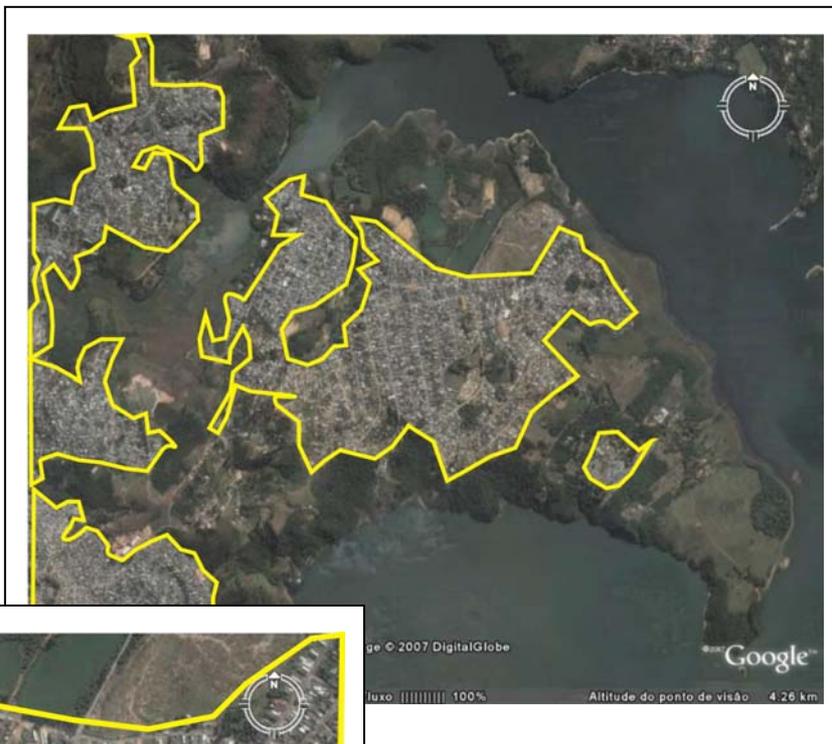
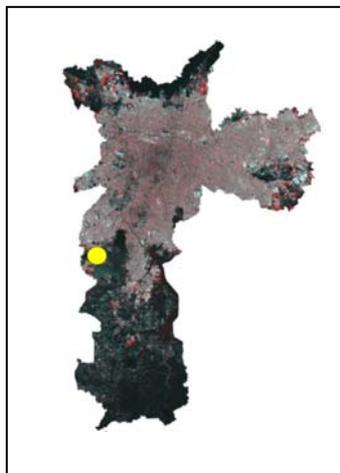


Fonte: Observatório das Metrôpoles

Figura 4.18 – Localização dos loteamentos clandestinos no município de São Paulo



Fonte: Jornal Folha de São Paulo

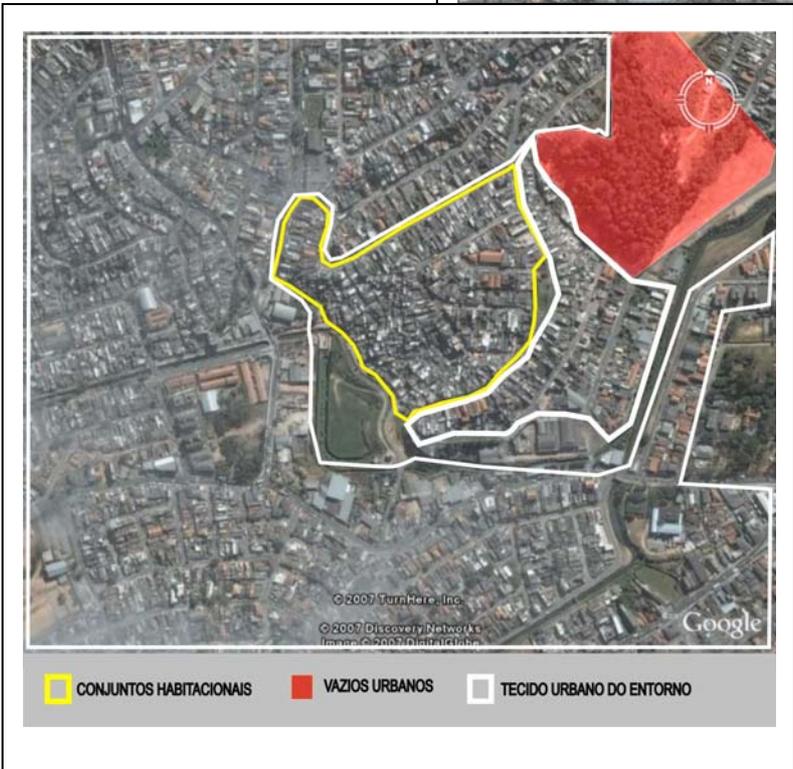
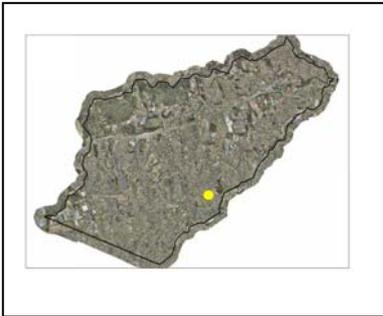


**Loteamentos Irregulares –
Jd. Angêla, São Paulo, SP**

Densidade média: 400 hab/ha

Fonte: Bairro Legal, LABHAB/ FAUUSP, 2002 /
Google Earth, 2007

Nas grandes cidades, as favelas e loteamentos irregulares dão origem a tecidos urbanos com grandes densidades e pouca urbanidade. Esse modelo de ocupação gera um grande adensamento das periferias distantes nas regiões metropolitanas, produzindo assentamentos infra-equipados para os mais pobres. Os moradores de assentamentos urbanos informais, irregulares e ilegais têm assim uma cidadania ambígua e incompleta.



**Favela Parque Pinheiros CSU
 Taboão da Serra, SP**

Densidade: 1152,10 hab/ha
 230,42 unidades/ha

Unidades: 765 apartamentos

Área total: 3,32 ha

Densidade média do tecido do entorno:
 320 hab/ha

Fonte: Via Pública, Plano de Ação – Política Habitacional Municipal de Taboão da Serra, 2002/Google Earth, 2007

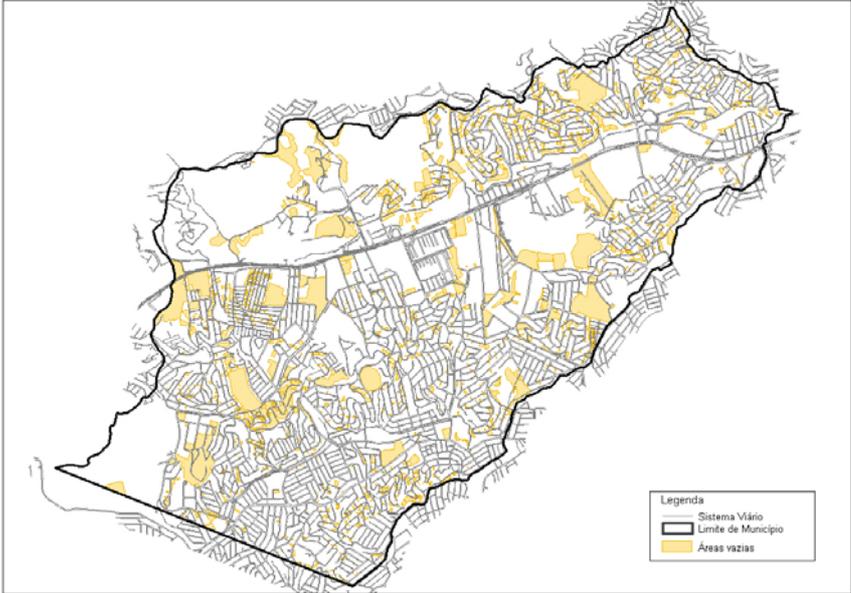
Somado ao crescimento de periferias proveniente da reestruturação do mercado, o processo extensivo de reprodução do capital imobiliário leva à baixa produtividade das nossas cidades. O esvaziamento dos centros, zonas portuárias e industriais, com a conseqüente expansão das periferias e a busca de novas fronteiras de valorização, causa um desperdício urbano que atende principalmente aos processos especulativos, em detrimento do caráter produtivo do capital imobiliário.

A falta de uma política habitacional includente, de um sistema de gestão capaz de regular o mercado de terras locais, de uma política fundiária capaz de ampliar e democratizar o acesso à terra urbana nas áreas mais consolidadas, dentre outros fatores, faz com que a população de baixa renda procure alternativas de moradia nos territórios informais. Que são produzidos nas periferias segregadas das cidades brasileiras. Essa expansão periférica da mancha urbana sobre as zonas rurais, baseada na ocupação de loteamentos clandestinos e irregulares, produz muitos vazios urbanos.

O fenômeno dos vazios urbanos encontra-se na grande maioria dos municípios do país. É possível encontrá-lo até em municípios inseridos nas grandes metrópoles brasileiras, como é o caso de Taboão da Serra, no Estado de São Paulo. Trata-se de um dos municípios de maior densidade populacional da região metropolitana de São Paulo, com densidade média de 110 hab/ha, enquanto que a densidade média do município de São Paulo é de 72,34 hab/ha. Taboão da Serra apresenta um percentual de 13,5% de seu território constituídos por vazios urbanos, como pode-se observar no mapa abaixo.

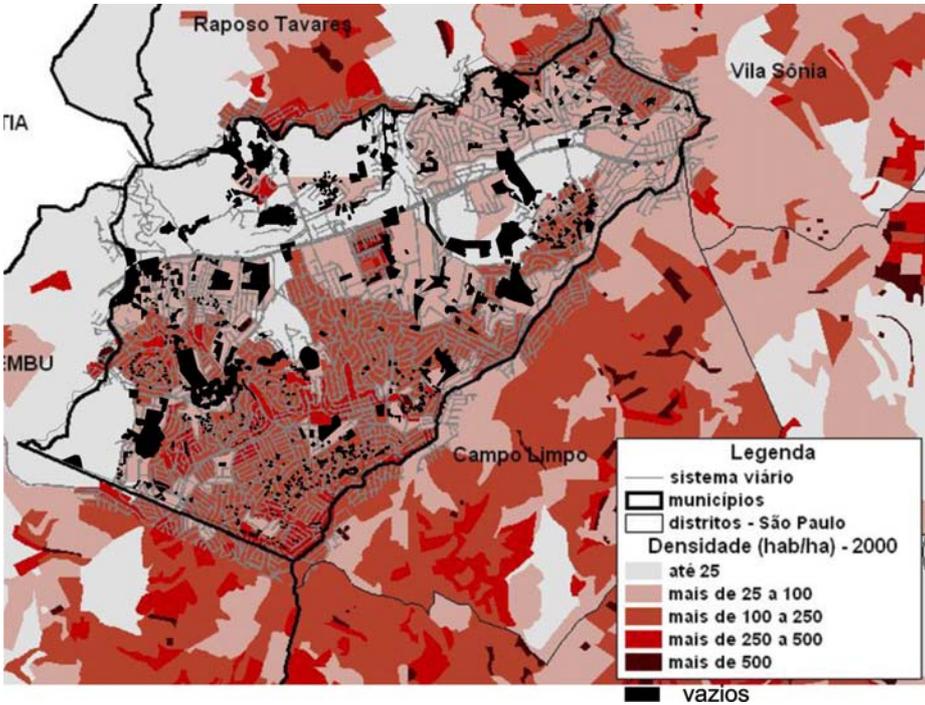
Como pode ser observado no mapa acima, a maior parte dos vazios estão localizados na proximidade das áreas com maior densidade do município. Estas áreas vazias, por estarem localizadas perto de grandes densidades populacionais apresentam grande potencial para implantação de habitações.

Figura 4.19 – Localização vazios urbanos no município de Taboão da Serra



FONTE: Via Pública, Plano de Ação – Política Habitacional Municipal de Taboão da Serra, 2002

Figura 4.20 – Vazios urbanos e densidade demográfica no município de Taboão da Serra



Fonte: Via Pública, Plano de Ação – Política Habitacional Municipal de Taboão da Serra, 2002

4.2.3 Expansão intra-urbana: tipologias básicas de parcelamento de solo e assentamentos habitacionais

A produção de habitação de interesse social na expansão das fronteiras urbanas.

A alta densidade habitacional em territórios concentrados, quando de qualidade, é redutora dos custos de urbanização, pela menor extensão da infra-estrutura e equipamentos urbanos. Entretanto, persistem tipologias de produção habitacional de baixa densidade, dispersas nas periferias, sem planejamento público da municipalidade. Tal processo gera um quadro bastante contraditório.

De um lado, a cidade expande, avançando sobre as áreas rurais. E os perímetros urbanos definidos em lei municipal acomodam de forma arbitrária as áreas que já foram ocupadas e aquelas que serão ocupadas no futuro.

De outro lado, os vazios urbanos e imóveis vagos permanecem ociosos por vários anos, provocando uma desintegração socioterritorial entre os bairros e as áreas centrais da cidade. Isto dificultando as ligações interbairros e eleva os custos de implantação das infra-estruturas urbanas. (NAKANO, 2003)

Assim, o modelo de produção de habitação de interesse social com expansão urbana periférica nas regiões metropolitanas do país tem produzido territórios fragmentados e desconectados da malha urbana. O exemplo do município de Campinas, no Estado de São Paulo, é bastante ilustrativo sobre o modelo predominante no país: na região noroeste do município de Campinas encontra-se uma área de grande concentração de conjuntos habitacionais e ocupações irregulares cercadas por grandes extensões de vazios urbanos.

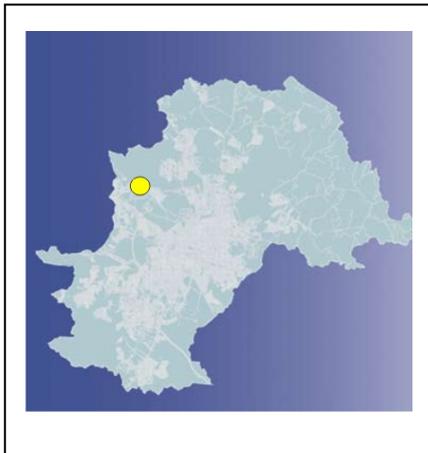
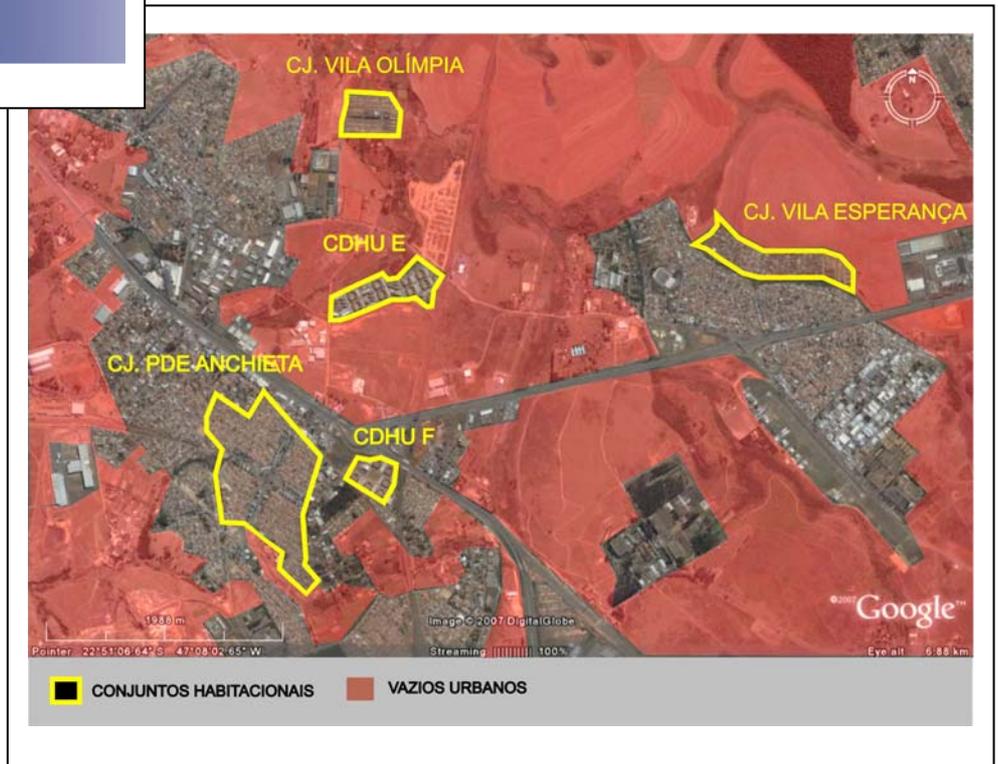


Figura 4.21 - Conjuntos habitacionais e vazios urbanos no município de Campinas

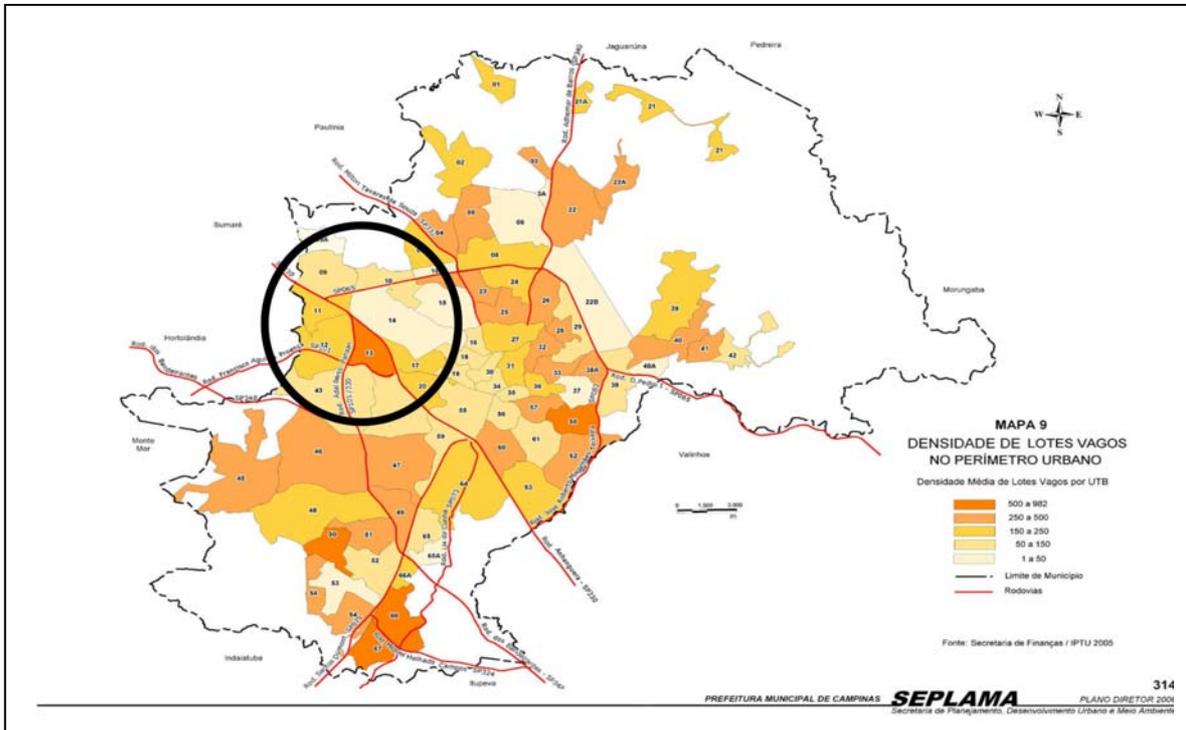


Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas / Google Earth, 2007

A figura 4.22 abaixo apresenta a densidade de vazios urbanos por unidade territorial básica (UTB). Na área demarcada vê-se que a região de implantação dos conjuntos habitacionais apresenta as maiores densidades de lotes vagos do município, sendo que na UTB central da região existem entre 500 a 982 lotes disponíveis.

No município de Campinas, assim como em muitas outras cidades do Brasil, o poder público optou por um modelo de ocupação com conjuntos habitacionais de interesse social implantados sobre territórios vazios, sem infra-estrutura e onde o preço da terra ainda é mais barato do que nas regiões centrais.

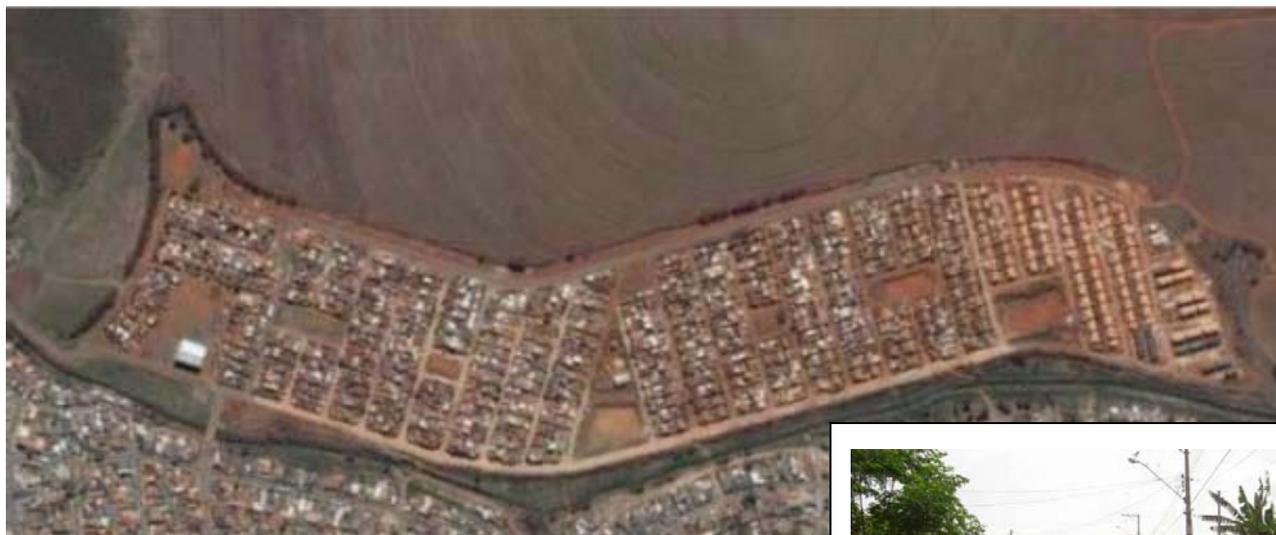
Figura 4.22 – Densidade de lotes vagos no perímetro urbano do município de Campinas



Fonte: SEPLAMA/ Prefeitura Municipal de Campinas. Plano Diretor de Campinas, 2006

Inseridos em um contexto urbano fragmentado, desconectado e sem nenhuma urbanidade, os conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, na sua grande maioria, se fecham em si mesmos e não se conectam com o entorno.

Além disso, a grande maioria dos conjuntos habitacionais de interesse social produzidos no país segue uma tipologia básica de projeto que pressupõe a terraplenagem de todo terreno, criando platôs para instalação dos edifícios. Esse tipo de implantação ignora as condicionantes e especificidades do meio físico, o que causa muitos impactos ao meio ambiente, como o desvio de córregos, aterramento de nascentes, etc. A seguir, apresentamos alguns detalhes dos conjuntos implantados na região noroeste do município de Campinas.



CONJUNTO VILA ESPERANÇA (COHAB)

Densidade: 125,54 hab/ha – 29,8 unidades/ha

Unidades: 1169 Casas

Área total do conjunto: 39,11 ha



FONTE : ALVES, Raquel. *Diálogos entre os Espaços Livres de Campinas: da vizinhança ao Município de Campinas*, 2007



CONJUNTO CDHU E

Densidade: 516,55 hab/ha – 129,13 unidades/ha

Unidades: 2340 apartamentos

Área total do conjunto: 18,12 ha



FONTE : ALVES, Raquel. *Diálogos entre os Espaços Livres de Campinas: da vizinhança ao Município de Campinas*, 2007



VILA OLÍMPIA (COHAB)

Densidade: 138,37 hab/ha – 32,93 unidades/ha

Unidades: 714 casas

Área total do conjunto: 21.68 ha

FONTE : ALVES, Raquel. Diálogos entre os Espaços Livres de Campinas: da vizinhança ao Município de Campinas, 2007



CDHU F

Densidade: 535,79 hab/ha – 133,95 unidades/ha

Unidades: 1160 apartamentos

Área total do conjunto: 8,66 ha

FONTE : ALVES, Raquel. Diálogos entre os Espaços Livres de Campinas: da vizinhança ao Município de Campinas, 2007



PADRE ANCHIETA (COHAB)

Densidade: 117,84 hab/ha– 28 unidades/ha
Unidades: 2492 casas + 1072 apartamentos
Área total do conjunto: 127 ha



FONTE : ALVES, Raquel. *Diálogos entre os Espaços Livres de Campinas: da vizinhança ao Município de Campinas, 2007*

Este complexo habitacional de Campinas segue a mesma lógica da produção dos grandes conjuntos habitacionais, que se constituem quase como bairros próprios, com arruamento local que não dialoga com o sistema viário externo. No entanto, é possível observar grandes diferenças quanto a sua densidade demográfica.

Por terem tipologia vertical, os conjuntos feitos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) atingem maior densidade demográfica e consomem menos terra para sua implantação (CDHU F: 1.160 apartamentos em 8,66 ha / CDHU E: 2.340 apartamentos em 18,12 ha).

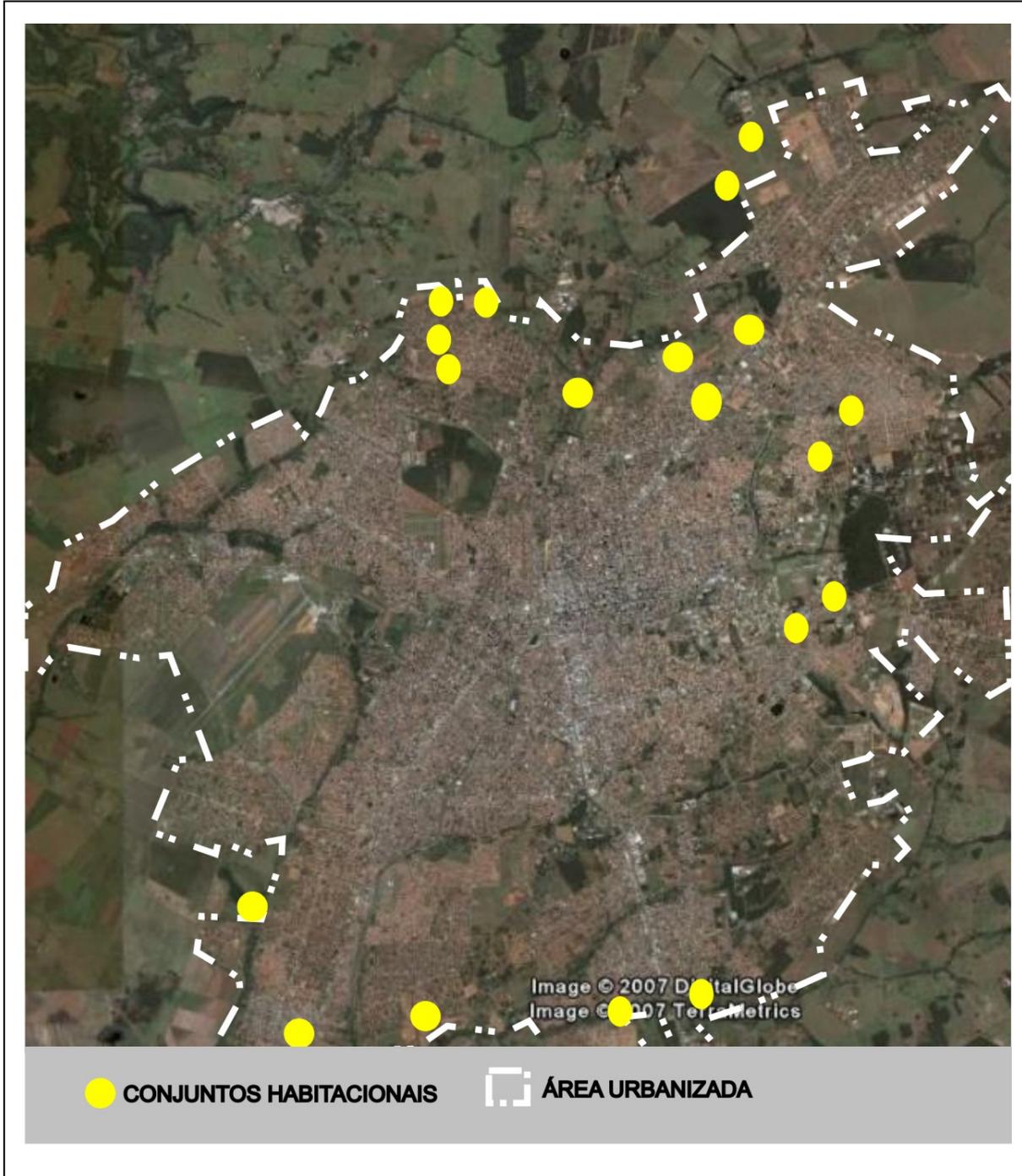
Já os conjuntos da Companhia de Habitação (Cohab) têm o modelo extensivo de conjuntos horizontais, constituídos por casas geminadas com alto consumo de terra para sua implantação (CONJUNTO VILA ESPERANÇA: 1.169 casas em 39,11 ha / VILA OLÍMPIA: 714 casas em 21,68 ha).

O Conjunto Padre Anchieta da COHAB, em Campinas, mistura as duas tipologias, vertical e horizontal, mesmo assim apresenta um alto consumo de terra na implantação (2.492 casas e 1.072 apartamentos em 127 ha).

Observa-se o mesmo fenômeno, de produção de habitação de interesse social como forma de expansão das fronteiras urbanas, no município de Campo Grande, no Estado do Mato Grosso do Sul. Os conjuntos habitacionais se localizam nas franjas da cidade, onde ainda existem grandes áreas vazias, no limite da área rural, sendo que sua implantação força a expansão da fronteira urbana sobre o espaço rural.

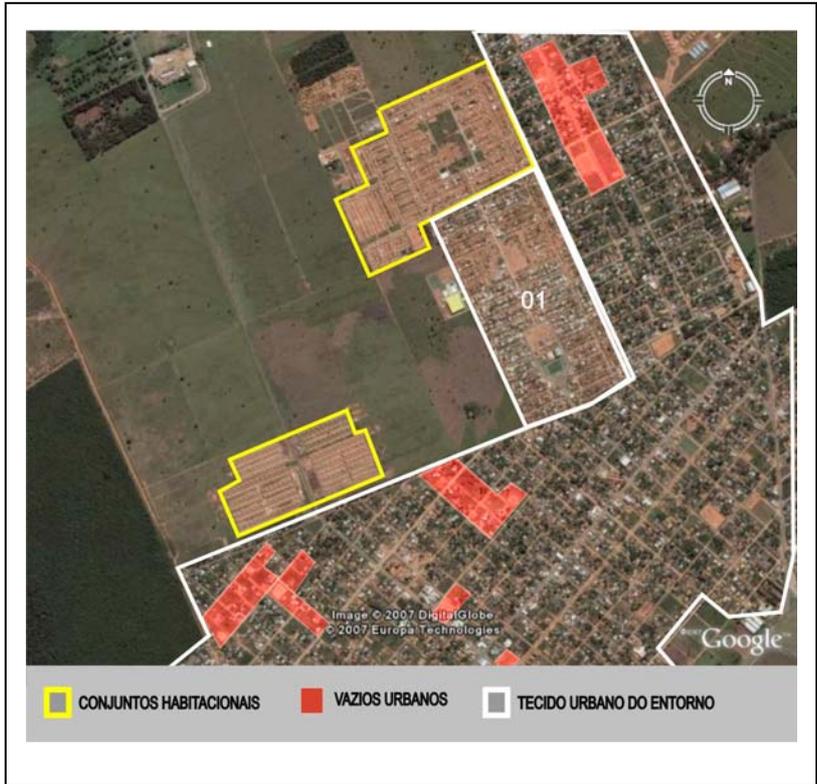
Este caso é bastante ilustrativo sobre o modelo adotado no Centro-Oeste brasileiro, com a produção de conjuntos habitacionais horizontais de baixíssimas densidades e ocupação de grandes extensões de terra.

Figura 4.23 – Conjuntos habitacionais horizontais localizados nas bordas das áreas urbanizadas



MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, Mata Grosso do Sul

Fonte: Google Earth, 2007



Densidade média do tecido do entorno – 73,91 hab/ha

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Grande

CONJUNTO VIDA NOVA I

Densidade: 92 hab/ha – 18,40 unidades/ha

Unidades: 250 casas

Área total conjunto: 13,58 ha

CONJUNTO VIDA NOVA II

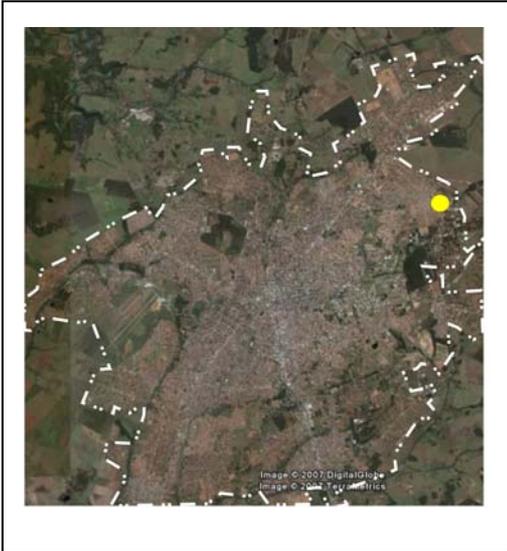
Densidade: 135,68 hab/ha – 27,14 unidades/ha

Unidades: 1076 casas

Área total conjunto: 39,65 ha



Fonte: [Agehab \(Agência de Habitação de MS\)](#)



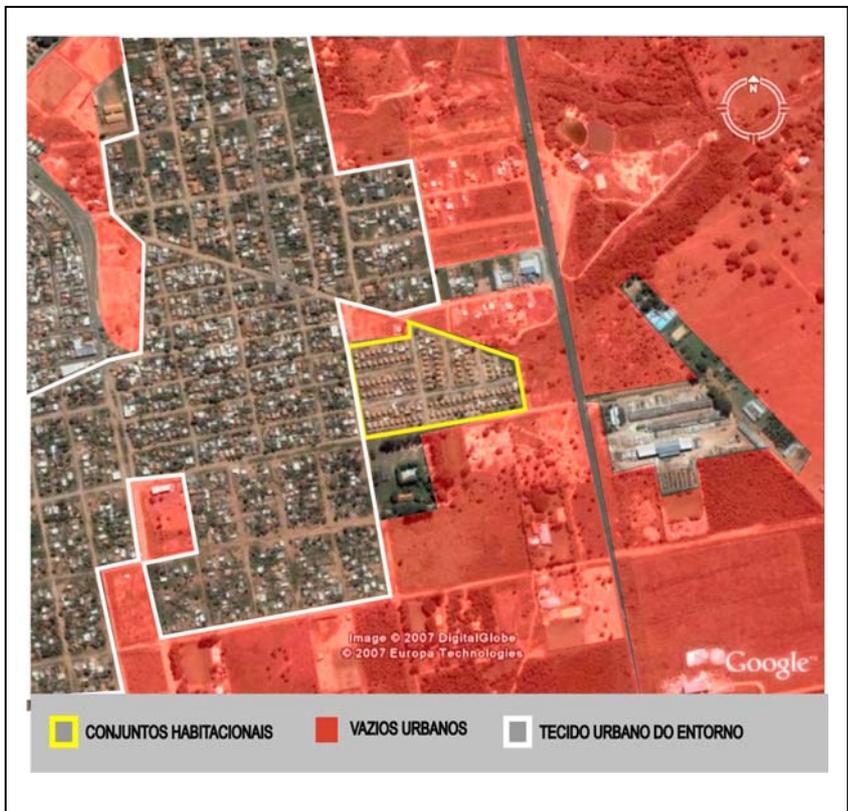
CONJUNTO ZÉ SOBRINHO

Densidade: 378,80 hab/ha
75,75 unidades/ha

Unidades: 250 casas

Área total: 3,30 ha

Densidade média do tecido do entorno:
73,91 hab/ha



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Grande / Agehab - Agência de Habitação de Mato Grosso do Sul

A baixa densidade de ocupação do território implica altos custos de instalação da infra-estrutura. Somente a pavimentação e a drenagem do sistema viário representam entre 55 a 60% do total gasto as redes de Infra-estrutura.(MASCARÓ, tabela 4.7).

Ao adicionarmos aos custos da infra-estrutura o custo de equipamentos e serviços públicos, como educação, saúde, segurança e lazer, teremos um impacto ainda maior, decorrente da baixa densidade. Sem contar que a proximidade com o comércio e as demais fontes de trabalho aumentam o poder aquisitivo da população e a qualidade de vida, pois são evitados gastos de tempo e de dinheiro em transporte.

Tabela 4.7 :Custo médio das redes urbanas em função da densidade, em dólares¹³

| REDE | Custo por habitação | | | | Custo por hectare | | | |
|--|--------------------------|--------|--------|--------|--------------------------|--------|--------|--------|
| | Densidade: habitantes/ha | | | | Densidade: habitantes/há | | | |
| | 15 | 30 | 60 | 120 | 75 | 150 | 300 | 600 |
| Pavimento | 1.099,60 | 571,30 | 305,20 | 159,30 | 16.494 | 17.131 | 18.327 | 19.124 |
| Drenagens pluviais | 388,40 | 207,20 | 106,20 | 54,40 | 5.976 | 6.215 | 6.375 | 6.534 |
| Abastecimento de água | 87,10 | 47,80 | 29,20 | 19,80 | 1.307 | 1.436 | 1.753 | 2.367 |
| Esgoto sanitário | 488,70 | 247,00 | 126,10 | 63,80 | 7.331 | 7.410 | 7.570 | 7.649 |
| Abastecimento de gás encanado | 217,80 | 121,40 | 66,60 | 39,20 | 3.267 | 3.641 | 3.995 | 4.701 |
| Abastecimento de energia elétrica | 168,90 | 125,70 | 97,10 | 63,80 | 2.534 | 3.769 | 5.823 | 7.665 |

Fonte: MASCARÓ, Juan. Desenho urbano e custos de urbanização. 2.ed – D.C.Luzzatto Ed., 1989 /N PETINNE, Jusara; OLIVEIRA, Prof. Roberto de, 2002.

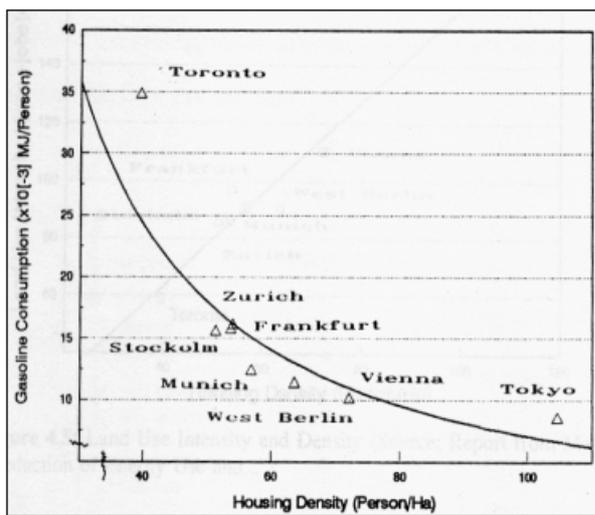
¹³ Os custos correspondem exclusivamente às redes urbanas e suas obras unitárias.

Além das questões apresentadas, a ocupação intensiva do território urbano representa uma significativa vantagem no combate à poluição atmosférica. O Gráfico 4.7 revela, através da comparação do consumo médio de combustível por morador cidades com diferentes modelos de densidade populacional, que as de alta densidade apresentam um consumo menor de combustível por habitante, devido à menor necessidade de deslocamentos.

No mapa da Figura 4.19, observa-se, ainda, o grande número de viagens iniciadas na região de Cidade de Tiradentes na periferia do município de São Paulo. Comprova a idéia de que a ocupação expansiva e periférica da população de baixa renda longe de serviços e oportunidades de trabalho gera um grande deslocamento diário dentro da cidade.

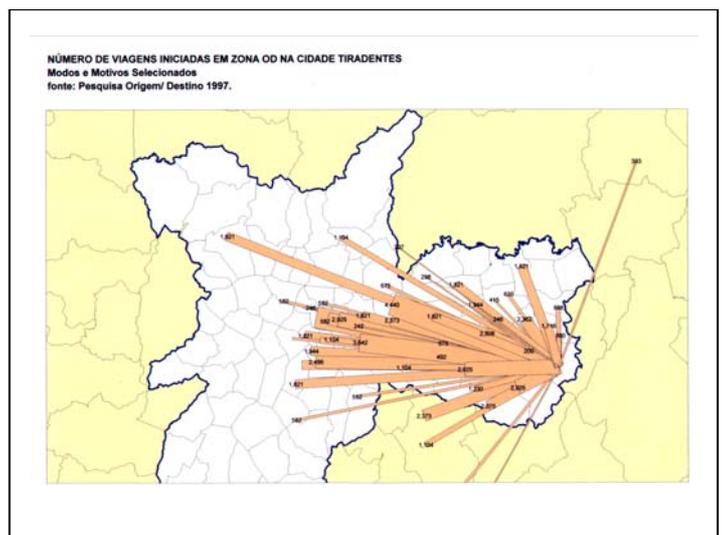
Os efeitos nefastos da expansão horizontal e dispersa sobre o meio ambiente são: maior consumo de combustível, emissões maiores de gases de efeito estufa e maior poluição sonora. No Gráfico 4.7 verifica-se, também, que as cidades com maiores taxas de densidade residenciais são as que têm menores emissões de gás carbônico na atmosfera, responsável pelo efeito estufa e, portanto, as que geram menor poluição atmosférica ocasionada pelo transporte rodoviário

Gráfico 4.7 - Média de consumo de gasolina por habitante e densidade.



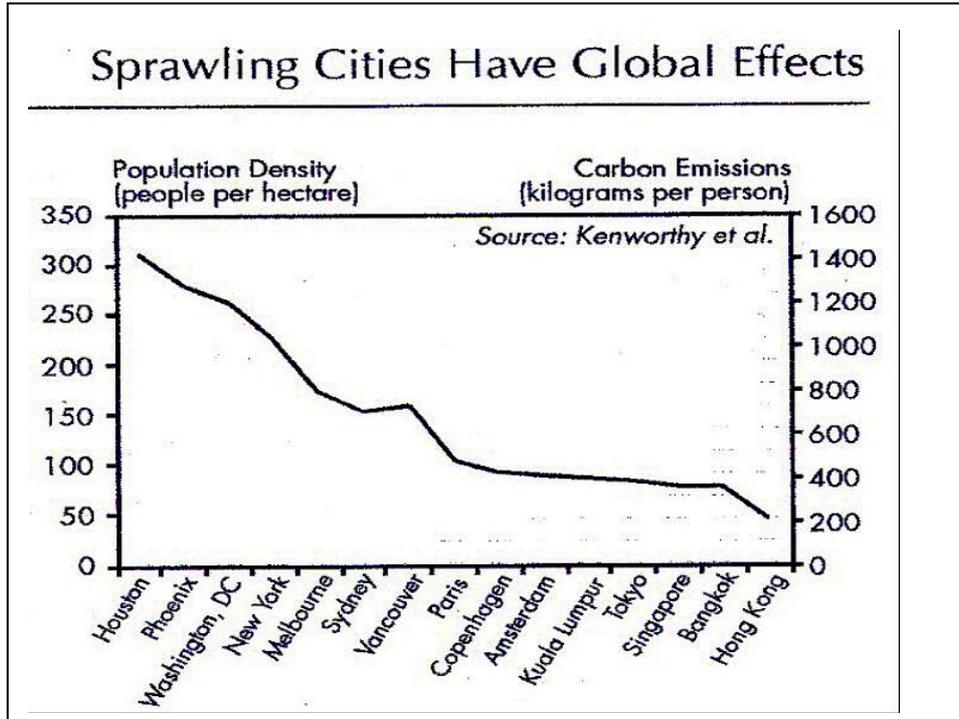
Fonte: Metro Toronto Planning, 1990, quoted by "Reduction of Energy Use and Emissions in Ontario's Transportation Sector".

Figura 4.24 – Número de viagens iniciadas em Cidade de Tiradentes, SP.



Fonte: Pesquisa Origem /destino, 1997.

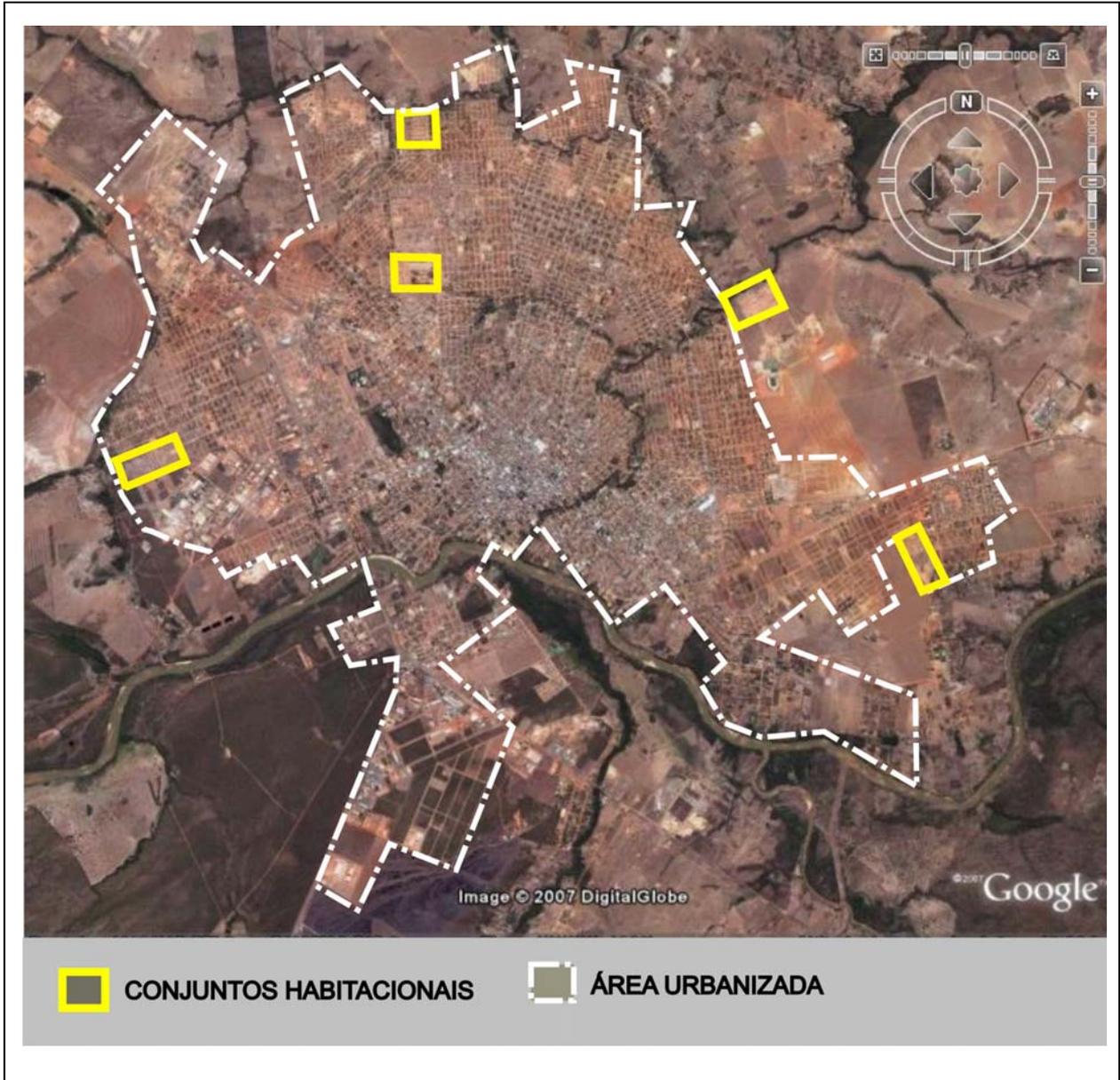
Gráfico 4.8 – Média de emissão de gás carbônico na atmosfera densidade populacional



Fonte: A Report from VHB Research & Consulting Inc, McCormick Rankin, and Pirusso Reasearch Associates Inc. April, 1991.

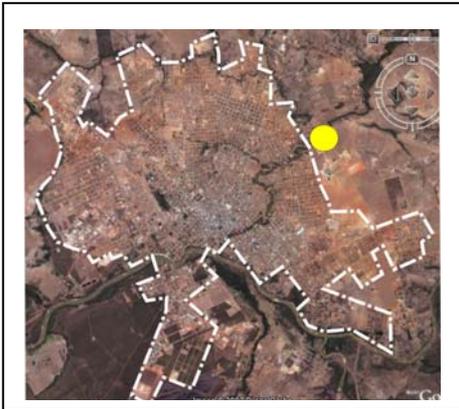
A implantação de conjuntos habitacionais nas franjas das áreas urbanizadas das cidades, quando em municípios menores, como é o caso de Rondonópolis, no Estado do Mato Grosso, provoca também um efeito psicossocial muito perverso de marginalização e estigmatização. Os moradores desses conjuntos, por estarem muito afastados do centro e de suas atividades, acabam identificados como não pertencentes à cidade. São conjuntos normalmente localizados em regiões sem nenhuma urbanidade, nas áreas de expansão das fronteiras urbanas, onde não há empregos nem serviços.

Figura 4.25 – Conjuntos habitacionais horizontais localizados nas bordas das áreas urbanizadas



MUNICÍPIO DE RONDONÓPOLIS, Mato Grosso

Fonte: Google Earth, 2007



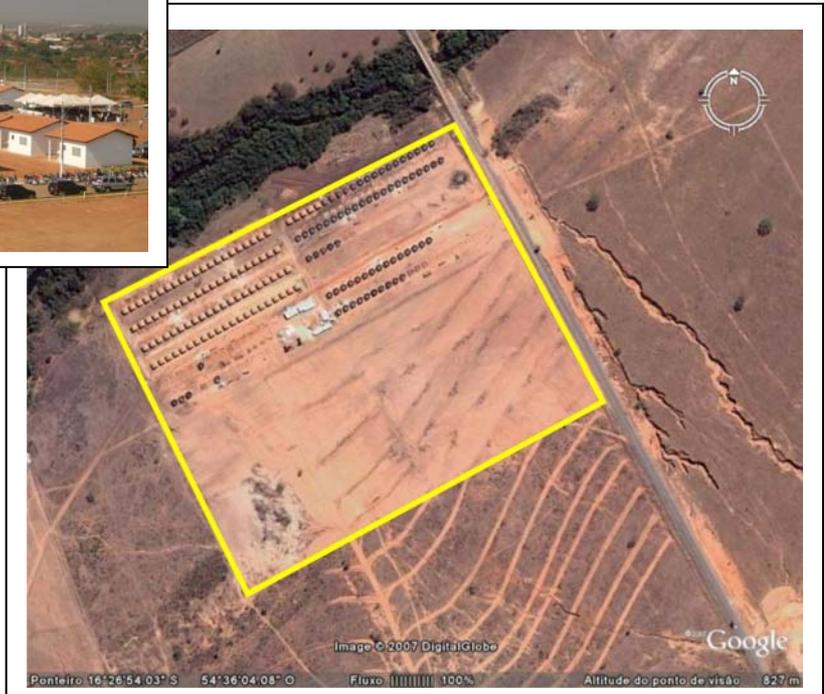
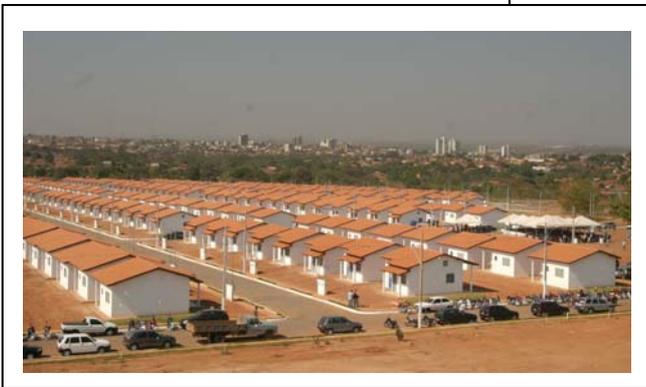
CONJUNTO LUCIA MAGGI

Densidade: 54,83 hab/ha
10,97 unidades/ha

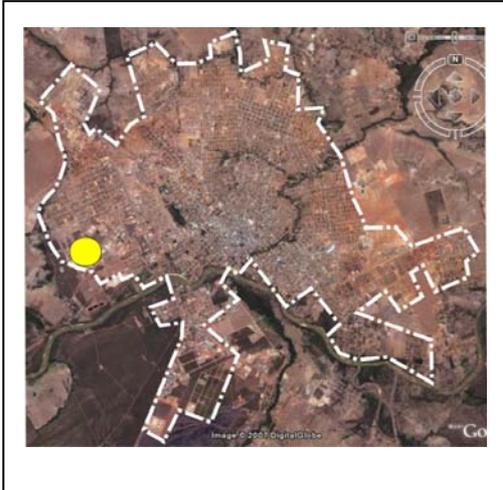
Unidades: 200 casas

Área total do conjunto: 18,24 ha

Densidade do tecido do entorno:
41,41 hab/ha



Fonte: Prefeitura Municipal de Rondonópolis / Google Earth, 2007



CONJUNTO ZÉ SOBRINHO

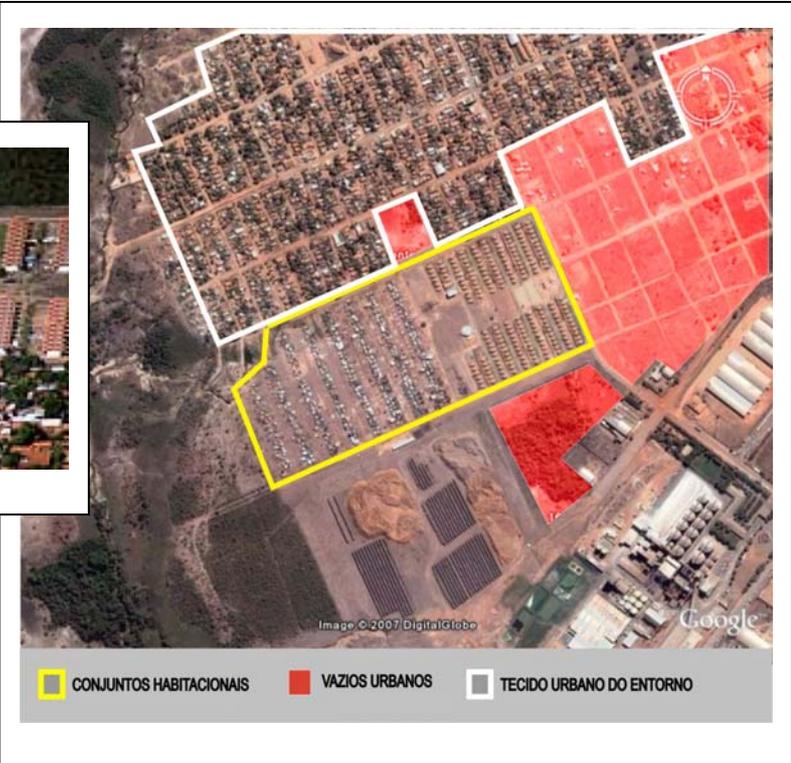
(Foto aérea mostra conjunto ainda em construção)

Densidade: 116,73 hab/ha
 23,35 unidades/ha

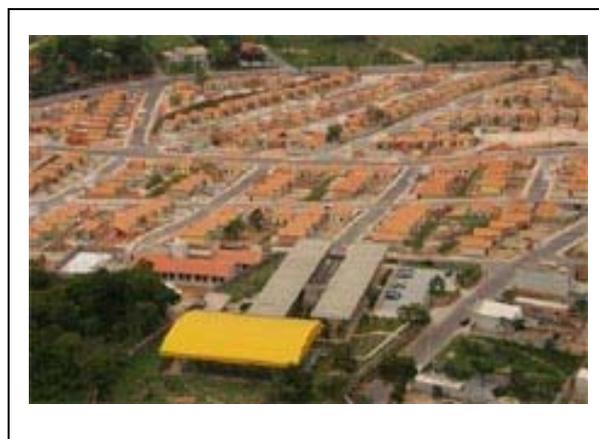
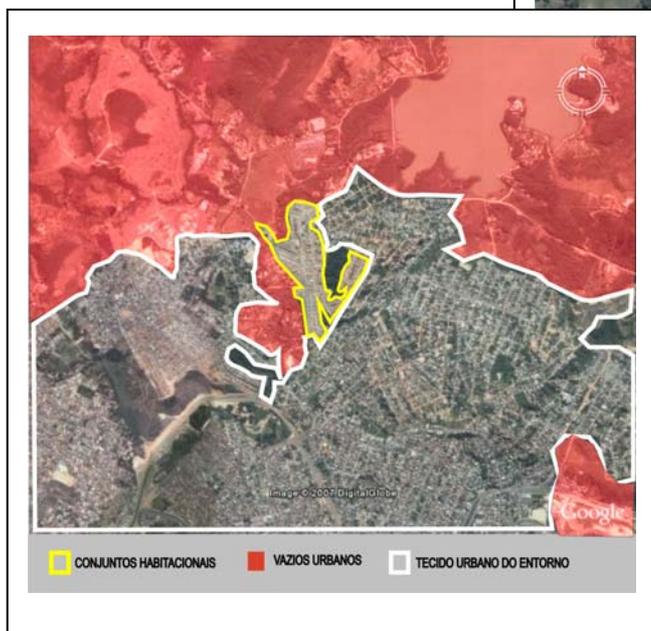
Unidades: 473 casas

Área total : 20,26 ha

Densidade do tecido do entorno:
 38,5 hab/ha



Fonte: Prefeitura Municipal de Rondonópolis / Google Earth, 2007



CJ LALILA PEDROSA, Betim, MG

Densidade: 138 hab/ha – 27,60 unidades/ha

Unidades: 500 casas

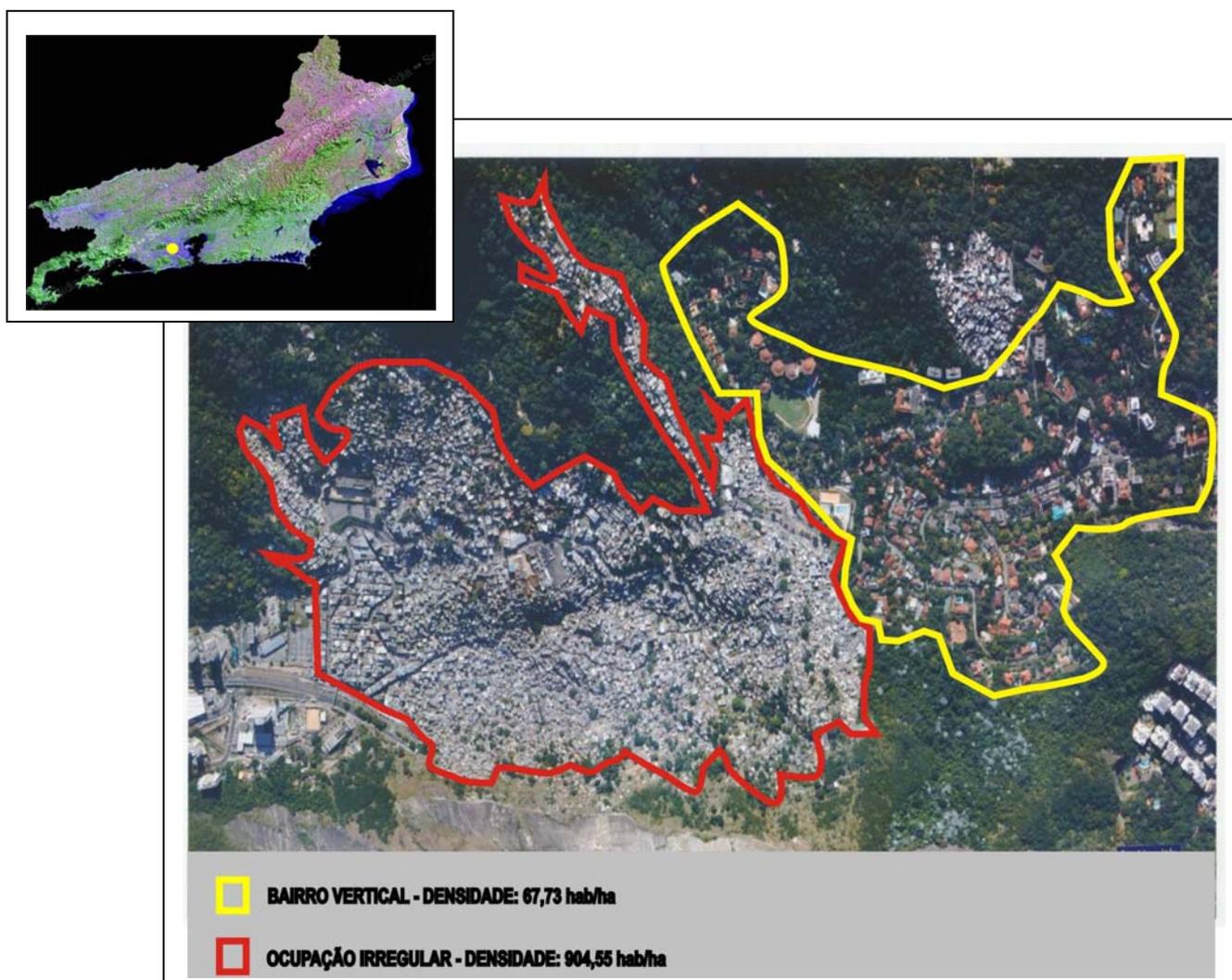
Área total: 18,12 ha

Densidade média do tecido do entorno: 70 hab/ha

Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais / Google Earth, 2007

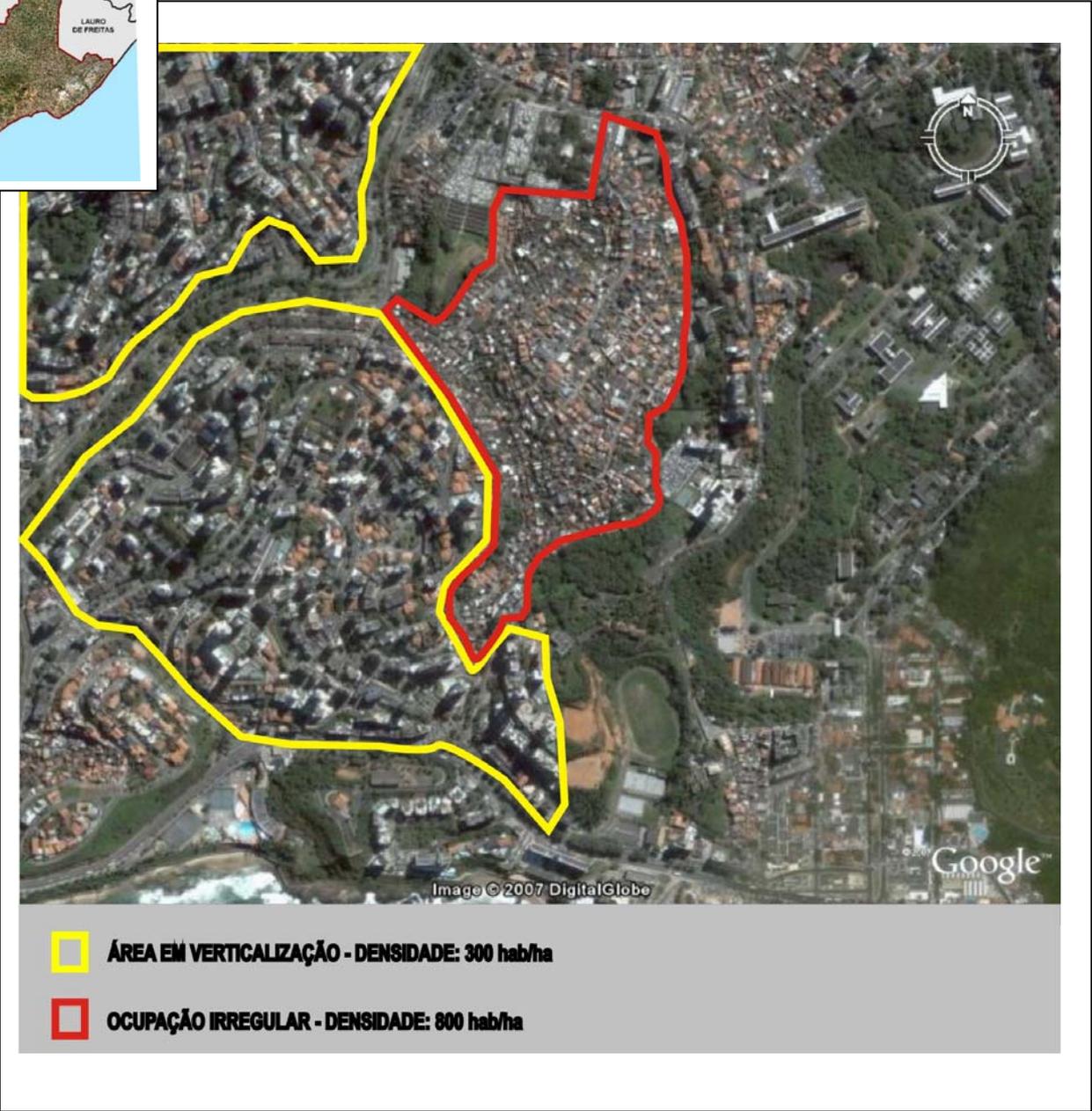
Novos e velhos modelos de expansão da cidade: produção de mercado para classe média e irregularidade de baixa renda.

Quando os assentamentos irregulares, como favelas, estão inseridos dentro de áreas mais centrais e urbanizadas da cidade, sua população é favorecida pelos serviços de transporte e acessibilidade a fontes de emprego. Mas a inserção do assentamento em um tecido urbanizado não garante a urbanidade da favela em questão. Esses espaços irregulares sofrem, na maioria dos casos, a estigmatização da população moradora do entorno e mesmo do poder público, que não presta serviços aos assentamentos irregulares com a mesma qualidade e continuidade que presta aos bairros regulares.



FAVELA DA ROCINHA E BAIRRO DA GÁVEA, Rio de Janeiro, RJ

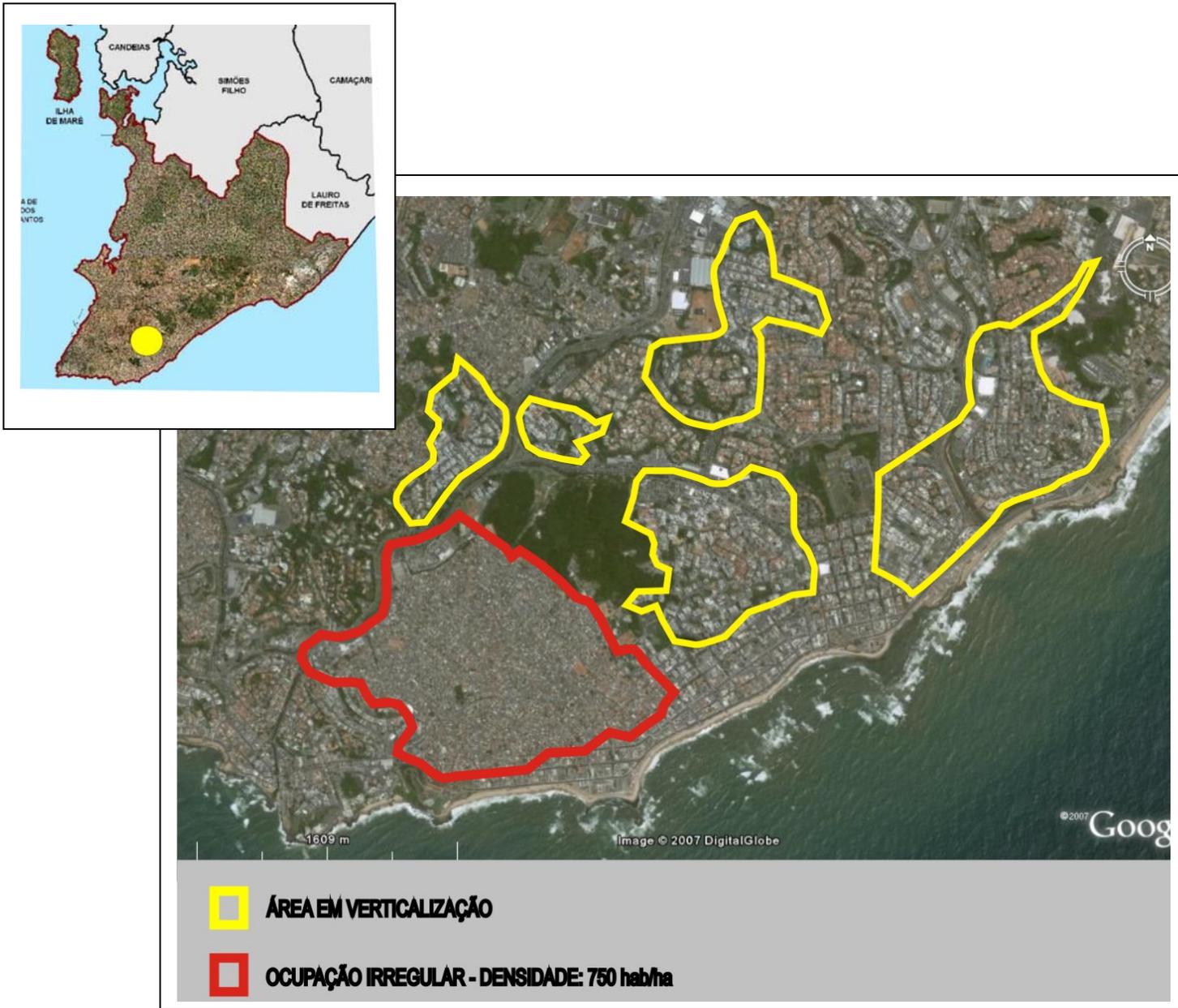
Fonte: Instituto Pereira Passos (IPP), Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro / Google Earth, 2007



FAVELA ALTO DAS POMBAS E BAIRRO DA BARRA, Salvador, BA

Fonte: Mapeamento de Assentamentos Irregulares / Prefeitura Municipal de Salvador, 2001 / Google Earth, 2007

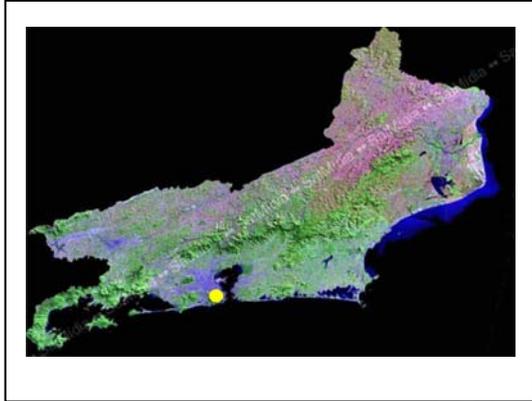
Ao se analisar as regiões que sofrem o processo de verticalização feito para a classe média, nas mais diferentes cidades, percebe-se que este modelo eleva as taxas de densidades dos bairros que eram tradicionalmente horizontais, mas não chega a causar maiores impactos. As altas densidades continuam sendo encontradas nas cidades quase sempre nas áreas de assentamentos precários e irregulares.



BAIRRO POPULAR DE AMARALINA E BAIROS EM VERTICALIZAÇÃO, Salvador, BA
 (ITAIGARA - densidade: 280 hab/ha, PITUBA - densidade: 300 hab/ha , COSTA AZUL - densidade: 250 hab/ha)

Fonte : Mapeamento de Assentamentos Irregulares / Prefeitura Municipal de Salvador, 2001 / Google Earth, 2007

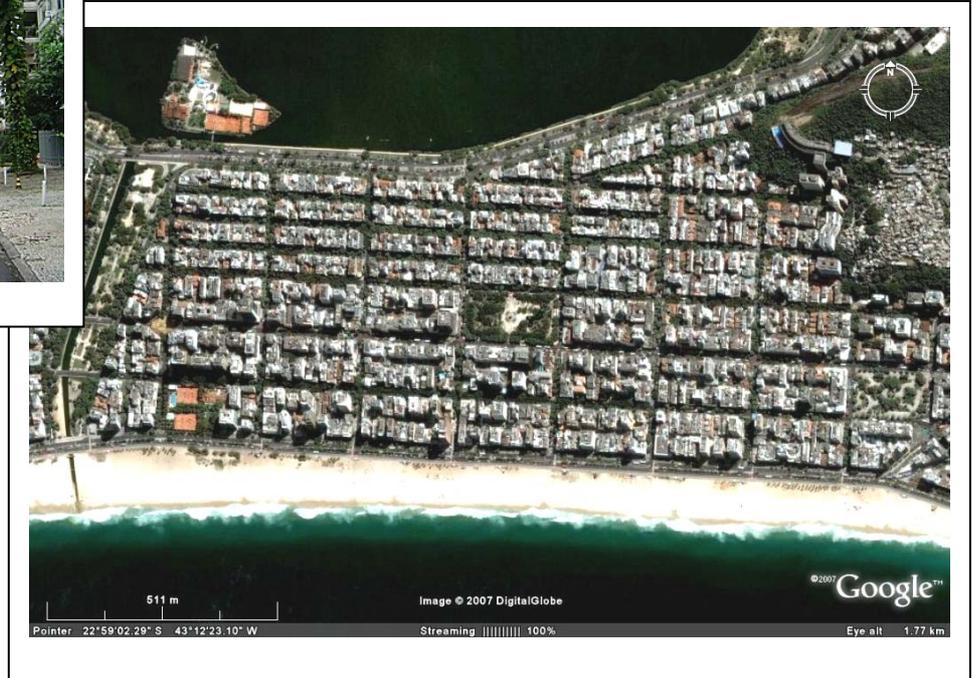
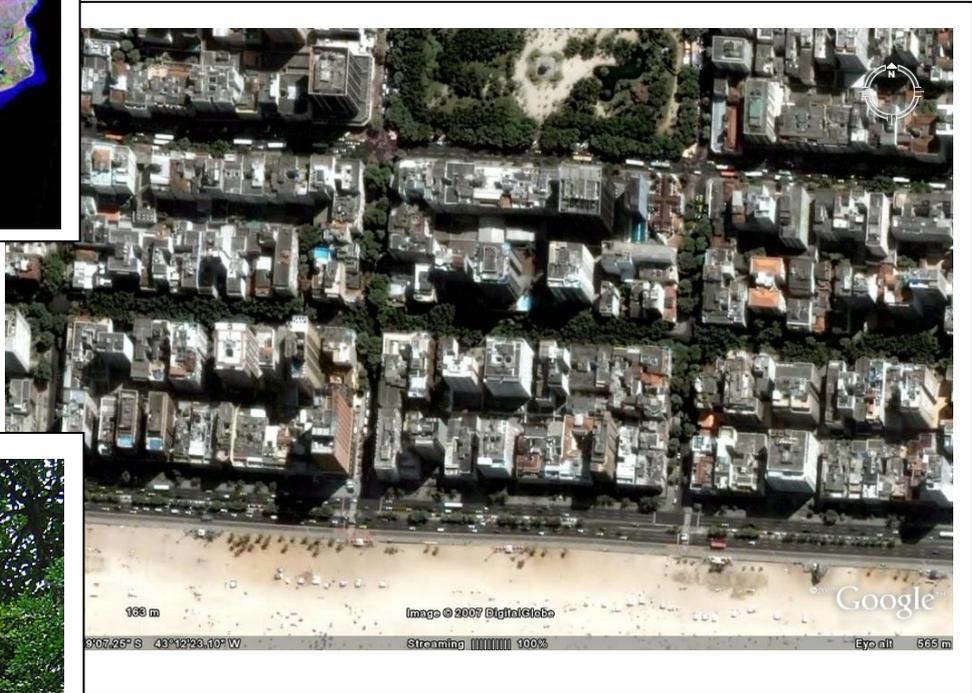
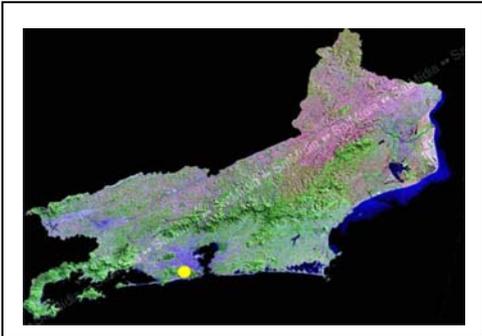
Em cidades onde a verticalização é mais antiga, é encontrada maior densidade nos bairros onde o modelo de ocupação principal é o vertical. Este fenômeno é muito claro na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro.



BAIRRO DE COPACABANA, Rio de Janeiro, RJ

Densidade média: 358,50 hab/ha

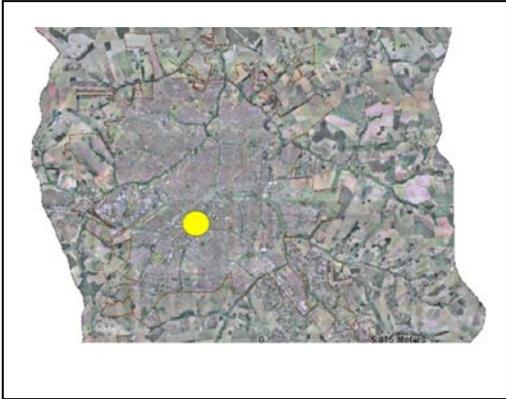
Fonte: Instituto Pereira Passos (IPP), Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro / Imagens: Google Earth, 2007



BAIRRO DE IPANEMA, Rio de Janeiro, RJ

Densidade média: 151,73 hab/ha

Fonte: Instituto Pereira Passos (IPP), Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro / Google Earth, 2007

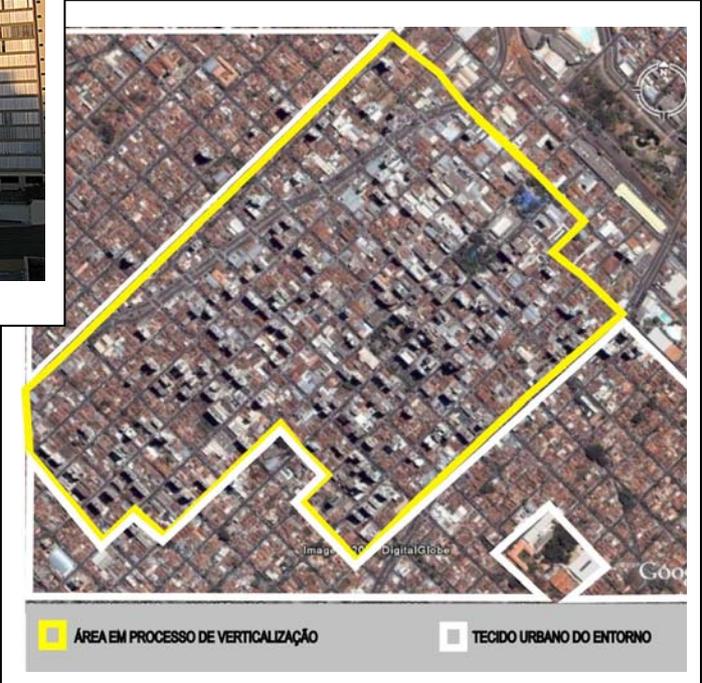
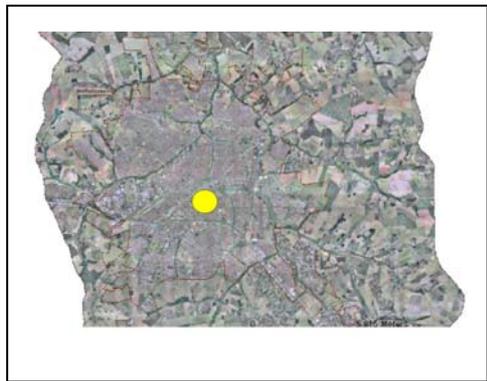


BAIRRO RESIDENCIAL HORIZONTAL , São José do Rio Preto, SP

Densidade média: 100 hab/ha

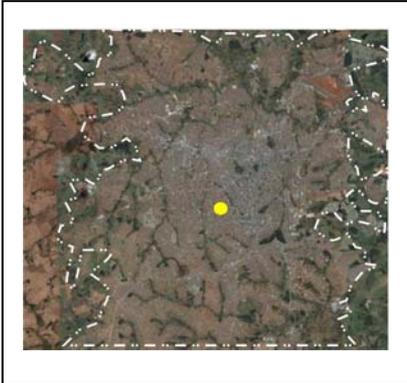
Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/ Google Earth, 2007

Os bairros tradicionais das médias cidades brasileiras estritamente residenciais normalmente apresentam tipologia horizontal e baixas densidades. Muitos deles estão passando por processo de verticalização, embora este fenômeno ainda seja tímido e não represente grandes mudanças na densidade do entorno.



BAIRRO RESIDENCIAL EM PROCESSO DE VERTICALIZAÇÃO, São José do Rio Preto, SP

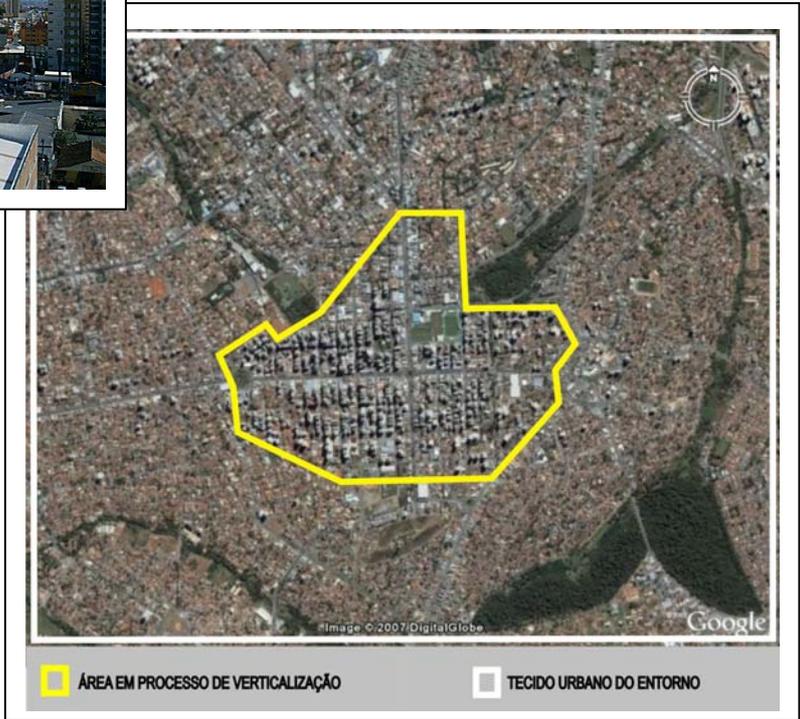
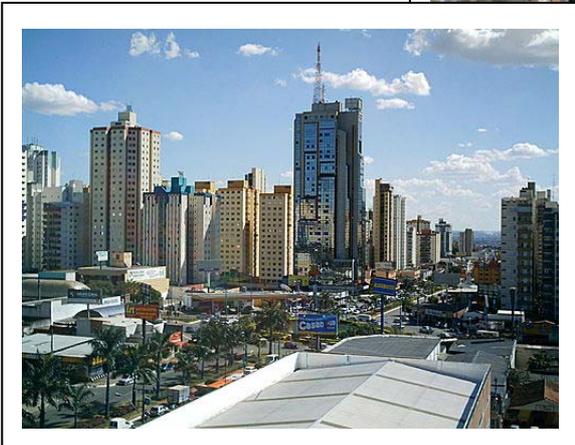
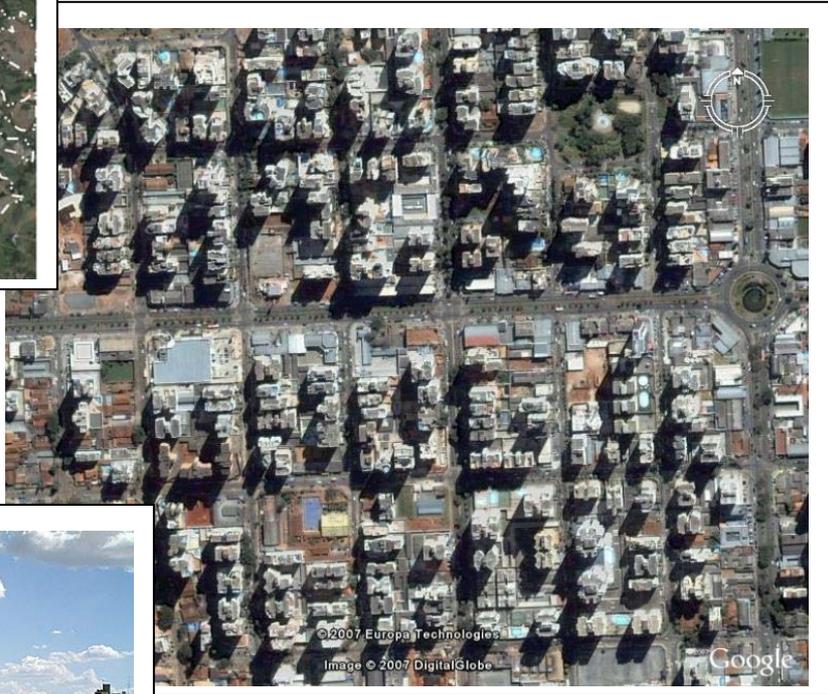
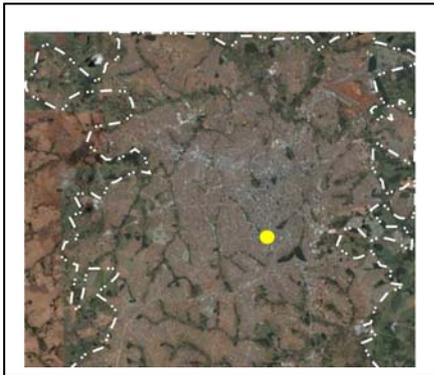
Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/ Imagens: Google Earth, 2007



BAIRRO RESIDENCIAL HORIZONTAL , Goiânia , GO

Densidade média: 190 hab/ha

Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia / Imagens: Google Earth, 2007

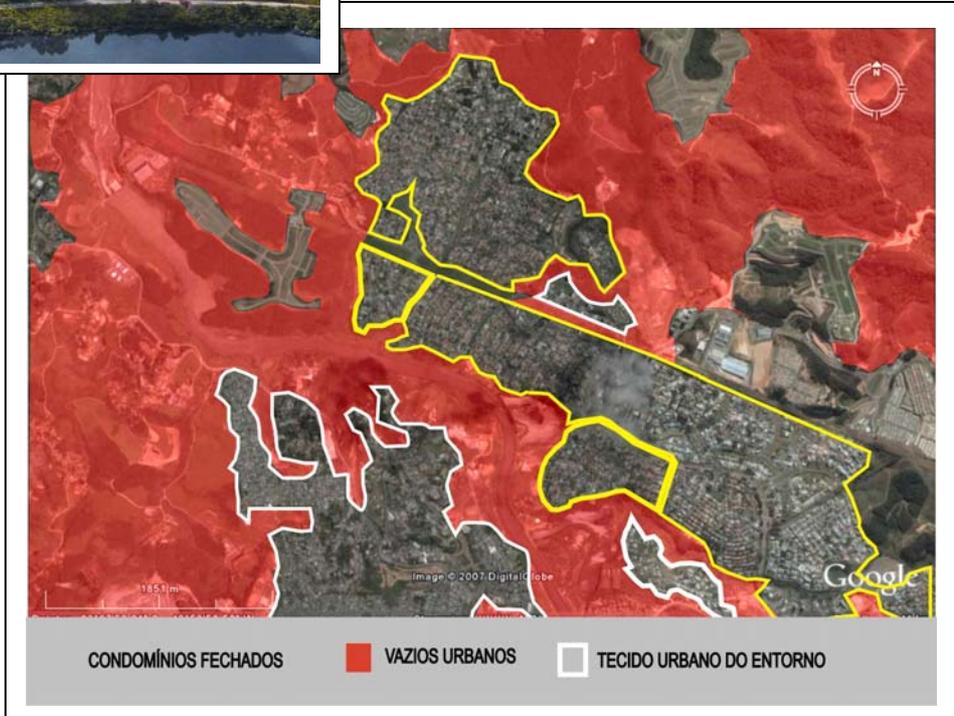
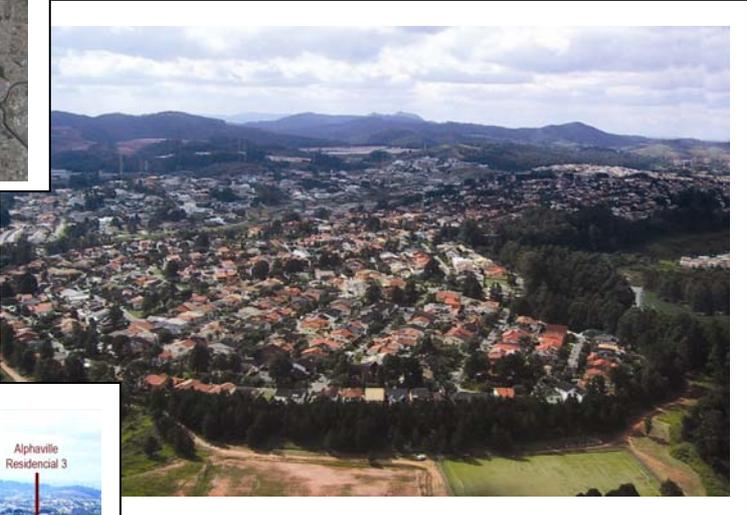


BAIRRO RESIDENCIAL EM VERTICALIZAÇÃO, Goiânia , GO

Densidade média: 250 hab/ha

Densidade média tecido do entorno: 90 hab/ha

Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia / Google Earth, 2007



ALPHAVILLE, Barueri, SP

Fonte : Fonte: CAMPOS, Ana Cecília, pesquisa doutorado no prelo - FAUUSP, 2007 / Google Earth, 2007

A baixa densidade vendida como qualidade de vida na periferia, sob o modelo de condomínio fechado, é sinônimo de isolamento, e causa cada vez maior exclusão social, pois a cidade deixa de ser o lugar do encontro social, convívio e de diversidade de atividades. Por outro lado, esta apropriação da periferia pela população de alta renda causa expulsão da população de baixa renda para as hiperperiferias, excluindo-as de todo tipo de serviço e infra-estrutura disponível na cidade.

**CONDOMINIO FECHADO HORIZONTAL
ALPHAVILLE 12, Barueri , SP**

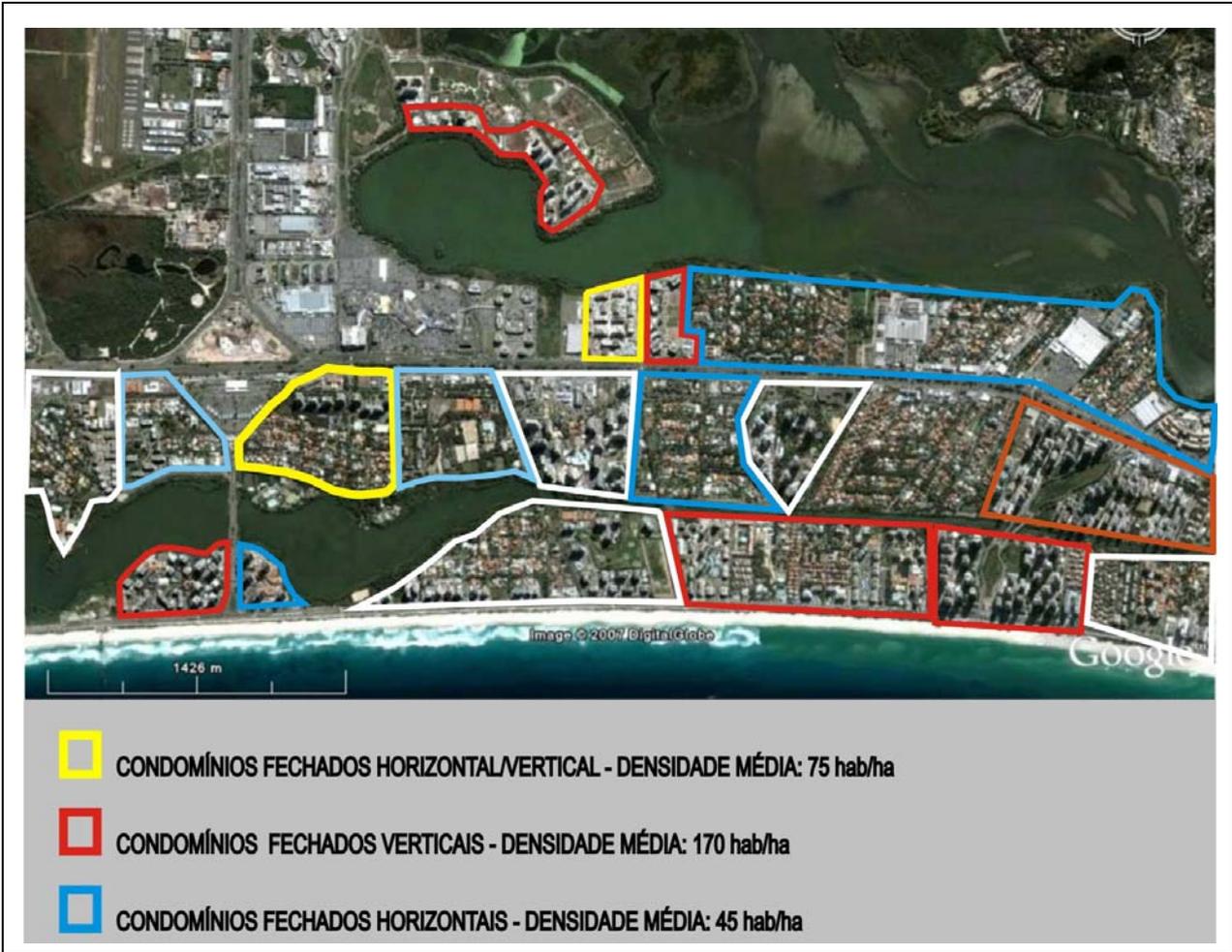
Densidade : 35,67 hab/ha
 Unidades: 404 lotes
 Área total: 45,3 ha



**CONDOMINIO FECHADO HORIZONTAL
ALPHAVILLE 04, Barueri , SP**

Densidade : 71,38 hab/ha
 Unidades – 878 lotes
 Área total – 49,2 ha

Fonte: CAMPOS, Ana Cecília, pesquisa doutorado no prelo - FAUUSP, 2007 / Google Earth, 2007



BARRA DA TIJUCA, Rio de Janeiro, SP

Fonte : Fonte: CAMPOS, Ana Cecília, pesquisa doutorado no prelo - FAUUSP, 2007 / Google Earth, 2007



CONDOMÍNIO HORIZONTAL / VERTICAL
NOVA IPANEMA, Barra da Tijuca , Rio de Janeiro, RJ

Densidade: 75 hab/ha
 Unidades: 500 apartamentos, 100 casas
 Área total: 40 ha



CONDOMÍNIO FECHADO VERTICAL
LE PARC, Barra da Tijuca , Rio de Janeiro, RJ

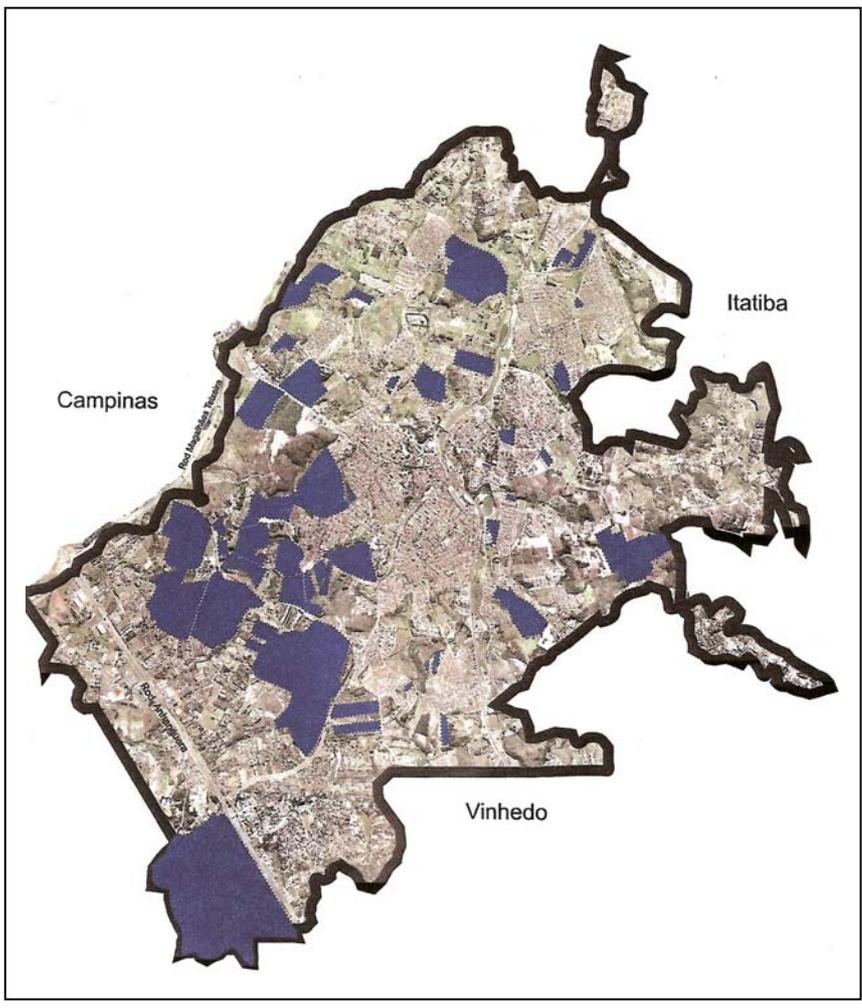
Densidade condomínio : 164 hab/ha
 Unidades: 228 lotes
 Área total: 5,56 há



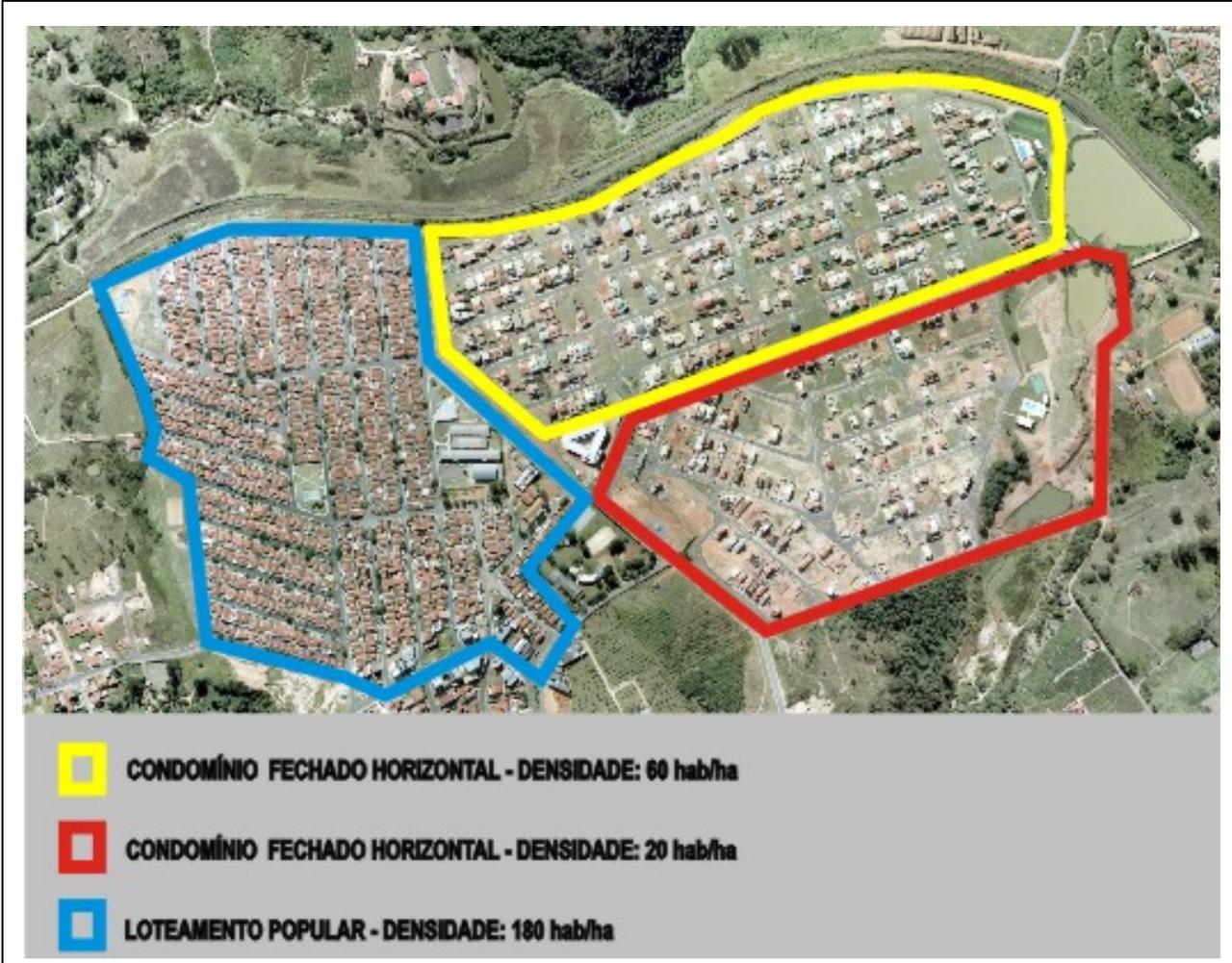
Fonte: CAMPOS, Ana Cecília, pesquisa de doutorado no prelo- FAUUSP, 2007 / Google Earth, 2007

O fenômeno dos condomínios fechados é tão intenso no país que na Região Metropolitana de Campinas (RMC) existem cidades que são conhecidas como as “cidades dos condomínios”. São verdadeiras cidades-dormitórios, com espaços segregados, murados e de baixa densidade. Em Valinhos, uma dessas cidades da RMC, o espaço urbano encontra-se totalmente fragmentado e com muitos vazios urbanos. Apesar de muitos dos condomínios se encontrarem lado a lado com loteamentos populares, não há convivência alguma entre seus moradores, já que os muros encerram os espaços habitacionais em si mesmo. A figura 4.27 abaixo mostra, em azul, a grande quantidade de condomínios existentes no município de Valinhos.

Figura 4.27 – Localização de condomínios fechados no município de Valinhos



Fonte: BITENCOURT, Ana Carolina, pesquisa de mestrado no prelo /PUC-Campinas, 2007 / Prefeitura Municipal de Valinhos, 2006



Fonte: BITENCOURT, Ana Carolina, pesquisa de mestrado no prelo /PUC-Campinas, 2007 / Prefeitura Municipal de Valinhos, 2006

4.2.4 Implicações no processo de ocupação urbana e habitacional: legislação ambiental e urbanística

Outro elemento com grande impacto na relação entre a produção habitacional e o desenvolvimento urbano, de forma mais geral, é a fragmentação da regulação do território em dimensões que não dialogam. Citemos, em cadeia, alguns exemplos nesse sentido: é o caso da gestão ambiental versus gestão urbanística; destas com a gestão do patrimônio histórico; destas com o patrimônio público; destas com a gestão da logística como portos e aeroportos.

Existem outras, que incidem sobre os mesmos territórios numa superposição de fatores muitas vezes contraditórios. Há também regras que não dialogam, agravadas pela existência de esferas de controle e fiscalização verticalizada, correspondentes a cada um destes setores. Tais esferas de controle e verticalização exercem, por meio de suas gerências e superintendências regionais, poderes e propriedades sobre o espaço urbano muitas vezes conflitantes.

É importante apontar os efeitos (ou causas?) políticas desta equação. Diante de uma situação de fragilidade institucional, marco regulatório excludente e sobreposição de competências e esferas de gestão, é a intermediação política que entra em campo, definindo quem tem acesso aos recursos ou à palavra final na definição do que pode ou não ser feito no território municipal.

Desta forma, se perpetua um sistema político, no qual uma das mais importantes moedas de construção de esferas de controle político sobre territórios (e, conseqüentemente, seus votos) está na capacidade de "liberação" de recursos e/ou obras. Este sistema "organiza" eleições desde a esfera local – prefeitos e vereadores – até a esfera federal – deputados, senadores e ministros. Os efeitos urbanísticos deste modelo são desastrosos: ao invés do esforço federativo e intersetorial de construção das cidades, temos a competição predatória.

A ausência de instrumentos modernos de gestão urbana que incorporem a dimensão ambiental em sentido amplo é sentida largamente no território. *“As limitações do marco institucional de gestão urbana no que se refere à problemática ambiental se agravam ao não estabelecer, tampouco, as relações existentes entre o meio ambiental natural e construído nos*

âmbitos urbanos com uma característica chave: o crescimento da população e seu assentamento em um território restringindo.” (LUNGO e ROLNIK, 1998)

Em grande parte do território brasileiro verifica-se a incapacidade de romper os ciclos de expansão periférica e de ocupação das áreas ambientalmente frágeis.

Uma das características do mercado formal de habitação do Brasil é sua pouca abrangência. A maior parte da população de baixa renda não consegue ter acesso a esta produção de mercado. Conseqüentemente, a maior parte da produção habitacional do país se faz à margem da lei nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado. Nas áreas públicas situadas, em grande parte, nas regiões com fragilidade ambiental, como beiras de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes (MARICATO, 2003).

A inexistência de um marco regulatório único, que trate a questão ambiental e a questão urbana de forma integrada, e a fragmentação da regulação do território em dimensões que não dialogam, acaba provocando ações perversas para o desenvolvimento urbano e a preservação ambiental

Nas grandes metrópoles, as áreas de proteção ambiental, pela vigência de leis de proteção e ausência de fiscalização, acabam desvalorizadas e, não raras vezes, são priorizadas para ocupação pela população excluída.

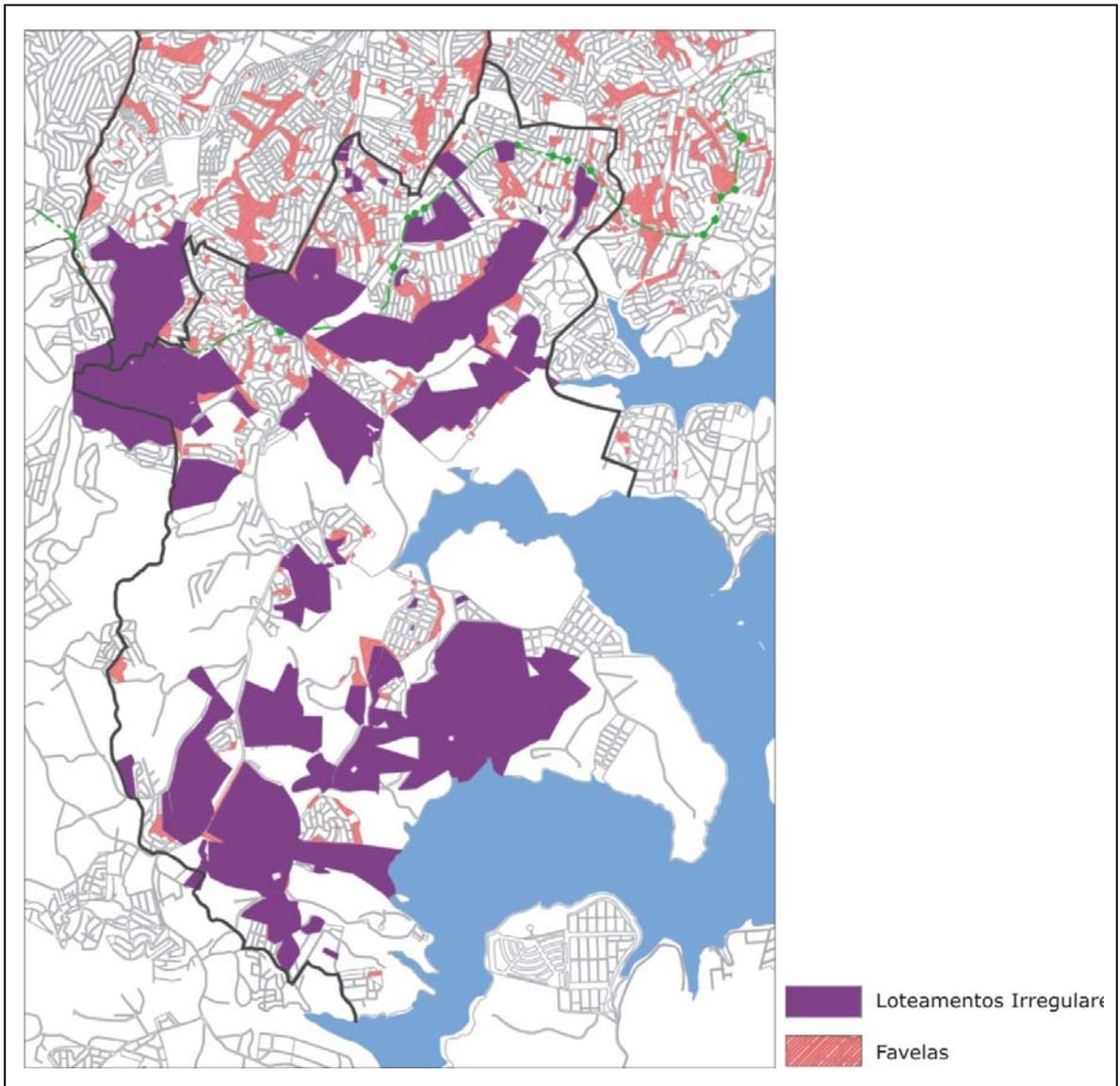
“A falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais é, evidentemente, o motor que faz o pano de fundo dessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terra urbana (...) a ocupação pela população pobre e o progressivo aterramento de mangues nas cidades litorâneas brasileiras é praticamente uma regra” (MARICATO, 2003).

Um caso típico deste modelo de expansão urbana é o verificado nas áreas de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo, onde a Lei de Proteção aos Mananciais (1975) provocou efeitos perversos: ao contrário dos seus objetivos iniciais de preservação dos mananciais, teve como impacto uma intensa ocupação irregular sem padrões mínimos de qualidade ambiental, principalmente por loteamentos para a população de baixa renda.

A população que se instala em regiões de proteção ambiental não compromete apenas os recursos fundamentais a todos moradores da cidade, como no caso de ocupação de

mananciais. Passa a residir precariamente nesses locais sem contar com qualquer serviço público ou obras de infra-estrutura, já que a legislação não permite a instalação de serviços públicos (MARICATO, 2003). Aproximadamente 60 milhões de habitantes das áreas urbanas não têm coleta de esgoto e 75% do esgoto coletado é jogado *in natura* nos córregos, rios, lagos, praias, etc. (SNIS/Mincid *in* MARICATO, 2003)

Figura 4. 28 – Loteamentos irregulares e favelas no distrito do Jd. Ângela, São Paulo, SP



Fonte: Bairro Legal, Labhab/ FAUUSP, 2002

A pauta ambiental é hoje uma das dimensões cruciais para o desenvolvimento sustentável. No modelo de desenvolvimento urbano vigente até os anos 80 esta problemática ocupava claramente um segundo plano, derivado da visão produtivista e

extensiva que caracterizava o modelo de crescimento econômico a que correspondia. Naquele momento, a percepção sobre a degradação ambiental apenas começava a permear a consciência da população. Planejamento urbano e meio ambiente tinham, então, uma vinculação muito tênue.

Apenas após a crise econômica dos anos 70, e o posterior processo de reestruturação econômica atrelado ao reconhecimento mundial da crise ambiental global, os efeitos da deterioração dos recursos naturais e da contaminação ambiental revelaram sua importância. A dimensão ambiental passa a ser incorporada na gestão do desenvolvimento urbano. Desde a última década do século XX, esta percepção se estende aos organismos de cooperação internacional. (SERAGELDIN et al, 1994; BARTONE et al, 1994 *In* LUNGO e ROLNIK, 1998).

Apesar de o começo da década de 70 ter marcado o despertar da consciência ecológica – Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em Estocolmo (1972); Relatório Meadows sobre limites de crescimento (1972) e relatórios subsequentes (Tinbergen, Laszo, Bariloche) – no Brasil, o Estado continuava promovendo a política de promoção habitacional com expansão territorial. A preocupação preservacionista ambiental começa a entrar na pauta urbanística nacional apenas em meados da década de 70 e 80 com o crescimento das tensões urbanas causadas por catástrofes de poluição, como o grande vazamento de Cubatão.

Mas a reflexão sobre a legislação ambiental, que persiste até os dias atuais, ainda é muito pontual e fragmentada. São leis com visões setorialistas, que visam apenas a conservação – marcada por um viés anti-urbano - e não refletem sobre a necessidade de construção de um modelo de cidade ambientalmente sustentável.

A discussão ambientalista no Brasil é muito focada na agenda verde – de preservação de biomas naturais – e pouco se reflete sobre as questões ambientais urbanas, que são muito graves. Não tem base social e econômica, a não ser na interface com algumas comunidades e biomas específicos, como é o caso da Amazônia. Com a legislação existente, não é possível conciliar no ambiente urbano a reflexão sobre exclusão social e necessidade de saneamento com a discussão da preservação ambiental.

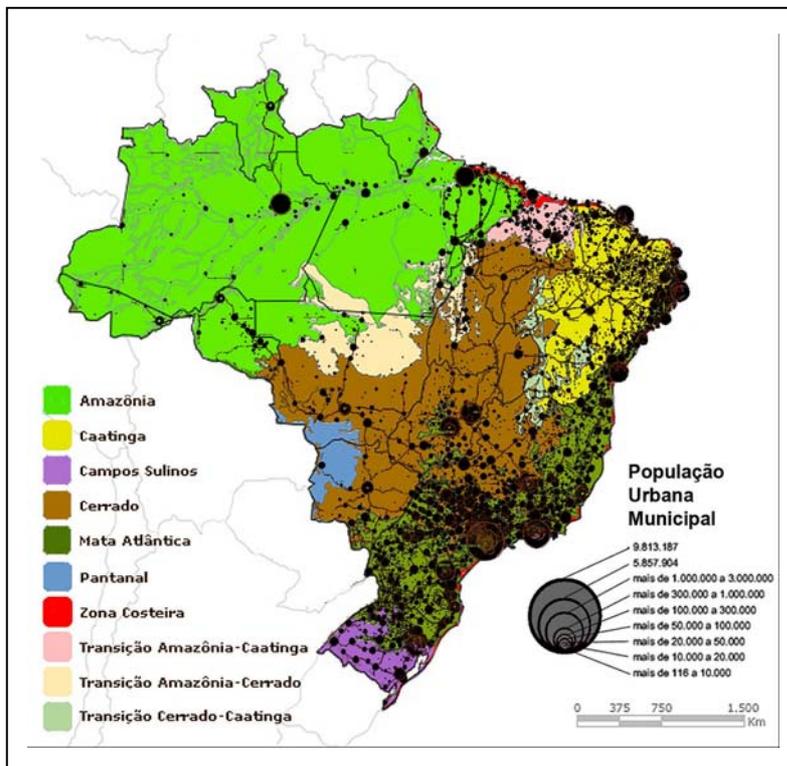
É importante observar que, apesar de no país mais de 90,54% dos municípios terem menos de 50 mil habitantes e apenas um terço da população brasileira estar concentrada

nos grandes municípios – com mais de 350 mil habitantes –, a maior parte da regulação no campo urbanístico é formulada, pensada e voltada para as grandes cidades.

Este fato demonstra que a regulação do território brasileiro não leva em conta a sua diversidade. Da mesma forma, a legislação ambiental não leva em conta a diversidade de biomas do território nacional, e muito menos a concentração e a densidade da população brasileira sobre cada um deles.

O mapa da Figura 21, abaixo, mostra a grande diversidade de biomas que se apresenta no território brasileiro em relação à distribuição populacional entre municípios.

Figura 4.29 – Biomas e População urbana



Fonte: Ministério da Integração Nacional, 2000

Sabe-se que o impacto das cidades sobre o território depende também da dinâmica das áreas urbanas e suas expansões. Os processos de degradação ambiental relacionados à forma de utilização da terra, água e ar têm um caráter entrópico. A degradação ambiental é gerada pela forma como se desenvolvem os distintos processos de reprodução social no território, afetando as condições de vida da população, a produtividade da economia urbana e a governabilidade das cidades.

É preciso pensar, portanto, em um novo marco regulatório urbanístico e ambiental que trabalhe com toda a diversidade do território brasileiro, e reflita sobre modelos de ocupação urbana do território que dialoguem com esta diversidade.

4.3 Planejamento urbano e intervenções recentes nas cidades e sua relação com a questão habitacional

4.3.1 Tendências recentes do planejamento urbano e sua relação com a questão habitacional: planos diretores e outras intervenções urbanísticas

É possível localizar, na década de 1980, o momento de amadurecimento de um discurso inovador em torno da política urbana. Ele ocorreu no bojo do processo de redemocratização do país e se tornou conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Foi articulado em torno dos emergentes movimentos sociais de luta por moradia. Parte dos novos atores políticos que surgiam no país naquele momento, pressionaram por reformas em várias áreas do Estado.

Os novos movimentos sociais foram fundamentais no processo de redemocratização brasileira nos anos seguintes. Colaboraram na criação de um tónus político para a negociação e aprovação de uma série de mudanças institucionais posteriores.¹³

¹³ Do ponto de vista da produção acadêmica, a década de 1980 foi também um momento de renovação. O reconhecimento dos novos atores sociais como sujeitos relevantes para a política no país engendra uma rica produção acadêmica, tanto voltada ao passado quanto ao presente, tendo como pano de fundo a expectativa de que, do interior das classes excluídas, surgissem arranjos políticos capazes de disputar a redistribuição de poder e riqueza no país.

Articulados aos novos movimentos sociais, encontravam-se setores técnicos de várias áreas, como advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, além de técnicos de prefeituras e segmentos das universidades. Essa articulação potencializou a discussão de novos temas, como a politização do debate sobre a legalidade urbanística e a necessidade de abertura da gestão urbana para novos atores sociais, sob um marco participativo, configurando um discurso para a reforma urbana que buscava intervir na formulação de novas políticas públicas, includentes, no nível local.¹⁴

A crítica ao *status quo* do planejamento urbano e da regulação urbanística vinha sendo feita também no seio das gestões municipais comprometidas com a revisão dos paradigmas de construção da política urbana, inicialmente de maneira tímida e, a partir de meados da década de 1980, cada vez mais articulada.

Tratava-se, portanto, de uma trincheira com dupla perspectiva. Por um lado, na esfera nacional, o Movimento pela Reforma Urbana lutou pela criação de um novo marco regulatório para a política urbana, conforme relatado adiante. Por outro lado, o modelo descentralizador-municipalista adotado pela Constituição significou também uma maior autonomia para que os municípios experimentassem novos instrumentos de planejamento e gestão urbana, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade.¹⁵

Os grupos que empunharam a bandeira da Reforma Urbana propuseram, no âmbito local, instrumentos que superassem a idéia da legislação como objeto puramente técnico, explorando suas múltiplas alianças com as desigualdades da sociedade e elaborando instrumentos urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade. O tema da política fundiária foi particularmente importante neste debate.

¹⁴ ROLNIK, Raquel. *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social: introdução*. In: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs.), *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Revista Pólis 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

¹⁵ ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs), *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*; ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato: *Regulación del Urbanismo en América Latina: Desafios en la construcción de un nuevo paradigma*. URBAL, 2000, mimeo; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JR., Orlando Alves (orgs), *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. Em relação à política habitacional, ver BONDUKI, Nabil. *Mutirão e autogestão: a experiência da administração Luíza Erundina em São Paulo*. In: BONDUKI, Nabil Bonduki (org.) *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

A questão do acesso ao solo urbano para as populações de menor renda já vinha sendo formulada desde a emenda popular pela reforma urbana. Em duas vertentes: do reconhecimento dos direitos de posse e de integração à cidade daqueles que constituíram as favelas e ocupações e do combate à retenção especulativa de terrenos.

No nível local, surgiram experiências relevantes como o Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife, o Profavela em Belo Horizonte, e as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema. Todos iniciados na década de 1980 ou início da década de 1990, como as primeiras aplicações práticas dessa nova abordagem.¹⁶

As potencialidades do novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e cidadania.

Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que resultou no capítulo de Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183). Nele estavam contidas propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso à terra, democratizando o solo urbano.

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a luta pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística, da política urbana e do planejamento territorial continuaram o caminho duplo nos âmbitos local e nacional. Setores agregados principalmente em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana permaneceram na luta pela conclusão do processo de regulamentação do capítulo de política urbana na Constituição. Já em 1990, surge o Projeto de Lei 5.788/90, que tramitou por mais de uma

¹⁶ Um balanço dessas primeiras experiências encontra-se em MOURAD, Laila Nazem. *Democratização do acesso à terra em Diadema* (Dissertação de Mestrado, PUC-Campinas, 2001), que foca em maior profundidade o caso de Diadema. Sobre a experiência de Recife, ver: MIRANDA, Livia, *O PREZEIS do Recife: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no município*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles/IPPUR/Fase/UFPE/Finep; ARAÚJO, Adelmo. *O Prezeis enquanto instrumento de regulação urbanística*. Revista Proposta n° 61. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

década no Congresso, sendo intensamente discutido e alterado, resultando posteriormente no Estatuto da Cidade, ao qual nos referiremos em seguida.¹⁷

Os primeiros anos do século XXI marcaram um novo momento no progressivo movimento de construção de uma institucionalidade para a política urbana no país. Em 2001, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – conhecida como Estatuto da Cidade –, instituindo as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da sua gestão democrática.¹⁸ A produção técnica em torno do Estatuto foi efervescente, tanto no campo jurídico quanto do planejamento urbano.¹⁹

Por meio da Constituição e, principalmente, do Estatuto da Cidade, foi redefinida a função do Plano Diretor municipal, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes e aquelas integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Antes utilizado majoritariamente como instrumento de definição dos investimentos setoriais necessários ou desejáveis para os municípios, o Plano Diretor transformou-se na peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade. Na prática, o plano ganhou a missão de estabelecer os conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município, e as sanções por seu não cumprimento.

Em 2003, no âmbito do governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, antiga demanda da articulação pela reforma urbana, com o horizonte de retomar a agenda de

¹⁷ OSÓRIO, Leticia (ed). *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002; DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (orgs.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002; ROLNIK, Raquel (org.) *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Caixa/Instituto Polis/Senado Federal, 2002.

¹⁸ ROLNIK, Raquel (coord.) *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, pp. 21-22.

¹⁹ Destacamos nesse sentido: DALLARI, Adilson. A e FERRAZ, Sérgio (orgs.). *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*; Instituto Polis/Caixa Econômica Federal: *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*; OSÓRIO, Leticia M (org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editores, 2002. RIBEIRO, Luiz César e CARDOSO, Adauto. *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan/Fase, 2003.

uma política urbana nacional, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental e transportes em um mesmo órgão.

A opção do primeiro grupo dirigente do ministério foi formular esta política de forma federativa e participativa, mobilizando os três níveis de governo e os distintos segmentos da sociedade civil para esta finalidade.²⁰ No mesmo ano foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, que resultou na eleição da primeira composição do Conselho Nacional das Cidades.

A primeira conferência contou com mais de 2.500 delegados eleitos a partir de conferências preparatórios em mais de 3 mil municípios e em todos os estados, da federação. Aprovou entre os princípios que deveriam orientar a construção da política urbana: *“a promoção do direito à cidade, o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero e regional; diretrizes e instrumentos que promovam a integração das políticas urbanas por meio das políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, considerando o Estatuto da Cidade e a Constituição; garantia da participação da população e dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano e, diretrizes e orientação que garantem que os investimentos públicos sejam aplicados no enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais”*²¹

Embora na Constituição Federal estivesse presente um modelo de planejamento territorial que teria como ponto de partida um Plano Nacional de Ordenamento Territorial, e seu desdobramento em planos regionais, por razões que aqui não cabe desenvolver, estes não foram elaborados e a questão do ordenamento territorial acabou sendo tratada, a partir de um viés municipalista, através dos Planos Diretores Participativos.

²⁰ O primeiro ministro das Cidades foi Olívio Dutra, que havia sido prefeito de Porto Alegre e em cuja gestão foi implementado a primeira experiência de orçamento participativo municipal. O conceito de construção e controle social das política urbana foi então também aplicado para a construção da política nacional.

²¹ Ministério das Cidades. Primeira Conferência Nacional das Cidades. Brasília, novembro 2003.

Elaboração e revisão dos planos diretores: primeiro passo para a implementação do Estatuto da Cidade

Considerando a obrigatoriedade, e o prazo definido pelo Estatuto – outubro de 2006 - para a aprovação destes Planos, em setembro de 2004, o Conselho Nacional das Cidades aprovou uma resolução no sentido da realização de uma Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo, destinada a sensibilizar, apoiar e capacitar equipes técnicas das prefeituras e os setores da sociedade civil para viabilizar a construção de 1683 Planos Diretores Participativos nos municípios brasileiros que tinham a obrigação de fazê-lo até outubro de 2006. Três eixos estruturaram o conteúdo da Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos: *Inclusão territorial* (assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, garantindo também a posse da moradia de áreas irregulares ocupadas pela população de baixa renda); *Justiça social* (Distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano); e *Gestão democrática* (participação efetiva da população na política urbana).

O tema do solo urbano e, particularmente, da inserção territorial dos pobres na cidade foi, portanto, um tema presente em toda a estratégia de sensibilização e capacitação adotada pela Campanha.

Dentre as trincheiras de disputa abertas pelos novos Planos Diretores, aquela que talvez seja a mais identificada com a agenda da reforma urbana é a busca por viabilizar melhor localização para os pobres nas cidades e melhorar suas condições de vida. O material oficial de apoio à Campanha pelo Plano Diretor Participativo, distribuído nacionalmente, ressaltava a necessidade de integração entre as políticas urbana e habitacional.²² O material de apoio às dezenas de oficinas de capacitação que foram feitas em todo o país pelo Ministério das Cidades colocava a questão habitacional em primeiro plano como desafio a ser enfrentado pelos Planos Diretores. Do ponto de vista das articulações da sociedade civil, a Campanha constituiu uma das frentes de atuação dos movimentos de moradia em todo o país, com o claro propósito de viabilizar terras bem localizadas para a moradia popular.

²² Tais conteúdos encontram-se explicitados nos instrumentos do “Kit do Plano Diretor Participativo”, distribuído pelo Ministério das Cidades em todo o Brasil.

As oportunidades para que isso seja atingido por meio dos Planos Diretores Participativos são várias: a inclusão dos segmentos vulneráveis nos processos de discussão sobre as análises e propostas; a eleição da regularização fundiária e da oferta de terras urbanas infra-estruturadas para os mais pobres como eixos dos PDPs; a inclusão de instrumentos de democratização do acesso à terra como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo; a integração da estratégia fundiária com as políticas habitacionais; a delimitação de perímetros urbanos procurando estancar a expansão periférica, entre outros.

O fato de estarmos tratando de um processo muito recente impede que avaliações mais definitivas sobre o impacto dos novos PDPs sejam feitas. Por outro lado, já é possível identificar alguns movimentos analíticos que devem ser acompanhados nos próximos anos. Este texto inicia um percurso nesse sentido, procurando mostrar de que formas a questão habitacional vem aparecendo nos Planos Diretores, ajudando assim a construir uma agenda de acompanhamento desses processos no futuro. Analisamos a seguir, do ponto de vista quantitativo, como base de dados de uma pesquisa que foi realizada pelo Ministério das Cidades em convênio com o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA)²³. A partir de uma primeira apresentação dos dados quantitativos, tecemos algumas observações a partir de uma leitura de cunho mais qualitativo de algumas experiências já sistematizadas de construção de Planos Diretores.

A Tabela 4.8, abaixo, mostra a distribuição estadual dos 1.683 municípios que tinham a obrigatoriedade de elaborar seus Planos até outubro de 2006.

²³ Para monitorar o estágio da implementação dos Planos Diretores Participativos, o Ministério das Cidades estabeleceu um convênio com o CONFEA para realizar uma pesquisa no período entre novembro de 2006 e fevereiro de 2007, junto aos municípios que estavam obrigados a ter seus Planos Diretores aprovados até outubro de 2006. Essa pesquisa procurou traçar um quadro quantitativo dos processos e conteúdos dos planos diretores participativos realizados nos municípios pesquisados. A coleta de dados logrou registrar os processos realizados em 1.553 municípios, correspondente a 92,39% dos 1.683 municípios “obrigatórios”. Trata-se, portanto, de uma pesquisa altamente representativa que, seguramente, captou dados da maior parte dos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores Participativos realizados no país em período recente.

Tabela 4.8 – Brasil: Distribuição dos municípios obrigados a elaborarem seus Planos Diretores até outubro de 2006

| Estado/Região | Total de municípios | Nº de municípios obrigados | Percentual |
|---------------------------|---------------------|----------------------------|---------------|
| Acre | 22 | 5 | 22,70% |
| Amazonas | 62 | 28 | 45,20% |
| Amapá | 16 | 3 | 18,80% |
| Pará | 143 | 85 | 59,40% |
| Rondônia | 52 | 17 | 32,70% |
| Roraima | 15 | 1 | 6,70% |
| Tocantins | 139 | 10 | 7,20% |
| Total Norte | 449 | 149 | 33,20% |
| Alagoas | 102 | 44 | 43,10% |
| Bahia | 417 | 164 | 39,30% |
| Ceará | 184 | 88 | 47,80% |
| Maranhão | 217 | 76 | 35,00% |
| Paraíba | 223 | 30 | 13,50% |
| Pernambuco | 185 | 97 | 52,40% |
| Piauí | 223 | 29 | 13,00% |
| Rio Grande do Norte | 167 | 23 | 13,80% |
| Sergipe | 75 | 20 | 26,70% |
| Total Nordeste | 1793 | 571 | 31,80% |
| Distrito Federal | 1 | 1 | 100,00% |
| Goiás | 246 | 58 | 23,60% |
| Mato Grosso do Sul | 78 | 21 | 26,90% |
| Mato Grosso | 141 | 21 | 14,90% |
| Total Centro-Oeste | 466 | 101 | 21,70% |
| Espírito Santo | 78 | 32 | 41,00% |
| Minas Gerais | 853 | 185 | 21,70% |
| Rio de Janeiro | 92 | 59 | 64,10% |
| São Paulo | 645 | 250 | 38,80% |
| Total Sudeste | 1668 | 526 | 31,50% |
| Paraná | 399 | 102 | 25,60% |
| Rio Grande do Sul | 496 | 121 | 24,40% |
| Santa Catarina | 293 | 113 | 38,60% |
| Total Sul | 1188 | 336 | 28,30% |
| Total Brasil | 5.564 | 1.683 | 30,20% |

Fonte: IBGE e Ministério das Cidades, 2006

A Tabela 4.9 abaixo mostra que, até fevereiro de 2007, 44,62% dos municípios pesquisados já haviam aprovado seus Planos Diretores Participativos nas Câmaras Municipais.²⁴ Pode-se considerar que a maior parte desses processos ocorreu após o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, que impôs prazo, obrigatoriedade e penalidade aos municípios que desobedecessem as determinações dessa lei federal. Tais imposições, reforçadas pela atuação dos Ministérios Públicos em alguns Estados, pressionaram, sobretudo, os prefeitos cujos mandatos iniciaram-se em 2004.

Se somarmos estes Planos já aprovados e sancionados como lei, os municípios que no momento da pesquisa estavam desenvolvendo seus Planos Diretores Participativos e aqueles que já os tinham enviado para as Câmaras Municipais, vemos que 86,93% dos 1.553 municípios pesquisados elaboraram, estavam elaborando ou revendo esse instrumento básico da política urbana municipal. Apesar da necessidade de avaliações qualitativas sobre os processos realizados, vale dizer que esse percentual dá uma idéia da dimensão do esforço técnico, político e social empreendido nessas centenas de municípios para aplicar o Estatuto da Cidade no país.

²⁴ A pesquisa só considerou os Planos aprovados após 1996, uma vez que o Estatuto da cidade definia dez anos como período máximo de vigência dos planos.

Tabela 4.9 – Brasil: Porcentagem de Planos Diretores aprovados (elaborados e revistos) e em desenvolvimento (elaboração e revisão). 2007

| Estados e Macro-regiões | % municípios pesquisados (a) ²⁵ | % municípios com PD aprovado após 1996 (b) ²⁶ | % municípios com PD aprovado após 1996 e em desenvolvimento (b) ²⁷ |
|-----------------------------|--|--|---|
| Acre | 80,00 | 75,00 | 100,00 |
| Amapá | 100,00 | 66,67 | 100,00 |
| Amazonas | 96,43 | 44,44 | 70,37 |
| Pará | 81,18 | 78,26 | 91,30 |
| Rondônia | 100,00 | 47,06 | 94,12 |
| Roraima | 100,00 | 0,00 | 0,00 |
| Tocantins | 90,00 | 33,33 | 77,78 |
| Total - Norte | 87,25 | 63,08 | 86,15 |
| Alagoas | 97,73 | 48,84 | 81,40 |
| Bahia | 99,39 | 36,20 | 70,55 |
| Ceará | 100,00 | 45,45 | 72,73 |
| Maranhão | 96,05 | 56,16 | 83,56 |
| Paraíba | 100,00 | 63,33 | 93,33 |
| Pernambuco | 98,96 | 33,68 | 93,68 |
| Piauí | 58,62 | 23,53 | 70,59 |
| Rio Grande do Norte | 82,61 | 31,58 | 84,21 |
| Sergipe | 100,00 | 30,00 | 80,00 |
| Total - Nordeste | 96,14 | 41,61 | 79,56 |
| Distrito Federal | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Goiás | 105,36 | 28,81 | 86,44 |
| Mato Grosso | 100,00 | 47,62 | 90,48 |
| Mato Grosso do Sul | 76,19 | 75,00 | 93,75 |
| Total - Centro Oeste | 97,98 | 41,24 | 88,66 |
| Espírito Santo | 100,00 | 40,63 | 96,88 |
| Minas Gerais | 81,62 | 55,63 | 92,05 |
| Rio de Janeiro | 96,67 | 70,69 | 91,38 |
| São Paulo | 82,87 | 25,48 | 94,23 |
| Total - Sudeste | 85,04 | 42,54 | 93,32 |
| Paraná | 100,00 | 49,50 | 93,07 |
| Rio Grande do Sul | 105,31 | 62,18 | 94,12 |
| Santa Catarina | 90,08 | 25,69 | 83,49 |
| Total - Sul | 98,21 | 46,20 | 90,27 |
| Total - Brasil | 92,39 | 44,62 | 86,93 |

Fonte: Ministério das Cidades e CONFEA. 2007.

(a) – Porcentagem sobre o total de municípios brasileiros obrigados, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), a aprovar seus Planos Diretores até o mês de outubro de 2006. (b) – Porcentagem sobre o total de 1.553 municípios pesquisados dentre os 1.681 municípios brasileiros obrigados, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), a ter seus Planos Diretores aprovados até o mês de outubro de 2006.

²⁵ Foram pesquisados 1.553 municípios dentre os 1.681 obrigados, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), a ter seus Planos Diretores aprovados até o mês de outubro de 2006. A pesquisa foi realizada no âmbito do convênio entre o CONFEA e o Ministério das Cidades.

²⁶ Inclui Planos Diretores elaborados e revistos.

²⁷ Inclui Planos Diretores elaborados e revistos.

A Presença do Tema Habitacional nos Planos Diretores Participativos

O exame da tabulação inicial da pesquisa permite inferências sobre a presença do tema “habitação” e “solo urbano para habitação” nos Planos Diretores Participativos elaborados sob a égide do Estatuto das Cidades. Do ponto de vista do *conteúdo*, as apostas dos PDPs podem ser identificadas em algumas vertentes diferentes: o reconhecimento dos assentamentos irregulares, a viabilização de bancos de terras, a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social, a criação de sistemas municipais para a habitação de interesse social e sua inserção no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a implementação de instrumentos de efetivação da função social da propriedade como o Parcelamento ou Edificação Compulsória e o IPTU Progressivo no Tempo.

Uma das questões da pesquisa se referia aos estudos específicos que foram feitos pelos municípios para subsidiar a elaboração do Plano. Segundo a Tabela 7 abaixo, 46,30% dos municípios pesquisados elaboraram estudos habitacionais. No Nordeste e Sul, cujos municípios certamente apresentam grandes déficits habitacionais, esse percentual ficou abaixo da taxa nacional: 37,39% e 35,69%, respectivamente. Entretanto em alguns estados da Região Norte como Acre, Pará, e Roraima estes percentuais superam 60%. O mesmo ocorre com os Estados da região Centro–Oeste onde a realização de 67% dos Planos incluíram a elaboração de estudos prévios sobre a questão da habitação. Destacam-se também Rio de Janeiro (58%) e São Paulo (70%), este último com um dos mais altos percentuais do país.

Considerando a disseminação generalizada dos problemas fundiários e habitacionais relacionados com os loteamentos clandestinos e irregulares existentes, possivelmente, em praticamente todos os municípios pesquisados, é baixo o percentual geral de estudos sobre estes temas específicos: no Brasil, somente 36,15% dos municípios pesquisados elaboraram estudos sobre loteamentos clandestinos e 41,19% realizaram estudos sobre loteamentos irregulares. No Nordeste esses percentuais ficaram abaixo de 30%: 25% e 28,21%, respectivamente. No Norte, onde a irregularidade fundiária é generalizada nos espaços urbanos, esses percentuais atingem 41,96% e 43,75%, respectivamente. Com exceção de Roraima, onde somente a capital Boa Vista estava obrigada a aprovar seu Plano Diretor Participativo, e o Distrito Federal, nenhum estado registrou mais de 70% de municípios que realizaram estudos sobre loteamentos clandestinos e irregulares.

Tabela 4.10 – Brasil: Porcentagem de Planos Diretores que elaboraram estudos específicos relacionados com a questão habitacional. 2007.

| Estados e Macro-regiões | % de PD segundo tipos de estudos específicos realizados (c) | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|--|
| | Estudo habitacional | Estudo sobre loteamentos clandestinos | Estudos sobre loteamentos irregulares | Estudo sobre mercado imobiliário | Estudo sobre ocupações irreg. de baixa renda |
| Acre | 50,00 | 25,00 | 25,00 | 0,00 | 0,00 |
| Amapá | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Amazonas | 47,37 | 47,37 | 47,37 | 31,58 | 47,37 |
| Pará | 66,67 | 50,79 | 52,38 | 23,81 | 52,38 |
| Rondônia | 12,50 | 18,75 | 25,00 | 6,25 | 18,75 |
| Roraima | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Tocantins | 14,29 | 14,29 | 14,29 | 14,29 | 14,29 |
| Total – Norte | 50,89 | 41,96 | 43,75 | 21,43 | 41,96 |
| Alagoas | 77,14 | 51,43 | 62,86 | 14,29 | 51,43 |
| Bahia | 25,22 | 9,57 | 6,09 | 0,87 | 2,61 |
| Ceará | 17,19 | 6,25 | 6,25 | 7,81 | 12,50 |
| Maranhão | 32,79 | 22,95 | 29,51 | 22,95 | 34,43 |
| Paraíba | 60,71 | 46,43 | 53,57 | 50,00 | 67,86 |
| Pernambuco | 39,33 | 32,58 | 37,08 | 22,47 | 34,83 |
| Piauí | 83,33 | 50,00 | 66,67 | 33,33 | 83,33 |
| Rio Grande do Norte | 43,75 | 50,00 | 56,25 | 56,25 | 68,75 |
| Sergipe | 43,75 | 37,50 | 43,75 | 43,75 | 43,75 |
| Total - Nordeste | 37,39 | 25,00 | 28,21 | 18,12 | 29,36 |
| Distrito Federal | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Goiás | 64,71 | 49,02 | 58,82 | 35,29 | 54,90 |
| Mato Grosso | 68,42 | 57,89 | 63,16 | 47,37 | 52,63 |
| Mato Grosso do Sul | 73,33 | 40,00 | 60,00 | 46,67 | 53,33 |
| Total - Centro Oeste | 67,44 | 50,00 | 60,47 | 40,70 | 54,65 |
| Espírito Santo | 38,71 | 41,94 | 45,16 | 29,03 | 35,48 |
| Minas Gerais | 42,45 | 36,69 | 38,85 | 23,02 | 31,65 |
| Rio de Janeiro | 58,49 | 58,49 | 64,15 | 49,06 | 60,38 |
| São Paulo | 70,92 | 51,02 | 60,71 | 43,37 | 57,65 |
| Total - Sudeste | 57,52 | 46,54 | 52,74 | 36,28 | 47,73 |
| Paraná | 39,36 | 26,60 | 38,30 | 28,72 | 32,98 |
| Rio Grande do Sul | 38,39 | 36,61 | 40,18 | 22,32 | 35,71 |
| Santa Catarina | 28,57 | 30,77 | 32,97 | 16,48 | 26,37 |
| Total - Sul | 35,69 | 31,65 | 37,37 | 22,56 | 31,99 |
| Total - Brasil | 46,30 | 36,15 | 41,19 | 26,44 | 38,30 |

Fonte: Ministério das Cidades e CONFEA. 2007

(c) – Porcentagem sobre o total de municípios com Planos Diretores aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

A questão fundiária e habitacional como eixos estruturais nos planos diretores participativos

Os materiais de formação e sensibilização produzidos pelo Ministério das Cidades propõem que os Planos Diretores Participativos devem estruturar-se em torno de alguns eixos estruturantes que devem articular o conjunto de propostas para:

- a definição de diretrizes, planos, ações e investimentos setoriais;
- a definição das estratégias de ordenamento e regulação territorial baseadas em normas, parâmetros e critérios de uso e ocupação do solo e aplicação dos instrumentos de política urbana;
- a definição do sistema de planejamento e gestão territorial baseados em estruturas institucionais, instrumentos de consultas e tomadas de decisões democráticas e ferramentas técnicas para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas urbanas.

Os eixos estruturantes orientam os principais objetivos da política urbana municipal. Os Planos Diretores Participativos que adotaram a oferta de terras para novas moradias como eixo estruturante do Plano representam 16,44% do total, destacando-se a região Norte que estruturou 25% dos seus PDPs em torno desse tema.

Aqueles que se detiveram na ação sobre vazios urbanos correspondem a 20,15% com destaque para o Centro-Oeste onde 44,19% dos PDPs procuraram enfrentar essa questão comum a várias cidades dessa região que se coloca como uma frente de expansão urbana e de crescimento populacional do país. No Sul e Sudeste, 21,5% e 21,24% dos Planos Diretores Participativos se basearam nessa ação sobre vazios urbanos.

Os PDPs que se estruturaram a partir de questões relacionadas com a regularização fundiária foram 27,19% do total. No Norte, onde a irregularidade gera vários conflitos pela posse e propriedade da terra urbana, 54,46% dos PDPs se estruturaram a partir de propostas e estratégias para a regularização fundiária. O Centro-Oeste, onde esse percentual chega a 36,05%, aparece na seqüência.

Em alguns Estados, tivemos mais de 50% dos PDPs estruturados em torno do eixo sobre a regularização fundiária. São eles: Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Piauí, Mato Grosso e Rio de Janeiro.

Tabela 4.11 – Brasil: Porcentagem de Planos Diretores que abordam questões estruturais relacionadas com o acesso a terra para habitação. 2007.

| Estados e Macro-regiões | % de PD segundo questões estruturais abordadas (c) | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|-------------------------|
| | Oferta de terras para novas moradias | Ação sobre vazios urbanos | Regularização fundiária |
| Acre | 25,00 | 25,00 | 50,00 |
| Amapá | 0,00 | 0,00 | 100,00 |
| Amazonas | 15,79 | 10,53 | 47,37 |
| Pará | 31,75 | 23,81 | 52,38 |
| Rondônia | 18,75 | 18,75 | 81,25 |
| Roraima | 0,00 | 0,00 | 100,00 |
| Tocantins | 14,29 | 0,00 | 0,00 |
| Total – Norte | 25,00 | 18,75 | 54,46 |
| Alagoas | 28,57 | 2,86 | 11,43 |
| Bahia | 33,91 | 13,91 | 30,43 |
| Ceará | 4,69 | 4,69 | 12,50 |
| Maranhão | 0,00 | 27,87 | 13,11 |
| Paraíba | 10,71 | 7,14 | 25,00 |
| Pernambuco | 19,10 | 13,48 | 10,11 |
| Piauí | 25,00 | 16,67 | 58,33 |
| Rio Grande do Norte | 0,00 | 18,75 | 37,50 |
| Sergipe | 12,50 | 25,00 | 31,25 |
| Total - Nordeste | 17,66 | 13,76 | 20,41 |
| Distrito Federal | 0,00 | 0,00 | 100,00 |
| Goiás | 9,80 | 39,22 | 29,41 |
| Mato Grosso | 21,05 | 36,84 | 63,16 |
| Mato Grosso do Sul | 26,67 | 73,33 | 20,00 |
| Total – Centro Oeste | 15,12 | 44,19 | 36,05 |
| Espírito Santo | 22,58 | 25,81 | 45,16 |
| Minas Gerais | 12,23 | 16,55 | 20,14 |
| Rio de Janeiro | 24,53 | 92,45 | 60,38 |
| São Paulo | 6,12 | 4,59 | 7,65 |
| Total - Sudeste | 11,69 | 21,24 | 21,24 |
| Paraná | 20,21 | 21,28 | 23,40 |
| Rio Grande do Sul | 14,29 | 26,79 | 47,32 |
| Santa Catarina | 21,98 | 15,38 | 24,18 |
| Total – Sul | 18,52 | 21,55 | 32,66 |
| Total – Brasil | 16,44 | 20,15 | 27,19 |

Fonte: Ministério das Cidades e CONFEA. 2007.

(c) – Porcentagem sobre o total de municípios com Planos Diretores aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

4.3.2 Aplicação e eficácia dos instrumentos urbanísticos voltados a ampliar o acesso a terra para habitação: ZEIS, edificação e parcelamento compulsórios etc;

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos Planos Diretores Participativos

O instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social, que representa uma destinação de parcela do território urbano para provisão de habitação popular (quando vazia) ou para regularização fundiária e urbanística (quando ocupada por assentamentos irregulares) parece ter sido bastante disseminado nos Planos Diretores Participativos.

A Tabela 9 a seguir mostra que 70,19% do total de municípios com PDPs incluíram esse importante instrumento de política urbana nos seus conteúdos. No Centro-Oeste esse percentual foi de 76,74%, no Norte foi de 75% e no Sul foi de 70,37%. No Sudeste não constam os dados referentes ao Estado de São Paulo em função de atraso na tabulação. Entre os municípios pesquisados nessa macro região, 68,16% incluíram ZEIS nos PDPs, próximo à taxa nordestina que ficou em 68,58%. A inclusão dos dados referentes ao Estado de São Paulo não deverá alterar significativamente esse quadro.

O modo de inclusão das ZEIS nos PDPs precisa ser melhor analisado. Podem ter sido regulamentadas detalhadamente nos conteúdos do Plano Diretor Participativo e demarcadas cuidadosamente no território municipal em mapas anexos à lei. Ou então, podem ter sido apenas mencionadas entre os instrumentos de política urbana para posterior regulamentação por meio de lei específica.

Cabe assinalar a necessidade de análises qualitativas mais detalhadas para mostrar o quanto as ZEIS incluídas nos PDPs respondem as demandas por melhorias nas condições habitacionais e por regularização fundiária nos assentamentos informais ocupados pela população de baixa renda. Ou o quanto as ZEIS demarcadas em áreas ociosas atendem as necessidades de terras urbanas para provisão habitacional de interesse social no município.

A possibilidade de vários municípios ter classificado favelas, loteamentos clandestinos e irregulares e conjuntos habitacionais populares como ZEIS, propicia um vasto campo

para estudos específicos mais aprofundados. Provavelmente, há menos possibilidade de termos ZEIS demarcadas em terras ociosas que configuram vazios urbanos os quais, desse modo, passam a ser áreas reservadas somente para a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social que podem, ou não, ter outros tipos de atividades urbanas complementares à moradia.

A demarcação desse tipo de ZEIS em locais desocupados é mais difícil porque esse tipo de proposta gera conflitos com os proprietários dos imóveis inseridos nesses locais. Com a aplicação desse instrumento, tais proprietários passam a ter menos possibilidades de aproveitamento do solo urbano. Trata-se de uma restrição de uso que afeta diretamente o valor do imóvel.

Em outros casos, o conflito ocorre com agentes do mercado imobiliário que têm interesse em usar as áreas demarcadas como ZEIS para outros tipos de empreendimentos destinados a grupos sociais com maior poder aquisitivo.

As ZEIS podem sofrer, também, oposições por parte dos moradores da vizinhança que entendem, erroneamente, a aplicação desse instrumento como a perpetuação de habitações precárias que, por sua vez, são vistas como fatores de incomodidade e de desvalorização imobiliária.

Tabela 4.12 – Brasil: Porcentagem de Planos Diretores e leis específicas que tratam de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). 2007.

| Estados e Macro-regiões | % de PD com ZEIS (c) | | | |
|-----------------------------|----------------------|-------------------|--------------------------------------|--|
| | No Plano Diretor | Em lei específica | No Plano Diretor e em lei específica | Não se aplica à realidade do município |
| Acre | 50,00 | 25,00 | 0,00 | 0,00 |
| Amapá | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Amazonas | 78,95 | 5,26 | 21,05 | 0,00 |
| Pará | 71,43 | 11,11 | 7,94 | 0,00 |
| Rondônia | 87,50 | 6,25 | 6,25 | 0,00 |
| Roraima | 0,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 |
| Tocantins | 71,43 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Total – Norte | 75,00 | 8,93 | 9,82 | 0,00 |
| Alagoas | 77,14 | 0,00 | 0,00 | 2,86 |
| Bahia | 81,74 | 0,87 | 9,57 | 3,48 |
| Ceará | 32,81 | 1,56 | 6,25 | 0,00 |
| Maranhão | 49,18 | 8,20 | 22,95 | 0,00 |
| Paraíba | 75,00 | 3,57 | 3,57 | 0,00 |
| Pernambuco | 76,40 | 0,00 | 10,11 | 1,12 |
| Piauí | 58,33 | 8,33 | 0,00 | 0,00 |
| Rio Grande do Norte | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Sergipe | 93,75 | 0,00 | 6,25 | 0,00 |
| Total – Nordeste | 68,58 | 2,06 | 9,17 | 1,38 |
| Distrito Federal | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Goiás | 76,47 | 1,96 | 3,92 | 1,96 |
| Mato Grosso | 89,47 | 5,26 | 0,00 | 0,00 |
| Mato Grosso do Sul | 60,00 | 6,67 | 6,67 | 0,00 |
| Total – Centro Oeste | 76,74 | 3,49 | 3,49 | 1,16 |
| Espírito Santo | 83,87 | 3,23 | 3,23 | 0,00 |
| Minas Gerais | 64,75 | 9,35 | 11,51 | 0,00 |
| Rio de Janeiro | 67,92 | 5,66 | 15,09 | 0,00 |
| São Paulo | Nd | nd | nd | Nd |
| Total – Sudeste | 68,16* | 7,62* | 11,21* | 0,00* |
| Paraná | 63,83 | 11,70 | 3,19 | 0,00 |
| Rio Grande do Sul | 53,57 | 4,46 | 8,93 | 2,68 |
| Santa Catarina | 97,80 | 3,30 | 5,49 | 2,20 |
| Total – Sul | 70,37 | 6,40 | 6,06 | 1,68 |
| Total – Brasil | 70,19* | 5,03* | 8,41* | 1,04* |

Fonte: Ministério das Cidades e CONFEA. 2007.

(c) – Porcentagem sobre o total de municípios com Planos Diretores aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

* O cálculo desse percentual não considera os municípios do Estado de São Paulo com Planos Diretores Participativos aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

Vale observar ainda que apenas 0,89% dos municípios com Planos Diretores disseram que as ZEIS não se aplicam às suas realidades locais. Os instrumentos de regularização fundiária e de ampliação do acesso à terra urbana podem ser considerados como necessidades comuns a praticamente todos os municípios pesquisados.

A Utilização, Edificação e Parcelamento Compulsórios e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo

A Utilização, Edificação e Parcelamento Compulsórios, combinados com o IPTU Progressivo no Tempo e com a Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública são instrumentos previstos no Artigo 182 da Constituição Federal e regulamentados no Estatuto da Cidade cuja aplicação deve estar prevista, obrigatoriamente, na lei do Plano Diretor Participativo. Trata-se de penalidades aplicáveis aos proprietários que retêm, especulativamente, a terra e os imóveis urbanos. São penalidades que procuram induzir o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Porém, o principal objetivo desses instrumentos não é penalizar tais proprietários ou aumentar a arrecadação municipal com a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo. O objetivo principal é alcançar melhores formas de aproveitamento do solo urbano e dos vários tipos de investimentos públicos e privados realizados em determinadas áreas das cidades.

Apesar do Inciso I do Artigo 42 do Estatuto da Cidade incluir a Utilização, Parcelamento e Edificação Compulsórios no conteúdo mínimo dos Planos Diretores Participativos, a aplicação desses instrumentos, acompanhados pelo IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação para fins de reforma urbana, não se disseminou na totalidade dos municípios pesquisados.

Pouco mais da metade dos Planos Diretores Participativos, 53,38%, incluíram esses instrumentos nos seus conteúdos. Em termos regionais, destaca-se o Sul e o Centro Oeste que registraram taxas percentuais de 65,32% e 60,47%, respectivamente. A instituição desses instrumentos por meio de lei específica ocorreu em 11,01% dos municípios com Planos Diretores Participativos aprovados e em desenvolvimento.

Do mesmo modo como ocorreu nos dados sobre as ZEIS, o Sudeste tem no Estado de São Paulo uma lacuna provocada pela falta de dados que não foram tabulados a tempo. Os percentuais calculados para essa região e para o total nacional não consideraram os PDPs paulista e paulistanos, para evitar distorções. Entretanto, a inclusão dos dados referentes a esse Estado não deverá alterar o quadro geral obtido com esses dados parciais. Vale observar que, em vários Estados, mais de 65% dos PDPs incluíram instrumentos de combate à retenção especulativa da terra e imóvel urbano: Alagoas, Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Merecem destaque Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Rio Grande do Sul que tiveram mais de 70% dos PDPs pesquisados com esse instrumento de manejo do solo urbano.

Porém, é preciso verificar o modo como esses instrumentos foram formulados nos conteúdos do PDPs. A exemplo das ZEIS, podem ter sido somente mencionados entre outros instrumentos, com poucas regras e critérios para a auto-aplicação, ou baseados em definições territoriais de aplicação acompanhadas por normas básicas de aplicação e critérios claros para identificação dos imóveis sujeitos às penalidades previstas. Também no caso da Utilização, Edificação e Parcelamento Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação sanção, percebe-se possibilidades de conflitos que, dependendo da correlação de forças políticas no processo de elaboração dos PDPs, pode-se ter maior ou menor auto-aplicabilidade desses instrumentos.

Tabela 4.13 – Brasil: Porcentagem de Planos Diretores e leis específicas que tratam de Parcelamento e Edificação Compulsórios e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo. 2007.

| Estados e Macro-regiões | % de PD com parcelamento e edificação compulsórios e IPTU progressivo no tempo (c) | | | |
|-----------------------------|--|-------------------|--------------------------------------|--|
| | No Plano Diretor | Em lei específica | No Plano Diretor e em lei específica | Não se aplica à realidade do município |
| Acre | 25,00 | 25,00 | 0,00 | 0,00 |
| Amapá | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Amazonas | 52,63 | 5,26 | 21,05 | 0,00 |
| Pará | 60,32 | 7,94 | 12,70 | 0,00 |
| Rondônia | 50,00 | 12,50 | 18,75 | 6,25 |
| Roraima | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Tocantins | 42,86 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Total – Norte | 57,14 | 8,04 | 13,39 | 0,89 |
| Alagoas | 65,71 | 2,86 | 0,00 | 5,71 |
| Bahia | 65,22 | 4,35 | 6,09 | 0,00 |
| Ceará | 17,19 | 7,81 | 3,13 | 0,00 |
| Maranhão | 32,79 | 8,20 | 14,75 | 1,64 |
| Paraíba | 35,71 | 3,57 | 7,14 | 7,14 |
| Pernambuco | 51,69 | 4,49 | 7,87 | 2,25 |
| Piauí | 66,67 | 8,33 | 0,00 | 8,33 |
| Rio Grande do Norte | 87,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Sergipe | 68,75 | 6,25 | 12,50 | 0,00 |
| Total – Nordeste | 50,00 | 5,28 | 6,65 | 1,83 |
| Distrito Federal | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Goiás | 52,94 | 7,84 | 11,76 | 1,96 |
| Mato Grosso | 73,68 | 0,00 | 15,79 | 0,00 |
| Mato Grosso do Sul | 66,67 | 6,67 | 13,33 | 0,00 |
| Total – Centro Oeste | 60,47 | 5,81 | 12,79 | 1,16 |
| Espírito Santo | 64,52 | 12,90 | 3,23 | 3,23 |
| Minas Gerais | 35,97 | 33,09 | 10,79 | 0,00 |
| Rio de Janeiro | 33,96 | 24,53 | 11,32 | 5,66 |
| São Paulo | nd | Nd | nd | nd |
| Total – Sudeste | 39,46* | 28,25* | 9,87* | 1,79* |
| Paraná | 52,13 | 12,77 | 6,38 | 0,00 |
| Rio Grande do Sul | 75,89 | 6,25 | 4,46 | 1,79 |
| Santa Catarina | 65,93 | 8,79 | 12,09 | 2,20 |
| Total – Sul | 65,32 | 9,09 | 7,41 | 1,35 |
| Total – Brasil | 53,38* | 11,01* | 8,58* | 1,56* |

Fonte: Ministério das Cidades e CONFEA. 2007.

(c) – Porcentagem sobre o total de municípios com Planos Diretores aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

* O cálculo desse percentual não considera os municípios do Estado de São Paulo com Planos Diretores Participativos aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

A combinação das ZEIS demarcadas em terrenos ociosos com esses instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana reforça a pressão sobre o proprietário do imóvel para destinar essas áreas à provisão de habitação de interesse social. A pesquisa não coletou dados sobre a combinação de diferentes instrumentos de política urbana. Em tese, essa combinação pode reduzir o preço da terra urbana diminuindo os custos de produção de empreendimentos de interesse social. Tal resultado, gerado pela regulação intensa da propriedade privada, eleva o grau de conflitos entre o interesse público e o particular. Tais conflitos representam as dimensões dos desafios de reverter a lógica de provisão habitacional de interesse social no interior da cidade, em locais adequados, equipados e infraestruturados, não segregados nas periferias distantes, repletas de locais com riscos ambientais e vulnerabilidades sociais.

Planos Diretores Participativos – algumas experiências de estratégias de regulação adotadas no enfrentamento das questões do solo urbano e questões habitacionais

Dentre as apostas nos Planos Diretores Participativos, sobressai o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas desocupadas, perímetros demarcados no zoneamento da cidade que devem ser ocupados prioritariamente para a habitação de baixa renda.²⁸ O Plano Diretor Participativo de Diadema-SP, por exemplo, deu continuidade a uma articulação já antiga entre as políticas urbana e habitacional, que se iniciou na primeira metade da década de 1990, constituindo a mais antiga experiência de ZEIS de áreas desocupadas no país (denominadas AEIS no município), e uma das poucas que foi sistematizada e avaliada. Os estudos revelam que o instrumento, articulado a uma política habitacional eficiente e progressista, logrou baixar os preços da terra em um primeiro momento e viabilizar significativo número de unidades habitacionais, tendo até mesmo impacto positivo sobre as áreas de proteção aos mananciais que, menos pressionadas pela demanda dos mais pobres, permaneceram razoavelmente preservadas após a implementação das AEIS.²⁹ A própria instância de

²⁸ Outra variante do mesmo instrumento são as ZEIS demarcadas sobre áreas já ocupadas com favelas, loteamentos clandestinos ou irregulares, que facilitam posteriores trabalhos de urbanização e regularização, instrumento que será tratado a seguir.

²⁹ HEREDA, Jorge et alii. “O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema”. In: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Instituto Pólis,

gestão democrática do instrumento de política urbana das AEIS não era um conselho de desenvolvimento urbano, mas um conselho de habitação, o conselho do FUMAPIS, composto de forma paritária com 50% de representantes dos movimentos de luta por moradia e 50% de representantes do governo.³⁰ Por outro lado, os estudos revelam também as dificuldades relacionadas à implementação do instrumento: em alguns anos, a escassez de áreas e a experiência dos atores do mercado imobiliário fizeram com que os preços subissem novamente; uma série de empreendimentos em AEIS apresenta baixa qualidade urbanística, pouco se diferenciando dos bairros ao seu redor.³¹ No caso de Diadema, a Prefeitura utilizou o processo de construção do novo Plano Diretor da cidade, em 2001-2, para problematizar a questão do esgotamento de terras livres, em parte decorrente do próprio sucesso na implementação das AEIS sobre terrenos desocupados, e buscar novas alternativas para a moradia de interesse social – o que foi apenas parcialmente bem sucedido, pois a articulação regional da política habitacional não foi atingida, pois o caráter essencialmente municipal da atual geração dos Planos Diretores Participativos não facilitou uma ação regional no ABC paulista.

Em outros municípios onde as ZEIS de áreas desocupadas já haviam sido propostas, como Santo André-SP, o Plano Diretor reiterou o instrumento, inserindo-o em uma lógica mais ampla da política urbana da cidade como um todo. Mas o movimento mais recorrente ocorreu em muitos municípios sem tradição de implementação de ZEIS de áreas desocupadas, nos quais o Plano Diretor foi o marco de entrada desse instrumento na regulação urbanística municipal.

Em São Paulo, os movimentos de luta por moradia, articulados na Frente Popular pelo Plano Diretor, foram responsáveis pelo mapeamento de milhares de metros quadrados de terrenos não edificados e imóveis desocupados, que foram delimitados como ZEIS no

1997 (Revista Pólis 29). Isadora Tami TSUKUMO aponta para os desafios referentes à qualidade urbanística resultantes da aplicação das AEIS em Diadema.

³⁰ CYMBALISTA, Renato. *Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano*. Cadernos Pólis 1. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

³¹ Isadora Tami TSUKUMO, *Produção de habitação em áreas especiais de interesse social (AEIS): o caso do município de Diadema*. Trabalho de conclusão de curso, FAU-USP, 2002.

Plano Diretor (ainda que a utilização e implementação dessas ZEIS seja ainda um ponto em aberto).³²

O Plano Diretor de Santo André (Lei 8.696 de 17 de Dezembro de 2.004) também regulamentou ZEIS sobre áreas não edificadas, além de definir critérios para a aplicação dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade previstos no art. 182 da Constituição (Edificação Compulsória, IPTU Progressivo no Tempo, Desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública municipal). A partir de 2006, a Prefeitura vem notificando proprietários de terrenos considerados subutilizados pelo Plano Diretor – incluindo terrenos gravados como ZEIS – sendo um dos municípios pioneiros nesse sentido, experiência a ser observada com proximidade, pois o sucesso na notificação dos proprietários e na aplicação desses instrumentos é vital para a implementação do Estatuto da Cidade.³³

Em Araraquara-SP, o processo de elaboração do Plano Diretor partiu da lógica de integração entre as políticas urbana e habitacional, e o objetivo do Plano era o de garantir terras desocupadas para a moradia de interesse social de forma a atender a demanda atual e para os 10 anos seguintes à implementação do Plano, iniciado em 2001. A demanda habitacional para o período foi calculada agregando dados das famílias vivendo em condições inadequadas de habitabilidade (favelas e ocupações irregulares), as famílias que compunham a demanda habitacional que constava do sistema de cadastro habitacional do município e uma projeção da demanda habitacional para os 10 anos seguintes. Chegou-se à estimativa da necessidade de cerca de 2.700.000 m² de áreas a serem reservadas para a habitação de baixa renda na cidade, o que foi garantido com a proposta de terrenos desocupados em metragem semelhante como uma das categorias de ZEIS propostas pelo Plano.³⁴ A mesma metodologia e processo de elaboração e demarcação ocorreu em Vinhedo, município da Região Metropolitana de Campinas.

³² Os desafios relacionados à implementação das ZEIS nas áreas centrais de São Paulo são abordados por Isadora Tamí TSUKUMO, *Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso*. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP, 2007.

³³ DENALDI, Rosana e BRUNO, Fernando G. “Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; aplicação do instrumento para fazer cumprir a função social da propriedade. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR, Belém, 2007 (CD Rom).

³⁴ MOURAD, Laila N. “ZEIS de vazios conforme demanda de terra para habitação popular projetada para os próximos 10 anos”. Banco de Experiências de Planos Diretores participativos do Ministério das Cidades.

A diversidade de situações urbanísticas no Brasil nem sempre aponta para a necessidade de implementação de perímetros específicos para a moradia de interesse social. Em Aparecida de Goiânia (assim como em muitos municípios na região centro-oeste) o problema da cidade não era a escassez, mas o excesso de lotes desocupados, produzidos por práticas permissivas de parcelamento do solo, chegando a 68% dos lotes da cidade, ou 158.000 lotes desocupados para uma população de 336 mil habitantes. A maior parte dos lotes encontrava-se em mãos de proprietários privados, e a qualidade urbanística e a infra-estrutura da muitos loteamentos era de má qualidade. Nesse município, o Plano Diretor aprovado em dezembro de 2001 buscava aumentar a capacidade do poder público de gerir esse estoque de lotes desocupados e direcionar a sua oferta para a política habitacional do município. O Plano Diretor definiu um zoneamento específico, que diferenciava a cidade entre as áreas que deveriam ser mais intensivamente utilizadas, e aquelas onde a ocupação deveria ser desestimulada, e articulou estratégias específicas de tributação da terra para cada uma das zonas: descontos para os locais que não deveriam ser adensados, e o IPTU Progressivo para as zonas de ocupação intensiva. Além disso, o Plano Diretor instituiu um Banco de Lotes, estoque de lotes desocupados de domínio público, a ser utilizado na política habitacional do município. Proprietários podem contribuir para o banco de lotes de várias formas, entre elas cedendo lotes como pagamento de dívidas com a prefeitura ou como contrapartida à aquisição onerosa do direito de construir.³⁵

Desafios da implementação de instrumentos de política fundiária que entrelaçam a política habitacional à política urbana

Desde as diferentes fases do período de atuação do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação, as alternativas de moradia promovidas ou financiadas pelo setor público foram majoritariamente produzidas nas franjas ou fora das cidades, em situações muito próximas à produção do setor informal. Além de distantes e precárias, a abertura destas frentes de expansão urbana sobre solo rural tem sido um dos grandes indexadores dos mercados de terra nas cidades, encarecendo-a na medida em que é no processo de transformação do rural em urbano que reside um dos processos mais agudos de

³⁵ SANTANA, Rodrigo B. “Estratégia para criação de banco de lotes a partir do plano diretor participativo”. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades.

valorização imobiliária.³⁶ Ao longo desta história, tem sido limitada a capacidade dos municípios de estabelecer um planejamento e gestão de seu território em função de sua baixa capacidade política de impor limites para a ocupação urbana e captar a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos.

A Constituição brasileira e o Estatuto da Cidade apostaram na implementação de uma política fundiária que, baseados em processos de planejamento participativos locais, pudesse ampliar o acesso a terra urbanizada e bem localizada para a moradia, rompendo com o modelo extensivo e excludente de promoção de novas periferias.

Os municípios, em sua grande maioria, elaboraram seus Planos Diretores, e, em grande número desses Planos, o tema da moradia e solo urbano e instrumentos de política fundiária estão presentes. Há que se apontar, entretanto, as limitações e fragilidades destes processos de planejamento locais. Em primeiro lugar, estes foram elaborados em sua grande maioria sem referências ou marcos de planejamento regional e muito menos ainda, nacional. Esta questão é particularmente importante e problemático no caso das regiões metropolitanas ou na relação do planejamento local com as bacias hidrográficas que transcendem as fronteiras municipais. Este é um limite da ação exclusivamente focada no município utilizada na Campanha pelos Planos Diretores Participativos, fruto mais das contingências do momento – prazo de 2006, definido pelo Estatuto da Cidade e a necessidade de que este não se transformasse imediatamente em “lei que não pega” antes mesmo de ser experimentado - do que propriamente de uma opção radicalmente descentralizadora.

Em grande número de municípios, a elaboração dos Planos representou um processo coletivo de reconhecimento do território, de seus limites e vulnerabilidades físico-ambientais e dos interesses conflitantes que atuam sobre ele. Evidentemente, em muitos casos, os processos participativos reduziram-se a encenações burocráticas “para cumprir a lei”, sem investimentos políticos por parte do governo ou da sociedade civil. Da mesma forma, será necessário verificar em quais casos os dispositivos e normas que constam dos Planos Diretores Participativos refletem processos que efetivamente buscam aliar a

³⁶ SMOLKA, Martim – “Regularização da Ocupação do Solo Urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução” in ABRAMO, Pedro (org) : “ A cidade da informalidade: o desafio das cidades latinoamericanas” Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ 2003, pg 122.

política urbana e a habitacional, e interferir na oferta de terras para os mais pobres, e em quais casos os instrumentos constam dos Planos apenas para cumprir obrigações da Constituição, do Estatuto da Cidade e das resoluções do Conselho Nacional das Cidades.

Particularmente, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que estão presentes em mais de 70% dos PDPs podem abrir possibilidades para a regularização fundiária e melhoria das condições urbanísticas e habitacionais em favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais populares existentes nas cidades do país. O combate aos vazios urbanos e imóveis ociosos, por meio da Utilização, Edificação e Parcelamento Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação sanção, também podem abrir possibilidades para aproveitar as glebas, lotes e edifícios desocupados para a produção de moradias populares, caso os PDPs combinem esses instrumentos com ZEIS demarcadas nesses imóveis, são maiores as possibilidades de ampliação do acesso ao solo urbano para aquelas moradias. Os PDPs podem, simplesmente, definir áreas adequadas do ponto de vista urbano e socioambiental para a expansão urbana e implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social. Ou então, por meio de uma política de regularização fundiária plena, podem integrar de forma definitiva os assentamentos informais populares à cidade.

A implementação desses instrumentos de política fundiária, que entrelaçam a política habitacional à política urbana é um desafio tão grande ou maior do que a elaboração dos Planos Diretores Participativos e sua aprovação nas Câmaras Municipais. Para isso, os municípios enfrentarão uma série de obstáculos: a fragilidade e baixa capacidade de gestão das secretarias e órgãos responsáveis; a resistência em mudar procedimentos de trabalho; as pressões constantes de interesses privados ligados ao processo de valorização da terra urbana sobre legislativos e prefeitura, à cultura política do acordo negociado fora de esfera pública. A visão setorialista das políticas é também um forte obstáculo a ser superado: a ação do município no território permanece dividida em componentes estanques – habitação, saneamento, mobilidade – que constroem seus processos de planejamento e gestão de forma independente e, na maior parte dos municípios, os Planos Diretores Participativos foram construídos nessa mesma lógica, de certa forma como um Plano “setorial” da secretaria de urbanismo ou planejamento do município, e não como Plano de articulação entre setores.

Tais dificuldades tornam-se mais graves quando se consideram as perspectivas de uso dos recursos do Fundo de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que vão exigir a instituição de Conselhos e Planos Municipais e Estaduais de Habitação, e os investimentos em habitação e saneamento previstos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em várias cidades do país. Se a aplicação desses recursos ocorrer sem política fundiária, mecanismos de controle social e incremento na capacidade de gestão territorial, poderemos assistir à repetição de cenários já vividos em nossas cidades quando a abundância de crédito imobiliário e fontes de financiamento do desenvolvimento urbanas, combinadas à baixa capacidade de controle do uso e ocupação do solo, produziram um modelo caracterizado pela segregação, exclusão socioterritorial e precariedade urbano-ambiental.

Todos esses limites e desafios não significam, entretanto, que este texto deva ser encerrado em tom cético ou pessimista. Pelo contrário: é exatamente porque agora temos, por um lado, abundância de créditos e subsídios para que estes possam chegar a rendas mais baixas e, por outro lado, processos sóciopolíticos que estabeleceram as bases para uma gestão territorial que hoje é possível se falar em política de acesso ao solo urbanizado para a maioria da população em muitas cidades do Brasil. Particularmente, a implementação das ZEIS, seja para provisão seja para regularização fundiária plena, com os recursos disponíveis hoje para urbanizar favelas e construir moradias, pode ser uma aposta que, se bem sucedida, ao mesmo tempo fortalecerá o planejamento e a implementação do Estatuto das Cidades. Se, e onde, essas novas apostas resultarão em novas cidades mais incluídas e equilibradas, é algo a ser observado com proximidade nos próximos anos.

4.3.3 Outras inovações da legislação: PL 20/2007 e Lei 11.481 – Novas perspectivas

A reforma da legislação de parcelamento do solo urbano proposta pelo Projeto de Lei 20/2007, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas e atualmente tramita no congresso nacional, propõe modificações e inovações que pode permitir que os estados e municípios promovam uma ampla regularização fundiária no país.

O projeto flexibiliza o tamanho mínimo de lote, o que deve facilitar a regularização de favelas e outras áreas com habitações de interesse social. Pela atual legislação, são proibidos lotes urbanos inferiores a 150 m², no texto do PL 20/2007 permite-se que o município diminua a dimensão mínima do lote urbano em áreas de ZEIS.

Uma vez aprovada a nova lei federal, caberá a cada município aprovar uma lei local estabelecendo critérios para regularização de áreas localizadas em seus territórios.

Como os títulos de propriedade conseguidos nestes processos de regularização poderão ser comercializados, pode-se imaginar que haja aquecimento do mercado de compra e venda de imóveis populares, o que poderá representar um forte impacto econômico neste extrato da economia.

Do ponto de vista da produção de novos lotes, o PL apresenta algumas inovações: procura definir regras claras para a relação de consumo entre adquirentes e empresas produtoras de lotes urbanizados e desburocratizar o processo de aprovação dos projetos de novos empreendimentos pelo poder público, integrando as licenças necessárias (hoje, é necessária, além da licença urbanística a licença ambiental, dadas por órgãos distintos),

Parte significativa do Projeto de lei 20/2007, ainda se dedica a compatibilizar as várias dimensões regulatórias (ambiental, registraria e urbanística) que agem sobre o solo urbano e resolver os históricos conflitos criados pela falta de diálogo entre estas dimensões.

Além da questão do licenciamento, o projeto de lei intenciona que se dê o tratamento ambiental adequado para áreas urbanas possibilitando desenvolvimento sustentável com a recuperação e fiscalização dessas áreas. Neste sentido propõe-se a criação de um diferencial com faixa específica de preservação para urbanas, já que o modelo atual adotado para áreas rurais é incompatível com grande parte das regiões urbanas.

Outro importante avanço introduzido pelo PL 20/2007, integrado à lógica da Constituição Federal (1988) e do Estatuto das Cidades (2001) que reconheceram o papel dos municípios como entes da federação e como gestores das políticas de ocupação do solo, é a transferência para as cidades da gestão plena sobre o solo. A forma de Gestão Plena introduz um novo olhar sobre as diversidades das cidades brasileiras, dando plenos

poderes aos municípios que tenham capacidade de gestão territorial e fiscalização que os permita atuar sobre o planejamento e gestão dos seus territórios sem a interferência do governo estadual. No texto da PL 20/2007 os municípios de gestão plena são aqueles que têm plano diretor aprovado e atualizado; órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental; e órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais.

Apesar das inovações e avanços apresentados pelo PL 20/2007, a questão da disponibilização de lotes urbanizados para moradia de baixa renda ainda foi pouco contemplada. O texto do projeto de lei ainda trata os novos parcelamentos de forma isolada, definindo percentuais e dimensões e não efetivamente como pedaços de cidade. Esta lógica de desenvolvimento e expansão urbana restringe as possibilidades de gestão global sobre o território urbano, impossibilitando ações que visem o favorecimento e disponibilidade de solo urbano bem localizado para habitação de interesse social.

Além do PL 20/2007, que ainda tramita no congresso, a legislação urbanística tem avançado por outras frentes. Em maio de 2007 foi aprovada a Lei 11.481/2007 que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e representa o esforço do Governo Federal em adequar e aperfeiçoar a legislação de patrimônio da União e outras legislações que se relacionam com o tema, removendo os entraves para regularização fundiária de assentamentos de baixa renda em áreas públicas pertencentes à esfera federal, obedecendo a determinação constitucional de garantir o direito à moradia a todos cidadãos brasileiros.

Esta Lei promove uma significativa reforma da legislação de patrimônio da União, adequando-a as novas determinações do Estatuto da Cidade. Além de tornar explícito e desburocratizar os diversos instrumentos de regularização fundiária nas áreas da União, o novo marco legal, ao criar os instrumentos para a alienação e transferência, amplia as possibilidades de destinação de imóveis ociosos para a implantação de projetos habitacionais de interesse social, incluindo os imóveis vazios ou subutilizados de propriedade do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

A Lei 11.481/2007 ainda prevê alterações na legislação civil que irão repercutir em todas as ações de regularização fundiária de interesse social, e não apenas naquelas de ocupações de áreas públicas federais. No caso de cadastramento de ocupações de baixa

renda, a União poderá proceder à regularização fundiária da área, utilizando, entre outros instrumentos: o aforamento, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e a doação. Esses instrumentos passam também a ser aplicados aos terrenos de marinha e acrescidos. Sendo, que os instrumentos de regularização como a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão do direito real de uso e o direito de superfície passam a ser reconhecidos como objeto de garantia real em financiamentos habitacionais e hipotecas.

O texto da nova Lei prevê, ainda, que imóveis inseridos em áreas urbanas possuídos por população de baixa renda para sua moradia, onde não for possível individualizar as posses, poderá ser feita a demarcação da área a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento, para posterior outorga de título de posse de forma individual ou coletiva.

Outro importante ponto inserido na Lei 11.481/2007 é a isenção de custas e emolumentos de cartório para o registro dos títulos de regularização fundiária de interesse social.

4.4 Referências Bibliográficas

ALVES, Raquel. “Diálogos entre os espaços livres de Campinas: da vizinhança ao Município de Campinas”. Dissertação de Mestrado. Campinas: PUC-Campinas, 2007.

ANDRADE, C. R.M. “Peste e plano: o urbanismo sanitário do engenheiro Saturnino de Brito”. São Paulo: FAUUSP, 1992.

ARANTES, O. e outros. “A cidade do pensamento único.” Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAÚJO, Adelmo. “O prezeis enquanto instrumento de regulação urbanística.” Revista Proposta nº 61. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

ARRETCHE, Marta T. S. “Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional”. *In Espaço & Debates*, ano X, no. 31, 1990.

ARRETCHE, Marta. “Políticas de habitação para a população de baixa renda e saneamento básico.” Campinas: NEPP/UNICAMP, 1994.

AZEVEDO, S. e **ANDRADE**, L.A. “Habitação e Poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação.” Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BALL, M. “Housing Policy and economic power.” Londres, Methuen, 1983.

BALL, Michael. “British housing policy and building industry.” *Capital and Class* no. 04. Conference of Socialists Economists. London:1978.

BALL, M. “Housing analysis: time for a theoretical refocus.” *In Housing studies*. vol. 1, n. 3. Londres: 1986.

BALL, M. "The Development of Capitalism in Housing Provision in International." *In Journal of Urban Regional Research*. 05/02/81 (145-176).

BOGUS, Lucia Maria M. "Vila do encontro: a cidade chega à periferia; notas sobre relações entre política urbana, família e reprodução." São Paulo: FAU USP, 1981.

BOLAFFI, G. "Aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação." São Paulo: FAUUSP, 1975.

BOLAFFI, Gabriel. "A Casa das Ilusões Perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Brasileiro de Habitação." São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1977.

BOLAFFI, Gabriel. "Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema." *In: MARICATO*, Ermínia. "A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial." São Paulo: Ed. Alfa Ômega, 1979.

BONDUKI e **ROLNIK**. "Periferias : ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho." São Paulo: FAUUSP, 1979.

BONDUKI, N. "Origens da Habitação Social no Brasil (1930-1945): O caso de São Paulo." Tese de doutorado. São Paulo: FAU USP, 1994.

BONDUKI, Nabil. "Mutirão e autogestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo." *In: BONDUKI*, Nabil (org.). "Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras." São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BONDUKI, Nabil. "O Plano Diretor Estratégico de São Paulo." *In: BUENO*, Laura M. E **CYMBALISTA**, Renato (orgs.). "Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial." São Paulo: Anna Blume/Instituto Pólis/PUC-Campinas, 2007.

BRANT, Vinícius Caldeira (coord). "São Paulo, trabalhar e viver." Comissão Justiça e Paz de São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. "O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos." Relatório do Seminário Internacional celebrado em Brasília, nos dias 30 e 31 de março de 2004. Frente Nacional de Prefeitos. Brasília: 2005.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. "Plano de Ação em Habitação, Saneamento e Mobilidade em Regiões Metropolitanas". Brasília: 2003.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano. Brasília: 2004.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Relatório apresentado ao relator da ONU. Brasília: 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. "Plano Plurianual 2004/2007". <http://www.cidades.gov.br>. Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação / Fundação João Pinheiro. "Déficit Habitacional no Brasil – Municípios selecionados e microrregiões geográficas." Belo Horizonte: 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação / Fundação João Pinheiro. "Déficit Habitacional no Brasil 2004 – segundo relatório intermediário (dados preliminares)." Belo Horizonte: 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários. Oficinas de trabalho. “Política Nacional de Urbanização, Regularização Fundiária e Inserção de Assentamentos Precários.” PNURBI. Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. “Plano Diretor Participativo” / Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. “Reabilitação de Centros Urbanos” / Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim – Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. “Regularização Fundiária” / Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa – Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BUENO, Laura Machado de Mello. “Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização.” Tese de doutorado. São Paulo: FAU USP, 2000.

Caixa Econômica Federal. “Desempenho da Caixa em Habitação, Saneamento e Infra-estrutura.” Brasília, 2006.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. “Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo.” São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. “A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90.” Tese de doutorado. São Paulo: FAU USP, 1999.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de; SILVA, Helena Menna Barreto da. “Legislação e mercado residencial em São Paulo.” São Paulo: LabHab/FAUUSP, 1997.

CLÉLIO, Campolina Diniz (coord). Brasil. Governo Federal. Secretaria de Programas Regionais. Secretaria de Políticas e Desenvolvimento Regional. Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional – textos para discussão. 1º Seminário de Apresentação de Resultados do Termo Referência FUNDEP/CEDEPLAR. Projeto: IICA/FUNDEP/CEDEPLAR/UFMG. Diretrizes para a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro. Brasília: 2004.

COSTA NETO, Joaquim Britto da. “A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo. Origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário.” Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2006.

CYMBALISTA, Renato e CARDOSO, Patrícia. “Sistematização do Plano Diretor de Mariana-MG.” Banco de Experiências de planos diretores participativos do Ministério das Cidades, 2006.

CYMBALISTA, Renato. “Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano.” Cadernos Polis 1. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

DALLARI, Adilson. A e FERRAZ, Sérgio (orgs.). “Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001.” In: “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.” Brasília, Instituto Pólis/Caixa Econômica Federal, 2001.

DAVIS, Mike. “Planeta Favela.” São Paulo: Boitempo Editorial. 2006.

DENALDI, Rosana e **BRUNO**, Fernando G. “Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; aplicação do instrumento para fazer cumprir a função social da propriedade.” Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR, Belém, 2007 (CD Rom).

DENALDI, Rosana. “Políticas de urbanização de favelas : evolução e impasses.” Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. “As Políticas Sociais do Regime Militar Brasileiro”. *In*: “25 anos de regime militar”. RIO DE JANEIRO: FGV, 1994, v., p. 69-86.

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. “Habitação Popular: Inventário da Ação Governamental.” Rio de Janeiro: FINEP e Projeto Editores Associados, 1985.

GOHN, Maria da Glória. “História dos Movimentos sociais e lutas pela moradia.” São Paulo: Loyola, 1995.

HARVEY, David. “O trabalho, o capital e o conflito de classes entorno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas.” Revista Espaço e Debates no. 06 - jun./set., São Paulo: Cortez, 1982.

HEREDA, Jorge et alli. “O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema.” *In*: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato. “Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social.” Revista Pólis 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

IBAM. Ministério de Minas e Energia. Procel. Eletrobrás. “Planejamento Urbano e o Uso Eficiente da Energia Elétrica: plano diretor, perímetro urbano, uso do solo, parcelamento.” Guia técnico. Coordenação: Nídia Inés Albesa de Rabi, Paula de Azevedo Guedes, Mabele Rose Vieira Thomé. Rio de Janeiro: 1999.

INSTITUTO CIDADANIA. “Projeto moradia.” São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

IPEA. IBGE. UNICAMP. CAIXA. FINEP. “Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana.” Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Brasília: 2002.

KHAIR, Amir. “Finanças Públicas – Novos fundamentos e velhos problemas; Finanças Públicas 2002-2003; Finanças Estaduais e Municipais; Financiamento do Desenvolvimento Urbano.” Trabalhos apresentados à 2ª Conferência Nacional das Cidades – Temas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das Políticas Setoriais do Ministério das Cidades. Governo Federal. Ministério das Cidades, Brasília: 2005.

KOHARA, Luiz e **CARICARI**, Ana Maria (org). “Cortiços em São Paulo. Soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia.” Fórum de estudos sobre atuação em cortiços. São Paulo: Mídia Alternativa: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Salvador: CESE, 2006.

KOWARICK, Lúcio. “As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente.” Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1988.

LEME, Maria Cristina da Silva (coordenação). “Urbanismo no Brasil 1895-1965.” FUPAM. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

LOJKINE, Jean. “O Estado Capitalista e a Questão Urbana.” São Paulo: Martins Fontes, 1981 (1ª edição 1977).

LOUREIRO, Joísa Maria B. "Luta da sociedade civil pela democratização do processo de elaboração do plano diretor: mobilização e capacitação social." Banco de Experiências de planos diretores participativos do Ministério das Cidades, 2006.

LUNGO, Mario e **ROLNIK**, Raquel. "Gestión estratégica de la tierra urbana." El Salvador: Prisma, 1998

MARICATO, Ermínia (org.). "A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial." 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1979.

MARICATO, Ermínia e **PAMPLONA**, Telmo. "Penetração dos bens "modernos" na habitação proletária : estudo do caso Osasco na região da grande São Paulo." São Paulo: FAU USP, 1977.

MARICATO, Ermínia T. M. "Indústria da Construção e Política Habitacional." São Paulo: Tese de Doutorado. São Paulo: FAU USP, 1983.

MARICATO, Ermínia T. M. "O Contexto do Estatuto das Cidades." In: "Brasil cidades: alternativas para a crise Urbana." Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. "A política habitacional do Regime Militar." Petrópolis, Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. "Indústria da construção e política habitacional." Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 1984.

MARICATO, Ermínia. "Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente". In: **VIANA**, G. E outros (org.) "O desafio da sustentabilidade." São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MARICATO, Ermínia. "Metrópole, legislação e desigualdade." In: *Estudos Avançados*, no. 17, 2003.

MARICATO, Ermínia. "Moradia e movimentos sociais na cidade." In: Seminário Movimentos sociais em perspectiva (anais). São Paulo: Faculdade de Educação - USP, 1991.

MARICATO, Ermínia; **TANAKA**, Giselle. "O planejamento urbano e a questão fundiária." *Ciência Hoje*, v. 38, p. 16-23, 2006.

MARQUES, Eduardo e **TORRES**, Aroldo (org). "São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social." São Paulo: Editora do Senac, 2005.

MARTINS, José de Souza. "Camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político." Petrópolis: Vozes, 1983.

MAUTNER, Yvonne Miriam Martha. "Periphery as a frontier for the expansion of capital." Tese doutorado - bartlett school of architecture & planning. Londres: 1991.

MELO, Marcus André B. C. de. "Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada." In: *Espaço & Debates*, ano X, no. 31, 1990.

MIRANDA, Lívia. "O PREZEIS do Recife: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no município." Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, IPPUR/FASE/UFPE/Finep.

MONTEMOR, Roberto. “As teorias Urbanas e o planejamento Urbano no Brasil.” In: **DINIZ**, Clélio Campolina (org.). “**Economia Regional e Urbana – Contribuições recentes.**” Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MOURAD, Laila N. “ZEIS de vazios conforme demanda de terra para habitação popular projetada para os próximos 10 anos.” Banco de Experiências de Planos Diretores participativos do Ministério das Cidades. Brasília: 2006.

MOURAD, Laila Nazem. “Democratização do acesso a terra em Diadema.” Dissertação de Mestrado, Campinas: PUC-Campinas, 2001.

NAKANO, Anderon Kazuo. “Quatro COHABs da Zona Leste de São Paulo: Territórios, Poder e Segregação.” Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2002.

NOBRE, Eduardo “A. Intervenções Urbanas em Salvador: turismo e ‘gentrificação’ no processo de renovação urbana do Pelourinho.” Anais do X Encontro Nacional da ANPUR (CD Rom). Belo Horizonte: 2003.

Observatório das Metrôpoles – FASE. “Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil / Construção de Tipologias; Análise do desempenho fiscal dos municípios das Regiões Metropolitanas; Análise sócio-urbana das metrôpoles; Tipologia das cidades brasileiras; Metrodata – Base de dados intrametropolitana.” Trabalhos apresentados à 2ª Conferência Nacional das Cidades – Temas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das Políticas Setoriais do Ministério das Cidades. Governo Federal. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

OLIVEIRA, Francisco. “A economia brasileira: Crítica à razão dualista.” In: Estudos CEBRAP 2. São Paulo: CEBRAP, 1972.

OSEKI, Jorge Hajime. “Algumas tendências da construção civil no Brasil.” São Paulo: FAU USP, 1982.

OSÓRIO, Leticia M. (org.). “Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.” Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 2002.

PASTERNAK, S. “Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas.” São Paulo: FAUUSP, 1993.

PETINNE, Jusara; **OLIVEIRA**, Prof. Roberto de. “A Habitação como Estratégia de Gestão Territorial Urbana.” ANAIS do Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Florianópolis: 2002.

PICCINI, Andrea. “Cortiços na Cidade.” Annablume. São Paulo, 1999.

“*Regulación del Urbanismo en América Latina: Desafios en la construcción de un nuevo paradigma.*” Mimeo. URBAL, 2000.

REIS FILHO, N. G. “Habitação popular no Brasil: 1880-1920.” Cadernos de Pesquisa do LAP - n. 1 jul/ago. São Paulo: FAUUSP, 1994.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. e **CARDOSO**, Adauto. “Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade.” Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. e **SANTOS JR.**, Orlando A. (orgs.). “Globalização Fragmentação e Reforma Urbana.” Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. “Da propriedade fundiária ao capital incorporador: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.” São Paulo, Tese de doutorado. São Paulo: FAU USP, 1991.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. “Dos cortiços aos condomínios de luxo.” Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

ROLNIK, Raquel. “Cada um em seu lugar! São Paulo, início da industrialização: geografia do poder.” São Paulo: Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 1981.

ROLNIK, Raquel. “Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social: Introdução.” *In*: **ROLNIK**, Raquel e **CYMBALISTA**, Renato (orgs.). “Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social.” Revista Pólis 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

SADER, Eder. “Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo.” São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999.

SANTANA, Rodrigo B. “Estratégia para criação de banco de lotes a partir do plano diretor participativo.” Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades. Brasília: 2006.

SANTOS, Carlos Nelson F. “As cidades, os comportamentos e as leis.” *In*: Revista de Administração Municipal n. 186. Rio de Janeiro: IBAM, 1987;

SAULE Jr., Nelson e **CARDOSO**, Patrícia de M. “O direito à moradia no Brasil: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro.” São Paulo: Instituto Pólis, 2005; Dossiê Denúncia, fórum Centro Vivo, São Paulo: 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. “Relatório da Sistematização do “estado da arte” sobre a Cooperação Federativa no Brasil; Possibilidades legais da Cooperação Federativa em ações de desenvolvimento urbano.” Trabalhos apresentados à 2ª Conferência Nacional das Cidades – Temas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das Políticas Setoriais do Ministério das Cidades. Governo Federal. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SERPA, Claudia B. “Limites e Possibilidades de uma Política Fundiária no Estado Capitalista – Política de Terras do BNH.” Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 1988.

SEVCENKO, Nicolau. “A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes.” São Paulo: Brasiliense, 1984.

SMOLKA, Martim. “Regularização da Ocupação do Solo Urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução.” *in* ABRAMO, Pedro (org). “A cidade da informalidade: o desafio das cidades latinoamericanas”. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ 2003.

SOUZA, Angela Maria Gordilho. “Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX.” São Paulo: Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 1999.

SOUZA, Claudia V. C. “Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores.” *In*: **BUENO**, Laura M. E **CYMBALISTA**, Renato (orgs.). “Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial.” São Paulo: Anna Blume/Instituto Pólis/PUC Campinas, 2007.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida. "O II PND e a Política Urbana Brasileira: uma contradição evidente." *In*: **DEAK**, Csaba & **SCHIFFER** (orgs.). "O Processo de Urbanização no Brasil." São Paulo: EDUSP, 1999.

TAVARES, Maria S. "Processo de trabalho na produção de habitação popular". São Carlos: EESC USP, 1989.

TOPALOV, Christian. "Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France." Paris: Mouton, 1974.

TSUKUMO, Isadora T. "Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso." Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 2007.

TSUKUMO, Isadora T. "Produção de habitação em áreas especiais de interesse social (AEIS): o caso do município de Diadema." Trabalho de conclusão de curso. São Paulo: FAU-USP, 2002.

VALLADARES, Lícia do Prado (org.). "Habitação em questão." Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VARGAS, N. "Racionalidade e não racionalização: o caso da construção habitacional." *In* **FLEURY**, A.C.C. e **VARGAS**, N. "Organização do trabalho." São Paulo: Atlas, 1983.

VAZ, Lillian Fessler. "Notas sobre o Cabeça de Porco." *In*: Revista do Rio de Janeiro. Niterói: Duff, 1986.

VILLAÇA, Flávio. "As Ilusões do Plano Diretor." Divulgado apenas pela Internet, 2005.

VILLAÇA, Flávio. "Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira." *In* **SOUZA**, M.A. de S. Metrópole e globalização. São Paulo: Cedesp, 1999.

VILLAÇA, Flávio. "Espaço intra-urbano no Brasil." São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, Flávio. "O que todo cidadão precisa saber sobre habitação." São Paulo: Global, 1986.

VILLAÇA, Flávio. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In* **DEÁK**, Csaba e **SCHIFFER**, Sueli Ramos (orgs.) "O processo de urbanização no Brasil." São Paulo: FUPAM /EDUSP, 1999.