

RESPOSTAS ÀS QUESTÕES COLOCADAS PELO MPOG RELATIVAMENTE À NOTA TÉCNICA HABITAÇÃO

CENÁRIO INERCIAL: "DO NOTHING"

Não se pode utilizar a expressão "do nothing" já que, a partir de 2004, o governo federal inicia um processo de ampliar o investimento em habitação no Brasil, seja por meio do financiamento privado - recursos SBPE regulados pelo Banco Central – seja por meio do FGTS que teve seu orçamento crescentemente ampliado a partir daquele ano (resolução n. 460 do CC FGTS), seja ainda por recursos do OGU também ampliados a partir de 2005 (Aprovação da lei do FNHIS).

O PAC – Plano de Aceleração do Crescimento, anunciado pelo Governo Federal no início de 2007, representa nada mais, nada menos do que essa tendência de ampliação de recursos para o financiamento habitacional, quando prevê o investimento de R\$ 106 bilhões, apenas para habitação.

No entanto, a manutenção desse padrão de investimento reúne recursos insuficientes como mostram nossos cálculos, para atender o déficit e a demanda futura, concentrados na população cujos rendimentos estão abaixo de 5 s.m.

Apenas para dar uma ordem de grandeza vamos tomar o período de tempo de 20 anos, entre 2007 e 2027 e estimar o impacto dos recursos aplicados dirigidos para essa faixa da população, mantendo esse padrão de investimento. Devemos somar

- R\$1,8 bilhões dos subsídios do FGTS (Resolução n. 460 do Conselho Curador do FGTS)
- R\$ 1,0 bilhão do FNHIS – recursos do OGU para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
- R\$ 1,0 bilhão oriundo da contrapartida de estados e municípios
- R\$ 1,0 bilhão de outras fontes (PAR, FDS, PSH, etc.)

O que totaliza R\$ 4,8 bilhões x 20 anos = **R\$ 96 bilhões.**

Para atender às necessidades atuais e futuras da população cujos rendimentos estão situados entre 0 e 5 s.m. (admite-se que o mercado privado irá responder às demais faixas de renda), nossos cálculos apresentaram os seguintes resultados:

- Déficit habitacional acumulado até 2004 - R\$ 137.199 bilhões
- Demanda demográfica de 2005 a 2027 – R\$ 207 185 bilhões
- Inadequação domiciliar e carência de infra-estrutura – R\$ 106.646 bilhões.

A soma total é igual a **R\$ 451.030 bilhões**, ou seja, ainda que o Governo Federal esteja implementando um programa que tenta reverter a orientação de baixíssimo investimento em habitação que predominou durante os anos 1990, o cenário futuro ainda é de crescimento de favelas ou da cidade informal.

Os cálculos aqui feitos adotaram tendências observadas pelo IBGE: desaceleração do processo de migração rural urbano, queda da natalidade, diminuição do número de pessoas por domicílio. Considerou ainda valores diferentes do custo das moradias nas diferentes regiões ou cidades. Em relação ao cruzamento entre renda e população, os cálculos aqui apresentados incorporaram uma tendência otimista: 50% das famílias de rendimentos até 1 s.m. passarão para a faixa seguinte, 1 a 3 s. m.. Da mesma forma 50% dos que estão entre 1 e 3 s.m. passarão para a faixa entre 3 e 5 s.m. Os cálculos aqui apresentados não foram pessimistas, portanto. Mas deixaram de considerar um grande número de variáveis cuja definição é bastante problemática: variação na produtividade da construção e, portanto, no custo das moradias, variação no preço da terra que pode aumentar ou diminuir, dependendo de vários fatores, deterioração do quadro construído nos anos 70, etc.

O cenário inercial a partir da manutenção desse padrão de crescimento pode ser encontrado nos números das tabelas que apresentam o déficit acumulado até 2004 e as necessidades colocadas pelas projeções futuras.

Refizemos os cálculos tomando como cenário futuro limite o ano de 2027. O déficit acumulado se refere ao ano de 2004. Notem que para determinados cálculos partimos da base de 2000 já que não dispomos de determinadas informações desagregadas por municípios após esse Censo. Inserimos as tabelas refeitas bem como o item 3 no corpo do trabalho já apresentado modificando-o, portanto. Em resumo, como resposta à esta questão sugerimos consultar os capítulos 3 e 4 da Nota Técnica.

Nota Técnica: Habitação

**Projeto Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial
do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual PP 2008-2011 e no
Planejamento Governamental de Longo Prazo**

**Autores
Erminia Maricato
Nabil Bonduki
Giselle Tanaka**

Coordenadora: Erminia Maricato

São Paulo
Novembro, 2006

Equipe Técnica

Coordenação:

Ermínia Maricato

Autores:

Ermínia Maricato

Nabil Bonduki

Giselle Tanaka

Estagiária:

Helena Galvão Rios

SUMÁRIO

1. ESTUDOS SOBRE O TEMA DA HABITAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

- 1.1 HABITAÇÃO, CONFLITOS E ESTADO
- 1.2 MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA: A INFORMALIDADE COMO ARDIL
- 1.3 O IMPACTO DA GLOBALIZAÇÃO NA PROVISÃO DE MORADIAS
- 1.4 HABITAÇÃO, UMA MERCADORIA ESPECIAL
- 1.5 MERCADO E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL

2. EVOLUÇÃO DA PROVISÃO DE HABITAÇÃO NO BRASIL

- 2.1 DO TRABALHO LIVRE AO REGIME MILITAR DE 1964
- 2.2 A RETOMADA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO NO MINISTÉRIO DAS CIDADES
- 2.3 ESTRUTURA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES
- 2.4 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO
- 2.5 O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

3. DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

- 3.1 CONCEITO DE DÉFICIT HABITACIONAL
- 3.2 O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO
- 3.3 COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL

4. CÁLCULO DOS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA ATENDER AO DÉFICIT DE MORADIAS E DE URBANIZAÇÃO NO PAÍS

- 4.1 CÁLCULO PARA CUSTEAR A NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DE NOVAS MORADIAS PARA ATENDER O DÉFICIT ACUMULADO
- 4.2 CÁLCULO PARA CUSTEAR AS NECESSIDADES ORIUNDAS DA DEMANDA DEMOGRÁFICA
- 4.3 CÁLCULO PARA CUSTEAR A REFORMA E INFRA-ESTRUTURA DE DOMICÍLIOS INADEQUADOS

4.4 SÍNTESE DO CUSTO TOTAL PARA RESPONDER AO DÉFICIT ACUMULADO, DÉFICIT DEMOGRÁFICO E INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS

5. REGIONALIZAÇÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE AGLOMERAÇÕES URBANAS

5.2 DÉFICIT HABITACIONAL NAS GRANDES REGIÕES, ESTADOS E MUNICÍPIOS

5.3 DÉFICIT HABITACIONAL POR TIPO DE CIDADES

5.4 UMA CLASSIFICAÇÃO TIPOLOGICA DAS CIDADES BRASILEIRAS

5.4.1 Municípios com mais de 100 mil habitantes e Integrantes de Aglomerações Urbanas

5.4.2 Municípios entre 20 e 100 mil habitantes

5.4.3 Municípios com até 20 mil habitantes

5.5 TIPOS DE CIDADES E DÉFICIT HABITACIONAL

5.6 Observação 1: NOVOS MATERIAIS, NOVOS PROCESSOS CONSTRUTIVOS E O POSSÍVEL IMPACTO NA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL

5.7 Observação 2: SOBRE A POTENCIALIDADE DO INVESTIMENTO HABITACIONAL IMPACTAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

5.8 Observação 3: A IMPORTÂNCIA DO INVESTIMENTO EM MORADIA RURAL

6. DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS

6.1 PARA APROFUNDAR O MODELO ADOTADO

6.2 DIFICULDADES A SEREM ENFRENTADAS

6.3 OUTRAS INICIATIVAS QUE VISAM ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA, AMBIENTAL E URBANA, E A QUALIDADE DAS MORADIAS FINANCIADAS

6.3.1 Legislação, gestão e maior eficácia na aprovação de projetos urbanísticos e arquitetônicos

6.3.2 Ações de capacitação e desenvolvimento tecnológico

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ESTUDOS SOBRE O TEMA DA HABITAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

No início deste trabalho, queremos chamar atenção para uma questão de ordem metodológica que consiste no estreitamento do campo das pesquisas e produção acadêmica sobre o tema da habitação no Brasil, dominadas principalmente pelas abordagens do consumo - déficit, carência, má qualidade, formas de ocupação - e da política habitacional praticada pelo Estado.

Se essa produção intelectual contribuiu para o conhecimento da situação de precariedade habitacional existente e dos desvios das políticas públicas para sanar a carência das camadas mais pobres da população, ela não contribuiu para desvendar uma leitura mais ampla sobre a produção da habitação ou mais propriamente da **estrutura de provisão de habitação**, dos interesses e agentes a ela relacionados.¹

De fato, o tema da segregação e da carência habitacional tem sido bem desenvolvido tanto nas análises dos planos haussmanianos de reformas urbanas implementados no começo do século XX, passando pelas análises da moradia e condições de vida da classe trabalhadora no Brasil industrial até chegar nas dramáticas condições de desemprego e favelização características da chamada era da globalização.

As reformas urbanas que pretenderam dar às cidades brasileiras, na República recém proclamada, a imagem de progresso e modernidade visavam afastar o fantasma da presença da escravidão recente deslocando populações pobres de áreas centrais e recuperar espaços para o mercado imobiliário. Estudos com esse sentido foram desenvolvidos, dentre outros autores por ANDRADE, 1992; SEVSENKO, 1984, LEME, 1999.

Os cortiços como forma prioritária (e privada) de moradia da massa trabalhadora pobre no início do século XX foram analisados por VAZ, 1986; REIS, 1994; RIBEIRO, 1996, VILLAÇA, 1999, BONDUKI, 1994; KOHARA e CARICARI, 2006; PICCINI, 1999, entre outros.

Os estudos sobre a reprodução da classe operária ou proletariado urbano que incluíram a formação da periferia com o transporte sobre rodas, a autoconstrução, os loteamentos ilegais, a partir dos anos 1940 foram feitas por BONDUKI e ROLNIK, 1979; BOGUS, 1981; VALLADARES, 1980; IBAM, 1987; MARICATO, 1979; MAUTNER, 1991. Estudos mais recentes abordam novas formas de segregação sócio-espacial da população, como crescentes núcleos de pobreza nas áreas centrais

¹"A estrutura de provisão de habitação descreve um processo histórico dado destinado a prover e reproduzir a entidade física casa, focalizando os agentes sociais essenciais a esse processo e a relação entre eles." (BALL 1986, p. 158).

abandonadas pelo capital imobiliário, e condomínios fechados de alta renda na periferia, e características sócio-econômicas da população moradora dos núcleos urbanos mais distantes das áreas centrais, retratando uma heterogeneidade na periferia, como MARQUES e TORRES, 2005; CALDEIRA, 2000.

Finalmente, o impacto da reestruturação produtiva capitalista e das políticas neo liberais ampliando enormemente a precariedade habitacional e urbana foi estudado por MARICATO in DAVIS, 2006; MARICATO e TANAKA, 2006; RIBEIRO, 1996.

As análises das políticas públicas de habitação engendradas pelo Estado permitiram o desvendamento do seu caráter como agente ativo do processo de segregação territorial, estruturação e consolidação do mercado imobiliário privado, aprofundamento da concentração da renda e portanto da exclusão social. Elas foram desenvolvidas por AZEVEDO e ANDRADE 1982; MARICATO, 1987 e 1998; BOLLAFI, 1975; ARRETICHE, 1994; DRAIBE, 1994.

Apesar do número significativo de estudos críticos sobre o assunto é notável o desconhecimento do quadro geral da produção e distribuição da habitação (que estamos denominando provisão) formado pelas diversas tipologias resultantes de diferentes arranjos entre: o financiamento, a construção, a promoção, a comercialização, a participação da força de trabalho e o lugar ocupado pela terra no contexto da regulação instituída (e praticada de forma discriminatória) pela legislação de uso e ocupação do solo que inclui ainda os conflitos sociais. Toda família precisa de uma moradia. Todos moram em algum lugar, ainda que seja numa mansão em condomínio fechado ou num barraco sob um viaduto. O estoque de moradias é resultante dos diferentes arranjos existentes no interior do conjunto formado pelo mercado privado, pela promoção pública e pela promoção informal (o que inclui ainda arranjos mistos) em diferentes situações históricas de uma dada sociedade. A estrutura de provisão de moradias se refere a construção, manutenção e distribuição desse estoque e ele se forma a partir de diversas formas de provisão de habitação: a promoção privada de casas, apartamentos ou loteamentos, a promoção pública de casas ou apartamentos, a autoconstrução no lote irregular ou na favela, entre outras. Apenas essa abordagem ampla, que toma a moradia como um produto social e histórico, pode explicar o desaparecimento de certas formas de provisão em algumas cidades. É o caso das vilas populares ou carreira de pequenos sobrados, resultantes da ação de um pequeno promotor, nas primeiras décadas do século XX, nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo que desapareceram na segunda metade do século. (RIBEIRO, 1996)

Figura 1: Fotos de renque de sobrados geminados no Brás, Bairro operário do início do século XX, São Paulo



Fonte: LabHab, 2004

Produtos semelhantes podem resultar de diferentes formas de produção da moradia. Uma casa de alvenaria em uma favela pode parecer idêntica a uma casa de alvenaria em um loteamento irregular mas a participação do componente terra é, em geral, muito diferente: num caso a terra é invadida e no outro ela é comprada. A condição jurídica é diferente embora possa apresentar muitas variantes dependendo da condição de propriedade da terra.

As diversas formas de provisão da moradia (o que inclui evidentemente o aluguel) constituem um conjunto contínuo e interdependente: se o mercado é muito restrito às camadas de mais altas rendas e o investimento público é escasso, a produção informal se amplia pois como já foi destacado: todos moram em algum lugar. A abordagem da promoção pública ou das políticas públicas, isoladamente, como é tradição em nosso meio acadêmico, perde a compreensão sobre sua inserção nessa estrutura geral a que nos referimos prejudicando a compreensão da realidade e a formulação de propostas. Como veremos adiante não há como responder às demandas de moradia da população de baixa renda (ainda que exista interesse governamental) se o mercado não responde às necessidades da classe média.

A precariedade das pesquisas na área de habitação não se esgota nessa ausência de uma visão de conjunto mas, na medida em que ignoram a provisão (produção e distribuição) ainda que de uma forma específica de moradia, incorrem em muitas falhas. Na bibliografia existente é freqüente o estudo da técnica abstrair a organização e o processo de trabalho como elementos centrais da tecnologia. Raros são os estudos que tem como objeto o urbano, a habitação, o financiamento e a terra, incorporarem o tema da construção em seu escopo. É muito comum estudos sobre o urbano ignorarem a construção, portanto ignorarem a relação entre capital (fixo e variável) e o processo de trabalho (PEREIRA e outros 1987). E é notável ainda como a prática do planejamento urbano pretende controlar as cidades pela regulação legal desconhecendo a relação ou disputa entre os juros, os lucros, os salários e a renda fundiária na produção social do espaço. A prática do

urbanismo é profundamente ideológica e freqüentemente ignora os conflitos presentes na produção da cidade. (ARANTES e outros, 2000)

Da mesma forma é muito comum estudos sobre tecnologia da construção ignorarem o papel da terra e da renda fundiária na determinação do atraso na construção civil assim como também ignoram o processo de trabalho. (VARGAS, 1983) A tradição escravista e de profundo desrespeito com o trabalho manual que marca a história do Brasil explica como o ensino e as pesquisas na área de engenharia abstraem as relações de trabalho dos estudos sobre tecnologia. Há muito de ideológico e pouco de científico em boa parte dessa produção acadêmica também.

O processo de trabalho na construção, grande ausente na produção intelectual brasileira sobre nosso tema, é considerado a chave para a compreensão dos processos de produção do ambiente construído pelos participantes da BISS - Bartlett International Summer School que é predominantemente européia. É realmente surpreendente que um setor que absorve historicamente 6% da PEA e que é responsável por 13,5% do PIB nacional (relativo ao setor da construbusiness, sendo 8% da construção propriamente dita)² esteja ausente da maior parte dos trabalhos sobre o urbano e a habitação. Em particular, é notável a ausência do tema do **trabalho na construção nos estudos sobre tecnologia como já foi mencionado**.³

1.1 HABITAÇÃO, CONFLITOS E ESTADO

O papel do Estado é evidentemente central nesse processo e é a ele que são dirigidas a maior parte dos estudos e pesquisas. Ele pode participar diretamente da produção, como também pode financiar e contratar a construção. O Estado é ainda, em geral, o agente regulador da terra, das relações trabalhistas, das regras do financiamento privado. Ele pode promover a implantação da infra-estrutura e abrir novos espaços para o investimento imobiliário privado em acordo com proprietários de terra. A construção de novas centralidades urbanas, como resultado de um pacto entre o capital imobiliário e a aplicação dos fundos públicos, tem também sua face simbólica, marcada pelo luxo e distinção, que ocorre em praticamente todas as grandes cidades.

A atuação do Estado vai responder ao nível dos conflitos existentes correspondentes aos diversos interesses em jogo na disputa pelos ganhos já citados: salários, rendas, juros e lucros, da qual

² Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

³ Os exemplos que fogem apenas confirmam a regra: VARGAS, 1983, MAUTNER, 1991, TAVARES, 1989, CASTRO, 1997, OSEKI, 1982, VALLADARES, 1980, MARICATO, 1984, RIBEIRO, 1996.

participam inclusive os usuários de classe média ou até de baixa renda, enquanto proprietários privados que também se apropriam alguma renda com a valorização de seus imóveis. Essas lutas e conflitos definirão as mudanças ou não na estrutura de provisão da habitação.⁴

Além de Ball (1978, 1986, 1981), outro autor que adota uma visão menos determinista e economicista sobre a produção do espaço enfatizando a esfera da política é David Harvey para quem a produção do espaço exigido por necessidades da sociedade capitalista não se dá sem tensões e contradições que geram fortes conflitos e tendências que se confrontam. (HARVEY, 1982) Para o autor os principais conflitos que emergem nesse processo envolvem:

"...1) uma facção do capital que procura a apropriação da renda, quer diretamente (como os proprietários de terra, as empresas imobiliárias etc.) ou indiretamente (como os intermediários financeiros ou outros que investem em propriedades simplesmente visando uma taxa de retorno); 2) uma facção do capital procurando juros e lucro através da construção de novos elementos no meio construído (os interesses da construção); 3) o capital "em geral" que encara o ambiente construído como um dreno para o capital excedente e como pacote de valores de uso e com vistas ao estímulo da produção e acumulação de capital; 4) a força de trabalho que se utiliza do ambiente construído como um meio de consumo e como meio de sua própria reprodução." (HARVEY, 1982; p. 6)⁵

1.2 MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA: A INFORMALIDADE COMO ARDIL

No Brasil, como nos demais países periféricos, os conflitos em torno da provisão da moradia foram relativamente esvaziados graças a um ardil que é responsável por grande impacto social e territorial: a provisão informal da moradia. A maior parte da população urbana "se vira" para se prover de moradia e de um pedaço de cidade combinando o loteamento irregular ou a pura e simples invasão de terra, gerando favelas, com a auto-construção⁶. Essa forma ilegal e pré-moderna de provisão da moradia esvaziou o conflito e contribuiu para o barateamento da força de trabalho especialmente durante o período de maior crescimento industrial. Sabemos todos as conseqüências predatórias dessa produção de grande parte do espaço urbano, seja para essa população, seja para o meio ambiente, seja ainda para a cidade como um todo. O exemplo mais

⁴ Segundo Ball, a predominância de um agente sobre os outros no processo de produção, somente será identificada a partir de análises específicas sobre realidades concretas. Nesse sentido, Ball discorda das teses defendidas por intelectuais franceses representados como C. TOPALOV (1974) e J. LOJIKINE (1977) sobre a supremacia determinante do promotor imobiliário ou do capital financeiro sobre a provisão das edificações (moradias, comércios, serviços). No Brasil, o papel dos ganhos rentistas fundiários e imobiliários (proprietários de terra e incorporadores) têm uma predominância significativa como veremos adiante.

⁵ No mesmo texto Harvey lembra que a propriedade da moradia pode dividir e opor trabalhadores pois aqueles que a possuem interessam -se pela valorização do seu imóvel e os que não a possuem interessam -se pelo seu barateamento.

⁶ Não temos os dados rigorosos sobre a produção informal da moradia (favelas, loteamentos ilegais e cortiços) nas cidades brasileiras e sabemos que o IBGE subdimensiona a medição da moradia subnormal. Alguns estudos, entretanto, permitem afirmar que estamos diante da maioria dos domicílios nas grandes cidades: ANDRADE 1998; CASTRO e SILVA, 1997; SOUZA, 1999.

dramático e gigantesco de ocupação pobre, ilegal e ambiental/socialmente predatória, está na ocupação das áreas de preservação dos mananciais, ao sul da maior metrópole paulistana onde vivem aproximadamente 1,7 milhão de pessoas nas bacias dos reservatórios de água Billings e Guarapiranga. Mas os governos e seus diversos órgãos aos quais cabe o poder de polícia sobre o uso e a ocupação do solo simplesmente ignoraram esse processo durante muitos anos.

O conflito sobre a provisão da moradia foi portanto deslocado: a cidade hegemônica continua sendo construída sob regras do urbanismo e do mercado modernos, para uma população restrita, graças ao deslocamento para fora da cidade (ou seja, áreas urbanizadas e áreas legalmente destinadas à ocupação) de grande parte da população que ocupa áreas inadequadas, e freqüentemente, ambientalmente frágeis. Não são apenas as leis de uso e ocupação do solo ou os planos urbanísticos que não são observados nos bairros ilegais. Nenhuma legislação aí é aplicada e a resolução de conflitos obedece a "lei" do mais forte. A presença do Estado pode se restringir à troca de favores pontuais com finalidade eleitoral. De um modo geral o Estado está ausente e esse vazio é ocupado por um poder paralelo.

Mesmo contando com um mercado privado excludente, por meio do qual a mercadoria moradia é acessível a apenas 30 % da população, é preciso reconhecer a significativa dimensão desse mercado que é equivalente à população do Canadá (aproximadamente 40 milhões de pessoas). O intenso crescimento econômico (7% ao ano entre 1940 e 1979) sem distribuição de renda gerou vários paradoxos como a imposição do consumo de bens modernos antes que as necessidades básicas (alimentação, saúde, higiene, educação, habitação) fossem atendidas.⁷

A urbanização, que acompanha o processo de *industrialização com baixos salários* nos países periféricos como o Brasil, apresenta várias características que a diferencia da urbanização nos países capitalistas centrais. Francisco de Oliveira lembra que o terciário extensivo e descapitalizado que muitos autores entenderam como "inchado" na comparação com o chamado primeiro mundo, é parte intrínseca desse processo de acumulação que combina o arcaico com o moderno. (OLIVEIRA 1972).

A evolução da provisão da habitação popular desde o final do século XIX, com a emergência do trabalhador livre, mostra a tendência de eliminar dos salários a parcela referente ao pagamento da moradia. É evidente que essa condição é predatória à força de trabalho. A construção da casa nos

⁷ MARICATO e PAMPLONA, 1977

fins de semana durante horário de descanso, o longo tempo despendido nos transportes deficientes (que está relacionado à ocupação precária da periferia), a ausência de serviços urbanos fundamentais contribuem para desgastar a força de trabalho. A queda do crescimento econômico verificada a partir dos anos 1980, o aumento do desemprego, o recuo das políticas públicas, foram alguns dos fatores que radicalizaram o quadro aqui descrito.

A importância da propriedade fundiária numa sociedade patrimonialista como a nossa explica parcialmente essa gigantesca exclusão territorial. Como é sabido a relação entre propriedade e poder econômico, político e social sempre estiveram juntos no Brasil. Aqui também veremos que nossa condição difere do capitalismo central onde as reformas sobre a terra urbana foram feitas no final do século XIX ou começo do século XX para fortalecer a atividade produtiva de construção em detrimento dos ganhos rentistas. O Brasil conta, a partir de 2001, com o Estatuto da Cidade uma legislação bastante avançada que regulamenta a função social da cidade e da propriedade. No entanto a implementação da lei está enfrentando muita dificuldade como veremos adiante.

1.3 O IMPACTO DA GLOBALIZAÇÃO NA PROVISÃO DE MORADIAS

Com o fim do welfare state houve um recuo generalizado dos investimentos em habitação revelando um colapso no volume de moradias produzidas. Nos países capitalistas centrais o espetacular movimento de construção que se seguiu à segunda guerra mundial minimizou fortemente a carência habitacional. Apesar das características específicas que acompanhou esse processo em cada um desses países, alguns aspectos podem ser generalizados:

Período pós guerra – produção fordista

- produção em massa, grande volume de unidades habitacionais
- investimento público garante mercado solvável, forte subsídios
- investimento em infra-estrutura, grandes projetos de renovação urbana ou construção de cidades novas
- Estado intervém no mercado de terras ou cria uma agência de terra
- promoção da habitação de aluguel social
- modernização da produção – pré fabricação, investimentos em capital fixo, grandes canteiros
- grandes sindicatos conferem poder à força de trabalho nos conflitos
- queda na especialização da força de trabalho, imigração visando o barateamento

Período pós 1970- reestruturação capitalista global

- queda nos investimentos públicos, queda no volume de construção
- dificuldades com financiamentos, dificuldades com terra

- aumento da taxa de juros
- flexibilização na produção, terceirização, queda no investimento de capital fixo, fortalecimento do planejamento do canteiro, gerenciamento de fluxos e controle contábil
- ênfase nos componentes leves para montagem
- enfraquecimento do poder sindical, desemprego, contrato por tarefas.
- projetos de menor porte, perdas da economia de escala
- flexibilização na provisão – diversidade de tipologias, fragmentação da demanda e da localização, ênfase nos aspectos especulativos
- novos mercados priorizam reformas, renovação e manutenção
- fortalecimento da casa própria
- flexibilização do trabalho, formas indiretas de emprego

No Brasil como nos demais países do capitalismo periférico com seus diversos graus ou características de evolução ou involução, o recuo nas políticas públicas e baixo crescimento econômico, a partir dos anos 1980, teve conseqüências dramáticas devido à herança histórica de desigualdade e informalidade. Apesar de não contarmos com estudos, sobre o impacto detalhado da globalização na produção do ambiente construído como esse registrado acima, podemos afirmar que o aumento de favelas cresceu radicalmente a partir da queda do financiamento habitacional por volta de 1981. O IBGE mostra que enquanto a população brasileira cresceu 1,9% ao ano entre 1980 e 1991, e 1,6% ao ano entre 1991 e 2000, a população moradora de favela cresceu respectivamente 7,65% e 4,18%. O município de São Paulo tinha apenas 1,2% da população morando em favelas em 1970. Em 2005 São Paulo registra 11% da população em favelas, ambos dados da Prefeitura Municipal. Com a débâcle do BNH e aumento do desemprego, o mercado privado formal também apresentou queda significativa.

Além do impacto negativo da chamada globalização, que é óbvio e responsável pela piora na qualidade de vida das cidades brasileiras, interessa destacar aqui é a ausência, entre nós, de conhecimento detalhado sobre a estrutura de provisão de habitação e sua evolução ou adequação à nova (des)ordem internacional. Esse desconhecimento fragiliza o esforço de definição de uma política para enfrentar problemas tão graves como por exemplo os que as nossas metrópoles apresentam.

Se insistimos em fazer essa introdução teórica e metodológica é para incentivar os pesquisadores brasileiros a esse desafio. E apesar de parte da reflexão aqui feita ter se inspirado em autores que pensaram o capitalismo central, o desenvolvimento do presente trabalho será marcado por forte convicção de que as assimetrias entre os países centrais e periféricos são essenciais, acentuaram-se com a globalização, e não podem ser ignoradas quando se busca alternativas de solução para a nossa realidade. A incorporação da literatura estrangeira sem um conhecimento empírico da

realidade brasileira tem acarretado muito prejuízo para o avanço das políticas públicas entre nós, para que repitamos esse desvio neste trabalho.

Essas observações não pretendem desculpar as falhas deste paper mas esclarecer que no curto espaço de tempo e sem o acúmulo necessário, ele refletirá as mesmas carências da produção intelectual em geral. Enquanto que as mudanças ocorridas na Europa e nos Estados Unidos na provisão de habitação nos períodos pré e pós 70 são bastante detalhadas, entre nós (e essa observação pode ser extensiva aos países do capitalismo periférico), o conhecimento se restringe a aspectos mais gerais como a explosão de moradia informal.

1.4 HABITAÇÃO, UMA MERCADORIA ESPECIAL

Antes ainda de ingressarmos nas considerações históricas sobre a política de habitação no Brasil seria necessário, ainda que de passagem, lembrar alguns aspectos teóricos relacionados à produção e consumo da mercadoria habitação, cuja realização é sem dúvida complexa se comparada com qualquer mercadoria de consumo privado.

Alem de se constituir na mercadoria mais cara de consumo privado, a moradia tem apresentado tendência contínua de aumento do custo, contrariando a tendência de queda das demais mercadorias que fazem parte da cesta de consumo do trabalhador.(BALL, 1978). O alto preço da moradia exige o **financiamento ao consumo** por largo prazo. O longo período de produção exige também o **financiamento à produção**. Esses extensos períodos de rotação do capital investido na construção e na circulação da habitação seriam, segundo Topalov, obstáculos característicos dessa produção. (TOPALOV, 1974).

Outra característica que confere complexidade à mercadoria habitação está na sua vinculação com a **terra**. Cada nova moradia exige uma nova parcela de solo. São muitas e definitivas as conseqüências da vinculação da habitação com a terra, especialmente na cidade. A situação de monopólio sobre a produção da moradia que tem o proprietário da terra pode ser atenuada pela regulação estatal sobre o uso e a ocupação do solo, dependendo da correlação de forças entre os interesses que estão em disputa. Essas medidas poderão ter influências tão diferentes como influir no preço da moradia beneficiando os consumidores, contribuir para aumentar a produtividade na construção civil, ou ao contrário, garantir aumento do ganho rentista fundiário, financeiro ou de incorporação.

Alem das características internas, um terreno tem seu preço fixado em função da sua localização. Essa é sem dúvida uma das características mais importantes que a terra confere à moradia e que define muito do seu preço na medida em que define sua condição de uso (acesso a bens e serviços simbólicos ou não) e de mercado.

Finalmente resta lembrar que a construção civil representa uma indústria atrasada em relação aos demais ramos industriais, mesmo se considerarmos os aumentos de produtividade alcançados com a informatização e as novas máquinas e equipamentos. Especialmente em países como o Brasil, a construção civil ainda é um dos setores que mais desgasta e mutila o trabalhador, permanece fortemente como porta de entrada no mercado de trabalho urbano e ainda apresenta alto grau de rotatividade e informalidade nas relações de trabalho.

Mudar qualquer desses temas significa mudar o conjunto ou a relação entre eles.

1.5 MERCADO E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL

A baixa renda tem sido um dos fatores apontados para a informalidade na produção de parte das cidades. Esse argumento é comum entre empresários mas também entre pesquisadores (FJP, 2005). Se outros fatores, como apontamos anteriormente constituem limitações a uma política eficaz de habitação em qualquer país do mundo, não podemos ignorar que a forte concentração de renda, no Brasil, contribui para ampliar a dificuldade em que pese o fato do país contar com uma estrutura industrial relativamente desenvolvida.

Quadro 1: Distribuição de renda – Brasil 2006

2006	% da renda
10% mais pobres.....	0,8%
20% mais pobres.....	2,6%
20% mais ricos.....	62,1%
10% mais ricos.....	45,8%

Fonte: PNUD, Human Development Report, 2006

A forte concentração de renda tem um impacto óbvio para a limitação da expansão do mercado privado ou mesmo das políticas públicas mas está longe de constituir a questão central e principal para a carência habitacional. Como já esclarecemos nas páginas anteriores o mercado privado formal não atinge nem mesmo a classe média restringindo-se à produção de um artigo de luxo destinado às faixas mais altas de renda. A atividade imobiliária é altamente especulativa especialmente pela exploração das rendas fundiárias e imobiliárias como já mencionamos.

2. EVOLUÇÃO DA PROVISÃO DE HABITAÇÃO NO BRASIL

2.1 DO TRABALHO LIVRE AO REGIME MILITAR DE 1964

A questão da habitação emerge no Brasil com a instituição do trabalho livre, como aconteceu na Inglaterra um século antes. O Brasil, no entanto, guarda a marca de ser o último país escravocrata do hemisfério ocidental. Esse passado recente marca profundamente nossa formação social como também o processo de formação da classe trabalhadora. (SCHWARZ, 2001).

Segundo Nestor Goulart Reis, até 1880 a moradia pobre se apresentava difusa nas vilas e cidades. Os escravos encarregados do abastecimento de água, dar um fim aos lixos e esgotos entre outros serviços, moravam nos mesmos espaços dos seus proprietários.

"Como partes de estruturas mais complexas, os pobres e os escravos não chegavam a ter moradia própria.(...) Os escravos porque sendo propriedade não podiam ser proprietários. Os outros porque, em uma economia pouco monetarizada, com a renda altamente concentrada, viviam agrupados às economias domésticas alheias, recebendo em espécie (habitação, alimentação e roupas) a maior parte da remuneração por seu trabalho. Mesmo nas indústrias, apenas uma pequena parte dos salários era paga em moeda." (REIS,1994, p.5)

Além dos escravos que viviam nas propriedades de seus donos, a massa trabalhadora morava nos cortiços (habitações coletivas) e pequenas casas na periferia, construídas segundo a tradição rural em terrenos freqüentemente cedidos ou doados pelas Câmaras Municipais que seguiam o hábito histórico e legal para legitimar a posse da terra. Trocas baseadas no favor e no privilégio comandavam as relações sociais dos trabalhadores livres que estavam afastados da produção regular e central da economia, ou seja, a produção do café para exportação. A ausência de demanda significativa devido ao tamanho das cidades e a fragilidade do mercado imobiliário eram características que se transformaram no decorrer da segunda metade do século XIX.

A lei imperial de terras de 1850 fixou a compra e venda como forma legal de acesso às terras devolutas mas é apenas com o Código civil de 1917, que proibe o aforamento e absolutiza a propriedade privada que essa prática é eliminada. A libertação dos escravos (1988) se dá concomitantemente com a escravização da terra e não por coincidência, mas por necessidade ditadas pelo controle do processo produtivo e da geração de riquezas. (MARTINS, 1983; COSTA Neto, 2006). A abolição da escravidão, emergência do trabalhador livre e o início da República (1889) vão demarcar o início de um processo de grandes mudanças no país, processo esse que inclui no plano urbanístico, as reformas haussmanianas e sanitaristas nas cidades além da regulação e formação do mercado imobiliário urbano que incorporará como regra, a prática da segregação espacial. Reis lembra que a atividade empresarial imobiliária foi regulamentada nos primeiros dias do regime republicano. (REIS,1994; p. 13)

Os maiores problemas urbanos que a emergência do trabalhador livre acarreta (os escravos libertos, a chegada de volumoso contingente de estrangeiros destinados em especial à lavoura do café) ocorrem inicialmente nas maiores cidades cujo crescimento se intensifica: Rio de Janeiro, Recife, Salvador e São Paulo. Os problemas de saúde pública decorrentes das más condições de saneamento e habitação entretanto iriam se agravar e atingir muitas cidades, em especial as litorâneas, que foram objeto dos Programas de Saneamento a partir de 1902. As obras de renovação urbana foram além das ações ligadas à saúde pública (ação higienista) já que tinham um forte conteúdo ideológico ligado à modernização, ao progresso, e ao embelezamento, marcas que a República requeria para se legitimar nacional e internacionalmente. A expulsão e segregação dos pobres das áreas mais centrais foi uma constante nesse processo. A ameaça que os cortiços representavam à saúde pública se extinguia nos limites das áreas que interessavam ao mercado imobiliário formal. A legislação (Rio de Janeiro e São Paulo) até mesmo orientava a construção de vilas operárias fora da cidade. (BONDUKI, 1994)

A moradia de aluguel foi a forma predominante de habitação que teve a massa livre trabalhadora urbana no começo do século. As moradias de aluguel (cortiços ou pequenas casas enfileiradas) eram uma “solução” de mercado, isto é, constituíam um atraente investimento privado e o custo que o aluguel estava presente na cesta de consumo do trabalhador. (BONDUKI, 1983, RIBEIRO, 1991).

Uma mudança muito grande marcou a decadência da moradia de aluguel como forma predominante de habitação do trabalhador e sua substituição pela “casa própria”. Essa transição que estaria praticamente concluída da década de 40, se caracteriza pela mudança da relação Estado / habitação social. Durante esse período de transição, começa a mudar também o papel do Estado já que cresce o consenso de que a iniciativa privada não tem condições de resolver o problema da habitação social e que é necessária a intervenção do Estado.

É mais precisamente na década de 40 que se dará a inversão apontada, fruto de medidas esparsas mas que tem na lei do inquilinato de 1942 que congelou os aluguéis, sua principal determinante. A alta dos aluguéis e conseqüente alta do custo de vida da força de trabalho, a inflação crescente e as conseqüências da segunda guerra para a economia, a emergência do capital imobiliário e do mercado de terras com ofertas de lotes na periferia, as mudanças na gestão urbana e em especial nos transportes que através dos ônibus se desvinculam dos trilhos, a legislação que regula condomínios, o populismo do governo, a ideologia conservadora dominante exaltadora das virtudes da casa própria, são alguns dos fatores que explicam a transformação progressiva. É fundamental ressaltar entretanto que a predominância da casa própria através do processo da autoconstrução no

loteamento da periferia significou uma redução do custo da habitação na cesta de consumo da força de trabalho e portanto seu barateamento.

A combinação do parcelamento da terra na periferia carente de urbanização, a autoconstrução, e o ônibus como modo de transporte, foi responsável pelo crescimento extensivo de baixa densidade das periferias metropolitanas. O sonho da casa própria significou não apenas o sacrifício de fins de semana por anos a fio (enquanto dura a prolongada construção da casa) mas também um baixo padrão de vida no que se refere aos serviços e infra-estrutura urbanos, em especial os transportes, além dos baixos padrões de conforto ambiental em especial a insalubridade. O longo processo de luta pela infra-estrutura e melhoria das condições de vida urbana vai alimentar a relação clientelista das associações de bairro com os governos durante décadas. (CAMARGO e outros, 1976; BRANT, 1989)

No período que vai de 1940 a 1960 a casa própria se consolida como forma principal de acesso à habitação, emergem o crédito imobiliário (Caixas Econômicas, Institutos de Previdência Social, Bancos Privados) e também os incorporadores privados (RIBEIRO, 1991). O Estado inicia intervenções fragmentadas através dos Institutos de Previdência ou através das entidades criadas pelos governos estaduais, organizadas por categoria profissional. A Fundação da Casa Popular criada em 1946 foi o primeiro órgão federal centralizado encarregado de promover a habitação social. Cercado de contradições características da ambigüidade do governo populista, a Fundação financiou apenas 16.964 unidades em 18 anos de existência. Os IAPIs – Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, promoveram a construção de 1.200 000 em 10 anos, e os IAPs 140.000 em 27 anos (de 1937 a 1964). Essa produção mais significativa entretanto (IAPIs) não se destinou à faixa de mais baixa renda orientada que foi sua distribuição por interesses corporativos ou de rentabilidade, e esteve longe de atender às necessidades de moradia da crescente população operária. O loteamento periférico constitui uma significativa válvula de escape mas a crise de habitação persiste.

No início dos anos 60 estavam dadas algumas das condições para a intervenção mais profunda que o Estado brasileiro jamais havia feito na provisão de habitação e que viria transformá-la totalmente: o Sistema Financeiro da Habitação, o Banco Nacional da Habitação (BNH), sociedades de crédito imobiliário, letras imobiliárias, e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, criados em 1964 (Lei no. 4.380). Trata-se da primeira iniciativa efetiva de uma política habitacional de âmbito nacional, com objetivos e metas discerníveis, fonte de recursos permanente, e com mecanismos específicos de financiamento (DRAIBE, 1994). As condições necessárias para tal, que não estavam dadas,

como por exemplo uma fonte de recursos subsidiados (FGTS), e instituições fortes e centralizadas, foram obtidas em paralelamente à repressão das liberdades políticas.

A proposta do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, reestruturada em 1967, estava baseada no princípio da autosustentação e tinha duas fontes principais de recursos, uma voluntária, Cadernetas de Poupança /SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e outra compulsória e subsidiada, FGTS- Fundo de Garantia por tempo de Serviço. A gestão central do sistema estava a cargo do BNH – Banco Nacional da Habitação. Desde sua criação, o SFH e BNH incorpora projetos políticos de entidades de classe e interesse de setores privados, assumindo um caráter não só de atendimento às necessidades de habitação social, mas também (e principalmente, como pode ser visto com os resultados obtidos), de estímulo ao setor da construção civil (FINEP, 1985; Maricato, 1984;1987)

Quanto ao atendimento da demanda habitacional, a lei de criação do SFH/BNH divide o mercado da casa própria em três faixas de renda, para os quais tem linhas de financiamento e programas específicos: classes de renda popular (até 3 salários mínimos), econômica (de 3 a 6 salários mínimos) e média (acima de 6 salários mínimos). Os programas operam de modo dual entre as rendas popular e econômica e rendas média e alta, e em parceria com a iniciativa privada, ou diretamente por entidades privadas. Logo nos primeiros anos de funcionamento, são verificadas as dificuldades em prover habitações para as classes mais baixas por este sistema. O custo dos terrenos em área urbana e os custos da construção são incompatíveis com a renda da população, e poucos projetos saem do papel. A lógica de retorno dos recursos dos investimentos e a ausência de uma política de subsídios limita a atuação nesse setor. Enquanto isso, o financiamento para as classes média e alta absorvem um grande volume dos recursos para aquisição da casa própria. (Maricato, 1984)

Visando atender as parcelas de renda mais baixas, as Companhias Habitacionais Estaduais (COHABs⁸) ligadas ao BNH estabelecem um padrão de produção baseado na compra de terrenos em áreas sem infra-estrutura urbana, nas periferias dos municípios e na padronização dos projetos, visando a redução de custos da construção. Porém resulta em uma unidade habitacional de baixa qualidade, em grandes conjuntos homogêneos e segregados e transfere os custos de extensão das redes de infra-estrutura urbana para os governos municipais. Além disso, mesmo reduzindo os

⁸ As COHABs eram agentes promotores municipais, regionais ou estaduais, integrantes do SFH, responsáveis pela viabilização dos projetos, mas as decisões permaneciam centralizadas no governo federal.

custos desta forma, os conjuntos atingem apenas as maiores faixas de renda dentro do setor popular (de 5-6 salários mínimos), sem oferecer possibilidades às rendas mais baixas, que concentram a maior parte do déficit de moradias.

Em toda sua vida, o SFH /BNH financiou 4,8 milhões de moradias (estimativa), ou praticamente 25% do incremento de moradias construídas no Brasil entre 1964 e 1986, ano em que o BNH foi extinto. Durante o período de maior disponibilidade de recursos, década de 70, o SFH/ BNH logrou mudar a paisagem das cidades brasileiras através principalmente do financiamento à incorporação imobiliária privada, às obras de infra-estrutura urbanas e às (invariavelmente) mega obras de saneamento previstas no Planasa - Plano Nacional de Saneamento. Até mesmo os conjuntos massivos de habitação social, que não foram a prioridade absoluta do sistema, tiveram um forte impacto no mercado fundiário das cidades mais aquinhoadas com o financiamento habitacional. Ao mesmo tempo, por centrar sua atuação nas faixas de renda mais altas, o sistema acabou também contribuindo para a concentração de rendas e ampliação de um mercado imobiliário para a provisão de residências capitalistas, distanciando-se de seu objetivo inicialmente expresso, de provisão de moradia social.

Esta forma de atuação do sistema SFH/BNH funciona bem até o final da década de 1970, fim do período de expansão, e entrada no período que DRAIBE (1988) denomina de esgotamento deste padrão de política social baseado em grandes investimentos estatais mobilizando a construção civil e imprimindo arrocho salarial combinado à repressão política.

Em meados da década de 1970, os impactos da reestruturação produtiva internacional e a crise do modelo de expansão econômica do regime militar, comprometem os recursos destinados às políticas sociais. No caso da habitação, as principais fontes de financiamento eram provenientes do FGTS e da poupança privada. Com o aumento do desemprego e a inadimplência generalizada (devido ao descompasso entre a capacidade de pagamento dos mutuários e o aumento das prestações) o sistema se inviabilizou.

O Estado já não tem mais a mesma possibilidade de captação de recursos externos para grandes investimentos por conta da crise do petróleo, o endividamento ganha volume e o desemprego aumenta. O período do chamado 'milagre econômico' se encerra sendo seguido pela forte queda do PIB.

No campo político aumentaram os questionamentos do regime, durante os anos 1980 principalmente porque este não é capaz mais de sustentar uma situação de crescimento econômico. Aumentam as mobilizações populares, os sindicatos começam a buscar uma atuação mais

autônoma, e a relativa abertura política, com a realização de eleições municipais, possibilita a retomada das organizações político-partidárias. Inicia-se um amplo movimento na sociedade pela redemocratização do Estado.

Os movimentos sociais começam a questionar os poucos resultados obtidos, ao verificar a piora das condições de vida de grande parcela da população, aumento da favelização e dos loteamentos clandestinos. Esta situação gera um aumento das pressões e da demanda por habitação social que atenda de fato a população que só consegue uma moradia fora do mercado, em situações irregulares. Do início da ditadura em 1964 até o final da década de 1970, o país passa de predominantemente rural, com cerca de 45% da população vivendo em cidades, para 68% da população urbana em 1980. O crescimento da população urbana é extremamente acelerado no período, e principalmente da população urbana de baixa renda.

Como resposta às manifestações iniciais dessas pressões, entre 1975 e 1979, são criados novos programas 'não convencionais' voltados para as camadas mais carentes da população: programas para a aquisição de lotes em áreas urbanizadas, serviços urbanos, casas-embrião e financiamento do material de construção (programas: Profilurb, Ficam, João-de-Barro, Promorar). Estes programas, no entanto, tem resultados praticamente nulos. São também introduzidos fortes subsídios às camadas de renda média e alta, com correção associada aos salários e não à inflação que crescia a altas taxas.

Estas políticas de correção e as altas taxas de inadimplência levam ao colapso do SFH e do BNH cuja agonia se arrasta do início da década de 1980 até 1986, quando os sistema e o banco são extintos. (MARICATO, 1987)

Como saldo da política do SFH/BNH, houve um aumento significativo do déficit habitacional no período. Apenas 20% dos atendidos pela política habitacional no período tinham renda menor que 5 salários mínimos (DRAIBE, 1994) e no final da década de 1970, praticamente 75% da população recebiam menos de 5 salários mínimos (MARICATO, 1987).

Após os 22 anos de vigência do SFH/BNH pode –se dizer que, em linhas gerais, a tendência anterior se consolidou: fortalecimento da casa própria, consolidação e desenvolvimento do setor de incorporação. Mas a verdade é que muita coisa mudou profundamente. A escala e a dimensão das operações mudaram e se diversificaram. Mudaram a indústria da construção, materiais e equipamentos destinados à construção. Mudou o mercado fundiário em consonância com os investimentos municipais que priorizaram os sistemas viários destinados à circulação do automóvel.

Mudou a força de trabalho que apesar da intensa repressão oficial e pressão do exército de reserva emergiu como ator da luta sindical e mudou o usuário, representado pela ampliação da classe média envolvida por uma nova simbologia que acompanhou a propriedade nos novos condomínios.

Como lembra Ribeiro:

"..A 'modernização' representada pela afirmação da incorporação imobiliária se realiza na forma de uma produção voltada para as camadas de maior poder aquisitivo, numa espécie de 'artesanato de luxo' (VARGAS, 1983), portanto sem revolucionar as bases materiais e sociais da produção da moradia." (RIBEIRO, 1991,p. 278)

Com a extinção do SFH e BNH, a gestão dos fundos do FGTS e o financiamento habitacional são transferidos para a Caixa Econômica Federal, sem que esta tivesse as mesmas competências do BNH de estruturação de uma política habitacional. A trajetória errática do SFH e BNH em seus estertores e os abusos que se seguiram na política habitacional sem rumo consistente, especialmente durante o governo Collor deixou um gigantesco passivo de patrimônio mal administrado e marcado pela inadimplência. Esse patrimônio foi, no início da década de 2000 (pelo decreto 3.849/2001), transferido da Caixa para uma empresa pública, a EMGEA – Empresa Gestora de Ativos criada com a finalidade de administrá-lo.

Ficou para o futuro o desafio de construir uma nova política habitacional, o que só vai começar a se concretizar efetivamente a partir da criação do Ministério das Cidades.

2.2 A RETOMADA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO NO MINISTÉRIO DAS CIDADES

O Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o Governo Federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. Além da ausência da abordagem mais geral que trata do desenvolvimento urbano registre-se a ausência de marcos institucionais ou marcos regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas, como é o caso do Saneamento, da Habitação e do Transporte.

A relação abaixo mostra a sucessão de instituições relacionadas à política urbana e áreas correlatas que foram criadas, modificadas e extintas, especialmente a partir de 1985 até 2003 quando foi criado o Ministério das Cidades.

1964 a 1985	Período do Regime Militar. Criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, depois sucedido pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas / Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sistema Financeiro da Habitação (SFH) / Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e Sistema Financeiro do Saneamento. Criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (uma espécie de fundo desemprego cujos recursos devem ser aplicados em moradia e saneamento)
1985	Extinção do BNH. Fragmentos do Planasa e do SFH sobrevivem no espólio herdado pela Caixa Econômica Federal. Criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
1987	Criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
1988	Habitação passa para a competência do Ministério do Bem Estar Social
1990	Criado o Ministério da Ação Social com competência sobre a política de habitação
1995	Criada a Secretaria de Política Urbana ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento
1999	Criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano ligada à Presidência da República

Contrastando com a pouca importância dada pelo executivo federal à questão urbana, nesse mesmo período consolidou-se um forte movimento social que, sob a bandeira da Reforma Urbana, reuniu profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos.

Os primeiros passos desse movimento foram dados ainda nos estreitos espaços de participação política existentes na vigência do regime militar. Nos anos 80 esse movimento cresceu acompanhando a exigência generalizada na sociedade por liberdades políticas. Uma de suas vitórias mais expressivas foi a apresentação de uma emenda de iniciativa popular à Constituição Federal de 1988 e a conquista de inclusão na carta magna da função social da propriedade e da função social da cidade. Outra vitória expressiva veio 13 anos após sob a forma de uma lei federal, no. 10.257/2001, o "Estatuto da Cidade". Este forneceu uma nova base jurídica para a política urbana regulamentando os artigos referentes ao tema urbano da Constituição Federal.

Durante esses anos marcados pela abertura política e retorno das eleições diretas para prefeito das capitais (1985) e presidente da República (1989) os movimentos de luta pela moradia realizaram numerosas ações de ocupação de terras exigindo a construção de moradias e, mais recentemente (a partir do final dos anos 90), passaram a ocupar imóveis verticais vazios em áreas centrais das metrópoles.

Com a retomada das eleições diretas para prefeitos das capitais em 1985, o período acima também apresenta experiências inovadoras nas administrações municipais das quais a mais famosa foi o orçamento participativo que alcançou seu melhor desempenho na prefeitura de Porto Alegre. Vale citar também as experiências que criaram as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social como forma de solução para a regularização fundiária de favelas urbanizadas. Os governos municipais das cidades de Recife, Belo Horizonte e Diadema foram responsáveis pelas primeiras experiências de Zeis. (Denaldi, 2003; Bueno, 2000; LabHab, 1999)

Por inúmeras vezes foi formulada a proposta de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas no decorrer dessa luta social especialmente por ocasião das campanhas eleitorais. No entanto, foi no Projeto Moradia, divulgado em 2000 e nas Conferências Nacionais das Cidades promovidas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal no final dos anos 1990 e início de 2000 que o Ministério das Cidades foi formulado mais claramente.

O Projeto Moradia (Instituto Cidadania, 2000) foi elaborado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, convidadas por Luis Inácio Lula da Silva por meio de uma ONG- Instituto Cidadania- por ele presidida. Após ouvir interlocutores de vários setores da sociedade a equipe convidada formulou uma proposta, cuja redação final foi de Aloysio Biondi, da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades. As Conferências Nacionais das Cidades promovidas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal nesse mesmo período também propõe o Ministério das Cidades.

2.3 ESTRUTURA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

O MCidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a Moradia, o Saneamento Ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – Mobilidade e Trânsito.

Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, foi criada uma quarta secretaria que se ocupa especialmente do planejamento territorial e da regularização fundiária. Estas competências são essencialmente das prefeituras municipais mas o governo federal pode cumprir, e o fez, um importante papel coordenador, fomentador e financiador de estudos e ações.

As inúmeras propostas de política urbana que não saíram do papel após 1985 e a pouca eficácia que teve a política autoritária e centralizadora do Regime Militar reforçam a convicção de que apenas uma formulação que seja resultado de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas. Para a equipe que coordenou os primeiros passos da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova "cultura" para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, propiciar debates democráticos para tratar deles, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de

ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública bem como o avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços democráticos onde os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode estimular novas e sucessivas transformações.

Para iniciar um amplo processo participativo de discussão e formulação da PNDU o MCidades convocou a primeira Conferencia Nacional das Cidades em 2003 e a segunda em 2005. As Conferências Nacionais foram precedidas de conferências municipais e estaduais que trataram de debater teses e propostas previamente preparadas bem como eleger delegados para a conferência nacional. O regimento da Conferência Nacional das Cidades, elaborado com a participação de 43 entidades nacionais convidadas em 2003 e pelo Conselho das Cidades em 2005, previu o número de delegados por segmento social ou institucional (movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda das instituições governamentais e legislativas). Cerca de 2.800 delegados participaram dos encontros nacionais. A maior parte dos delegados foram eleitos durante as Conferências Estaduais e a outra parte indicada pelas entidades nacionais ligadas às políticas urbanas.

O Conselho das Cidades, eleito na primeira Conferencia Nacional, e as quatro Câmaras Técnicas que o compõem (ligadas às quatro secretarias nacionais) começaram a funcionar no início de 2004. O Conselho aprovou as propostas da Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Saneamento, Política Nacional de Trânsito, Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos.

2.4 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO⁹

Seguindo a proposta do Projeto Moradia, a Política de Nacional Habitação tomou como ponto de partida que a moradia na cidade adquire sentido apenas no contexto da política urbana. A moradia não é uma ilha mas exige a complementação necessária sob a forma de serviços (transporte, energia elétrica, água, esgoto, coleta de lixo), infra-estrutura (pavimentação, drenagem, obras de

⁹ Dados do financiamento habitacional: CEF, 2006.

saneamento) e equipamentos coletivos (saúde, educação, abastecimento, lazer). Ainda de acordo com o Projeto Moradia a PNH depende fundamentalmente de três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Os aspectos relacionados à construção civil estariam dependentes dessa matriz formada por fatores determinantes.

A articulação entre terra e financiamento, prevista no Projeto Moradia, mostra-se indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretende minimizar a exclusão territorial.

Em relação à **política fundiária** o Ministério das Cidades lançou em 2005 a Campanha do Plano Diretor Participativo. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 afirmam a função social da cidade e a função social da propriedade, que devem ser aplicadas por meio do Plano Diretor Municipal.

De acordo com lei federal, aproximadamente 1.700 municípios devem elaborar seus planos diretores até outubro de 2006. Muitos deles desconhecem esta obrigatoriedade ou não tem a estrutura necessária para cumprirem esta obrigação segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade, que estabelece que os Planos Diretores devem conter os instrumentos para combater a propriedade subutilizada ou não utilizada e assegurar a gestão democrática das cidades.

A equipe de profissionais que coordena essa campanha no MCidades não desconhece que a eficácia do planejamento urbano no Brasil é questionável. As experiências históricas com Planos Diretores no Brasil mostra que eles se aplicam apenas a uma parte da cidade, tomam o mercado como referência e ignoram a demanda da maior parte da sociedade bem como ignoram a cidade ilegal. Flávio Villaça desenvolveu acuradas análises sobre o caráter ideológico e manipulador dos Planos Diretores no Brasil. (VILLAÇA, 2005)

No entanto, a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor com a possibilidade de utilização do Estatuto da Cidade, isto é, com a participação democrática e inclusão de instrumentos que garantam a função social da propriedade, é uma oportunidade única para ampliar o debate político e para formar militantes para a luta por uma cidade mais justa. A Campanha do Plano Diretor Participativo desenvolveu o conhecimento da cidade real e criou espaços de controle social sobre o Estado em nível local¹⁰.

O tema da **regularização fundiária** e imobiliária mereceu a criação de um programa específico nunca antes considerado no âmbito do governo federal em que pese, além de outros motivos, a

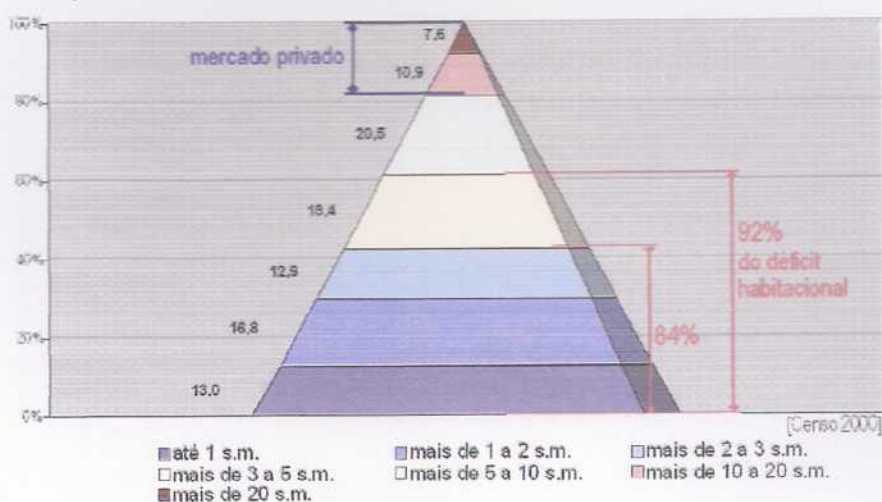
¹⁰ Até novembro de 2006, tinham apresentado propostas às Câmaras Municipais, 68% dos domicílios que tinham obrigação de fazê-lo até 10/10/2006, de acordo com o Estatuto da Cidade.

significativa dimensão do patrimônio fundiário e imobiliário da União que apresenta irregularidades em sua ocupação, em todo o país. Institucionalizar um espaço no governo federal visando o reconhecimento de significativa parcela da população a uma condição legal de moradia implica em criar direitos e mudar conceitos em esferas antes intocadas como é o caso dos cartórios de Registro de Imóveis cuja associação assinou um convênio com o MCidades.

Na área do **financiamento à habitação** o Ministério das Cidades propôs um novo Sistema Nacional de Habitação, cujo desenho visa reunir os esforços dos governos (União, Estados e Municípios) e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares, para combater o déficit habitacional.

A tese que orientou o desenho do novo modelo foi desenvolvida no citado Projeto Moradia. O estudo constata que no Brasil o mercado privado oferece um produto de luxo que abrange menos de 30% da população e que a classe média tem se apropriado dos recursos subsidiados utilizados na promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda sem alternativas que não a ocupação de terras e a construção ilegal de suas casas. Resultante desse quadro, o déficit habitacional está concentrado nas faixas de renda mais baixas: 92% está situado entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos conforme explicita o gráfico a baixo.

Gráfico 1: Distribuição da população por faixa de renda
Abrangência do mercado residencial privado e déficit de moradias nas faixas 0 a 5 e 0 a 3 s.m.



Fonte: MARICATO, 2005. Dados básicos: Renda e déficit habitacional: IBGE, 2000 / Mercado residencial privado: Projeto Moradia 2001

Na proposta que está sendo implementada, o novo Sistema Nacional de Habitação está dividido em dois subsistemas: (1) Subsistema de Mercado e (2) Subsistema de Habitação de Interesse Social. Segundo a **tese** que sustenta a PNH é preciso combinar ações que ampliem o mercado privado em direção às classes médias que atualmente não encontram alternativas para sua moradia e ações de promoção pública que dêem conta da população de rendas mais baixas, especialmente aquelas situadas no intervalo de 0 a 5 s. m. Dessa forma espera-se evitar que as classes médias se apropriem dos recursos públicos (ou semi-públicos como é o caso do FGTS) como aconteceu durante os anos que antecederam a nova PNH, incluindo o período da vigência do SFH. Enquanto 92% do déficit está concentrado nas faixas de renda situadas entre 0 e 5 s.m. menos de 50% dos recursos sob gestão federal foram dirigidos para essa finalidade o que revela regressividade nos investimentos sob gestão federal como mostra o gráfico situado mais a frente.

A necessidade de ampliação do mercado privado inspirou um projeto de lei proposto pelo Governo Federal e aprovado no Congresso Nacional, em 2004 de modo a dar segurança jurídica aos investidores na produção de imóveis. A Lei no. 10.391/2004 visa dar segurança a promotores, financiadores e compradores. Medidas complementares, tomadas pelo Ministério da Fazenda, permitiram a desova de recursos da Caderneta de Poupança (SBPE- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), que estavam retidos no Banco Central, ao mercado privado. O gráfico seguinte mostra a ampliação do crédito ao setor privado com recursos do SBPE.

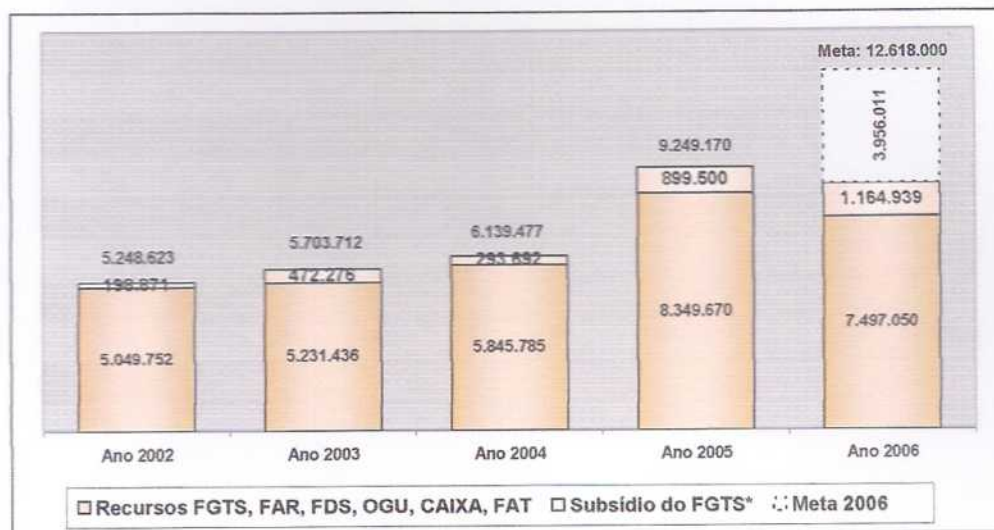
Gráfico 2: Recursos para a Produção do Mercado Privado - SBPE



Fonte: CEF, 2006. Fonte de dados: ABECIP; Projeção CEF.

Em relação às faixas de interesse social é preciso lembrar que a restrição orçamentária dada pela política fiscal – pagamento da dívida pública inflada por altas taxas de juros- e pressionada pelo superávit primário de 4,25% constitui um evidente obstáculo para uma política social abrangente. Essa dificuldade não foi resolvida mas contornada por iniciativas tomadas na gestão do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o qual apresentou significativo crescimento na arrecadação decorrente do crescimento do emprego formal nesse período. A resolução n. 460 proposta pelo Ministério das Cidades no final de 2004 e aprovada pelo Conselho Curador do FGTS permitiu reunir os subsídios para concentrar sua aplicação apenas nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 s.m.

Gráfico 3: Crédito Imobiliário e Contratações Caixa Econômica Federal
2002 a 2006

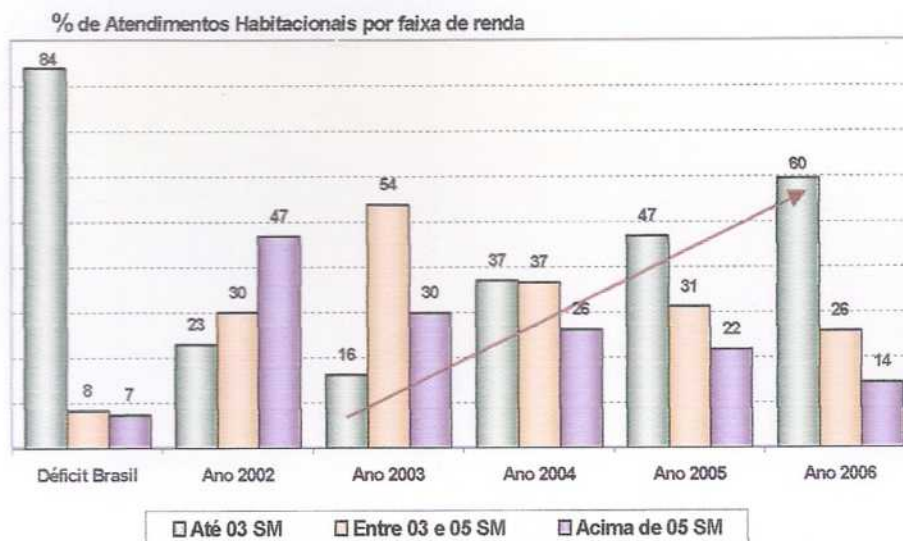


* RES. 460/04 – a partir de 01 de jun 05. Fonte: CEF, 2006, informações atualizadas até 28/07/2006

Os dados abaixo revelam como os recursos que estão sob gestão federal foram sendo adequados à proposta de priorização das rendas mais baixas.

Foram R\$ 30 bilhões investidos em habitação entre 2003 e julho de 2006 (no final de agosto já totalizavam R\$ 31 bilhões), que atenderam mais de 1,8 milhão de famílias, sendo **73% com renda mensal de até cinco salários mínimos**. Para o ano de 2006 estão previstos investimentos de mais R\$ 10 bilhões. Se considerarmos apenas os recursos do FGTS, o atendimento às famílias nesta faixa de renda foi de 86% no ano de 2006, um acréscimo de 43% em relação a 2002.

Gráfico 4: Déficit Habitacional e Atendimentos Habitacionais por faixa de renda 2002 a 2006



Fonte: CEF, 2006

- Os investimentos em habitação estão presentes em todas as Unidades da Federação, em 5.318 municípios brasileiros, sendo 462 integrantes de Regiões Metropolitanas. Dos atendimentos ocorridos, 68% estão concentrados nas regiões Nordeste e Sudeste, que concentram mais de 70% do déficit habitacional brasileiro.

- Aumento do montante e novo modelo de concessão de subsídios com os recursos do FGTS permitiram que – entre 2005 e 2006, fossem aplicados cerca de R\$ 2,1 bilhões de subsídios.

Outras ações do governo federal na área de habitação a partir da criação do Ministério das Cidades:

- Direcionamento dos recursos para subsídios habitacionais: alocação de R\$1 bilhão do OGU no primeiro ano de operação do FNHIS, destinados aos estados e municípios para urbanização de assentamentos precários e construção de moradias, beneficiando cerca de 200 mil famílias, com renda mensal de até 3 salários mínimos, com prioridade à erradicação de palafitas.

- Manutenção do PAR – Programa de Arrendamento Residencial, com prioridade ao atendimento das famílias de baixa renda. Mais de 50% da disponibilidade anual de recursos se destina a faixas de renda até 4 salários mínimos.

- Criação do Programa de Crédito Solidário, destinado à demanda organizada em cooperativas e associações no espaço urbano e rural, que financia com juro zero a aquisição de material de construção, aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio e conclusão, ampliação e reforma de unidades habitacionais. Entre selecionados e contratados, nos últimos 18

meses, são 104 empreendimentos atingindo um total de investimentos de R\$ 114 milhões beneficiando 7.591 famílias, com renda média de R\$ 700, distribuídas em 14 estados por todas as regiões do país.

- Diversificação nacional e regional de novos agentes financeiros no processo de produção habitacional do país – como as companhias de habitação popular (COHABs) e Cooperativas Habitacionais e de Crédito.
- Desoneração fiscal sobre Produtos Industrializados – IPI em diversos produtos da cesta básica de material para a construção civil, que representam 80% dos materiais necessários para a produção de uma unidade habitacional básica.

2.5 O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A grande inovação da política habitacional para responder ao déficit nacional está na construção do SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, aprovado na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social¹¹. Com a implementação desse fundo espera-se que Estados e Municípios incorporem-se ao sistema para ampliar o esforço de dar uma resposta massiva ao problema da habitação. O conselho do FNHIS foi instalado em 2006 e a construção do sistema está em pleno andamento.

Neste ano, iniciou-se a adesão dos estados e municípios, diferenciado para municípios com mais de 20mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas e para municípios com população inferior a 20mil habitantes. Ao aderir ao SNHI, os estados e municípios se comprometem a cumprir os requisitos exigidos pela Lei de criação do sistema, dentre elas a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS e constituir um Fundo Local de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor.

A Caixa Econômica Federal implementou várias mudanças nos procedimentos de aprovação de projetos em 2005 não apenas para dar conta do aumento dos recursos destinados à habitação e ao saneamento como também devido à reorientação da aplicação de parte deles para as faixas de renda situadas abaixo de 5 s. m.

¹¹ A Criação do Fundo Nacional de Interesse Social (lei 11.124 /2005) é resultado de um projeto de Lei de Iniciativa Popular que foi entregue ao Congresso Nacional em 1992 acompanhado de mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores. Foi resultado de grande mobilização social liderada pelos movimentos de moradia.

3. DEFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

3.1 CONCEITO DE DÉFICIT HABITACIONAL

A noção de déficit habitacional ou de necessidade habitacional não é absoluta, visto que cada sociedade estabelece seu conceito do que seria moradia adequada. Até os anos 80, na medida em que a política habitacional vigente priorizava a produção de unidades novas, o déficit habitacional era calculado considerando o total de domicílios necessários para substituir todas as moradias julgadas inadequadas. Esta forma de cálculo do déficit resultava em um super dimensionamento, reforçado por interesses corporativos que se beneficiavam da liberação de recursos públicos para a produção habitacional. (Projeto Moradia, 2000)

Nos anos 90 esse conceito foi reformulado, por trabalhos desenvolvidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE (1993) e Fundação João Pinheiro – FJP (1995), que passaram a considerar a existência de um estoque de moradias que não precisariam ser substituídas, mas sim qualificadas, recebendo outros tipos de atendimento. Esta nova noção, relacionada também às novas concepções de políticas habitacionais implementadas nos anos 1990, que reconhece a cidade e as práticas sociais presentes em sua produção, passa a ser adotada como referência. (Projeto Moradia, 2000)

O conceito de déficit habitacional utilizado hoje, baseado nesta noção, utilizado para sua medição no âmbito de todo o território nacional, é o definido pela Fundação João Pinheiro – FJP, tendo como base a utilização dos dados disponíveis pelo IBGE. A diversidade de formas de ocupação do território presentes no Brasil e a carência de informações ao mesmo tempo regionalizadas e comparáveis, é uma dificuldade para se obter uma informação mais precisa a respeito das particularidades da carência habitacional para cada situação urbana e rural brasileira. A utilização de dados do IBGE fornece parâmetros comparáveis e medidos segundo os mesmos critérios para todo o país, e permite levantar um parâmetro bastante preciso, como será exposto adiante, da dimensão do déficit habitacional brasileiro. As dificuldades se apresentam na qualificação deste déficit, com relação a sua territorialização, formas particulares de carências e de inadequação habitacional.

O conceito de déficit habitacional foi elaborado inicialmente em 1995, com base nos dados do Censo IBGE, 1991. Este conceito foi aprimorado em 2001, baseado nos dados disponíveis pela PNAD – 1999, respondendo a uma solicitação da SEDU/Governo Federal. Com base na PNAD, em função do universo amostral, os dados só puderam ser trabalhados na escala de grandes regiões,

estados e regiões metropolitanas. Com a disponibilização dos resultados do Censo Demográfico de 2000, pelo IBGE em 2005, a FJP desenvolveu novo trabalho, por solicitação do Ministério das Cidades, atualizando o conceito em função dos dados disponíveis, por município e microrregiões, mas com algumas limitações com relação à PNAD, em função das diferenças entre o tipo de informações coletadas (indicadas adiante).

A Fundação João Pinheiro trabalha com um conceito de déficit habitacional elaborado considerando dois **pressupostos** iniciais:

- O conceito de déficit habitacional deve considerar as extremas desigualdades sociais da sociedade brasileira, portanto, considerar de forma diferenciada as necessidades habitacionais em função dos estratos de renda. Enfoque principal é dado ao estrato de famílias com renda até 3 salários mínimos: *"limite superior para o ingresso em grande número de programas habitacionais de caráter assistencial"* (FJP, 2005).
- A questão habitacional tem necessariamente uma forte interface com outras políticas urbanas voltadas para a integração socioeconômica da população, tais como a legalidade da posse da terra – políticas de regularização fundiária, assim como a moradia é interdependente com o acesso aos transportes urbanos, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água. Deste modo, a moradia não pode ser resolvida de forma setorial buscando unicamente diminuir o déficit habitacional.

Para quantificação do déficit habitacional, o **conceito** elaborado pela FJP aborda dois segmentos distintos, complementares:

(1) déficit habitacional básico: relacionado à necessidade de construção de novas moradias, ou seja, ampliação do estoque de habitações. O déficit habitacional básico, refere-se ao somatório dos totais referentes à coabitação familiar, aos domicílios improvisados e aos domicílios rústicos. São componentes do déficit habitacional básico:

- déficit por incremento de estoque: domicílios improvisados (em locais destinados a fins não residenciais), coabitação familiar (famílias morando com outras famílias – conviventes, ou morando em cômodos próprios, cedidos ou alugados), famílias com ônus excessivo com aluguel (famílias com até 3sm que despendem até 30% da renda com aluguel, considerado apenas para grandes centros urbanos e metrópoles que tem esse dado disponível na PNAD, 1999, o Censo, 2000 não inclui esta informação no questionário).

- déficit por reposição de estoque: domicílios rústicos, considerados sem condições mínimas de habitabilidade¹².

(2) **inadequação de domicílios:** relacionado à qualidade de vida dos moradores, são domicílios urbanos com condições de habitabilidade inadequadas, mas sem necessidade de construção de novas unidades, refere-se portanto à necessidade de melhoria do estoque existente. São considerados inadequados segundo os critérios (podendo ser simultaneamente mais de um):

- **Carentes de infra-estrutura:** que não dispõe de ao menos um dos serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo;
- **Adensamento excessivo:** com número médio de moradores acima de 3 por dormitório (cômodos que servem de dormitório em caráter permanente), considerando os membros da família principal (a família secundária foi incluída no déficit);
- **Inadequação fundiária:** nenhum morador tem propriedade do terreno ou da fração ideal do terreno para apartamento;
- **Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva:** banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio¹³;
- **Depreciação dos imóveis:** parcela dos imóveis com mais de 50 anos de construção, considerada que necessita de cuidados especiais para manutenção.

Para o cálculo do déficit habitacional e inadequação de domicílios foram considerados individualmente os municípios com 20 mil habitantes ou mais, e todos os municípios das regiões metropolitanas (22) e RIDE do Distrito Federal. Os demais municípios foram agrupados, para análise, segundo as microrregiões definidas pelo IBGE (558 no total), para permitir uma maior precisão nas estimativas com base no universo amostral. As estimativas foram também agrupadas segundo aglomerações subnormais, definição do IBGE que mais se aproxima de vilas ou favelas.

***Agglomeração Subnormal,** segundo o IBGE é o conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.*

3.2 O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO

A Fundação João Pinheiro e o Ministério das Cidades em 2005 disponibilizaram em uma publicação os dados do déficit habitacional, baseado nos dados do Censo Demográfico – IBGE, 2000, por municípios de Regiões Metropolitanas, municípios selecionados e por microrregião para municípios

¹² Calculado pela PNAD, 1999, definido por domicílios cujas paredes não são de alvenaria ou madeira aparelhada, para os municípios – Censo, 2000, foi feito um modelo estatístico para estimar o valor. No cálculo do déficit para centros urbanos e metrópoles foi feito um estudo para determinar também o déficit decorrente da depreciação do imóvel. Devido à falta de precisão para extrapolar a forma de cálculo para os municípios, este componente não foi incluído no déficit habitacional.

¹³ O Censo IBGE, 2000, apresenta apenas o dado se há ou não sanitário no domicílio e não se é exclusivo ou não, dado presente apenas na PNAD, 1999.

com menos de 20mil habitantes. Neste ano o IBGE disponibilizou microdados que permitiram o detalhamento do déficit habitacional nesta escala. Anteriormente, a FJP havia elaborado a estimativa do déficit habitacional em 1995 com dados do Censo Demográfico de 1991, e em 2001 com base nos dados disponíveis até então do Censo Demográfico de 2000, agregados para o país, grandes regiões, unidades da Federação e regiões metropolitanas – sem o dado por municípios.

Uma nova estimativa do déficit foi disponibilizada em versão preliminar em 2006, baseada nos dados da PNAD de 2004, portanto também sem a desagregação por município, em função do universo amostral e metodologia da PNAD¹⁴. Neste trabalho, para apresentar o dimensionamento do déficit habitacional utilizamos este dado mais atual, do déficit habitacional estimado para 2004. Para realizar cálculos dos recursos necessários para atender ao déficit, e de projeções das necessidades habitacionais para 2027, utilizamos os dados de 2004 para o dimensionamento total do déficit, e as distribuições por categoria de municípios, e por renda retiradas do Censo de 2000, que apresentam da maior desagregação.

Tabela 1: Déficit Habitacional Total – Brasil 1991, 2000 e 2004

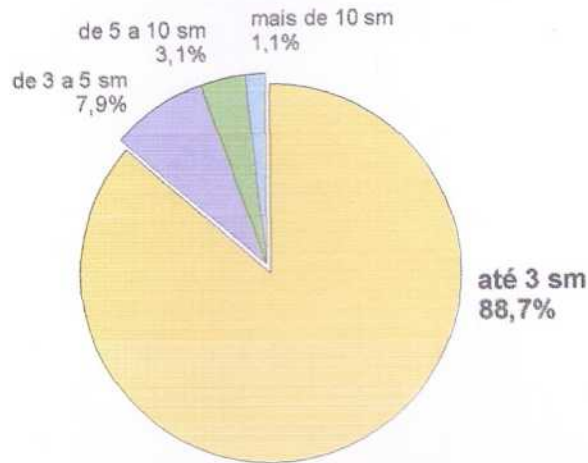
ESPECIFICAÇÃO	1991	2000	2004
Déficit urbano	3.743.594	5.469.851	6.340.292
Déficit total	5.374.380	7.222.645	7.804.619
População total	149.926.149	170.143.121	179.113.540

Fonte: Dados 1991 e 2000: FJP, 1995 e 2005 com base no Censo IBGE 1991 e 2000; Dados 2004: dados preliminares, FJP, 2006, com base na PNAD, para o Ministério das Cidades.

Para todos os anos estimados, o déficit habitacional é predominantemente urbano, chegando a **81,2%** em 2004, e este concentra-se na faixa de renda de população de até 3 salários mínimos – **88,7%**:

¹⁴ Ver item anterior, do conceito e metodologia de elaboração do déficit habitacional pela Fundação João Pinheiro. A metodologia de coleta de dados e universo amostral da PNAD está disponível no site do IBGE: www.ibge.gov.br.

Gráfico 5: Distribuição do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal - (em salários mínimos) Brasil - 2004

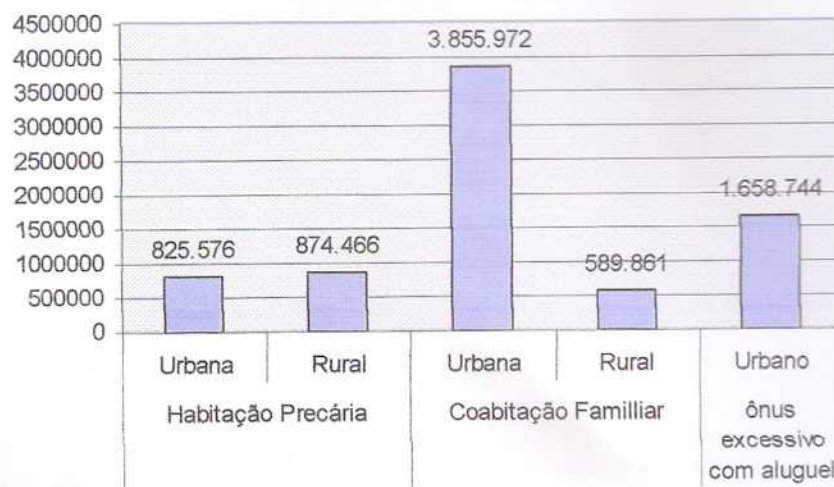


Fonte: FJP, 2006

3.3 COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL

A maior parte do déficit habitacional urbano é referente à famílias conviventes – coabitação familiar, seguido de habitação precária, estes com maior expressão no rural. O ônus excessivo com aluguel – critério referente apenas ao déficit habitacional urbano – é também bastante significativo, como pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 6: Componentes do Déficit Habitacional Urbano e Rural Brasil - 2004

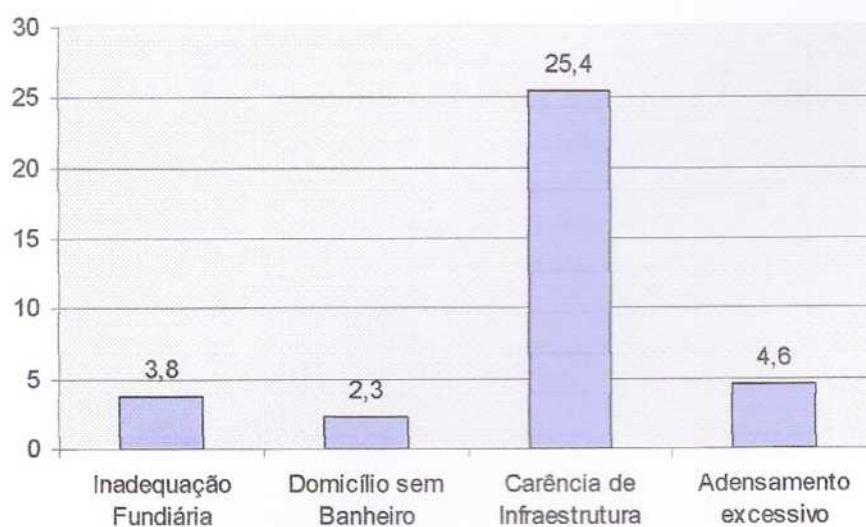


*não inclui o déficit habitacional por depreciação. Fonte: FJP, 2006

Com relação à inadequação, a maior parte se refere à carência de infraestrutura (gráfico 6), o que implica na necessidade de ações de urbanização e extensão da rede de infraestrutura.

Estes aspectos serão detalhados nos capítulos seguintes, referentes aos cálculos dos recursos necessários para atender o déficit habitacional e regionalização, conforme suas especificidades.

Gráfico 7: Percentual dos domicílios urbanos duráveis, segundo cada critério de inadequação Brasil - 2004



	Inadequação Fundiária	Domicílio sem Banheiro	Carência de Infraestrutura	Adensamento excessivo
No. de domicílios	1.670.205	1.025.811	11.168.955	2.035.232
População estimada	6.126.605	3.681.207	41.383.118	10.370.978

Fonte: FJP, 2006

4. CÁLCULO DOS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA ATENDER AO DÉFICIT DE MORADIAS E DE URBANIZAÇÃO NO PAÍS¹⁵

O cálculo dos recursos necessários para as necessidades habitacionais do país considera o déficit acumulado até 2.004, calculado a partir dos dados do PNAD e processados pela metodologia da Fundação João Pinheiro – o que pressupõe a necessidade de novas moradias, de urbanização de assentamentos precários e de reforma e/ou ampliação das moradias com adensamento excessivo – , e a demanda gerada pelo crescimento demográfico.

O cálculo parte do pressuposto que atendidas as necessidades futuras geradas pela demanda demográfica, não deverá crescer a quantidade de domicílios com carências de infra-estrutura e urbanização, hipótese otimista mas que se justifica frente ao fato de que a proposta cria as condições para enfrentar a demanda futura de moradia, o que significa que novas favelas e áreas de urbanização precária não deveriam ser criadas.

No início do estudo, é apresentado um cenário inercial (“do nothing”), que poderia ser chamado de pessimista, ou seja que considera a possibilidade – não improvável – de continuidade das tendências da última década (apenas parcialmente alterada nos 2 últimos anos), caracterizada pela produção habitacional restrita aos segmentos com capacidade de pagamento (ou seja, restrição ao subsídio habitacional) e de não enfrentamento do déficit gerado pela demanda demográfica, o que redundará no processo já tradicional de crescimento dos assentamentos informais.

4.1 CÁLCULO PARA CUSTEAR A NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DE NOVAS MORADIAS PARA ATENDER O DÉFICIT ACUMULADO

Para calcular as necessidades habitacionais atuais foram utilizados os dados do PNAD de 2004, sendo que para efeito da estratificação deste déficit por categoria de municípios e renda foram utilizados os dados do Censo de 2.000, uma vez que os dados referentes a 2004 não levam em conta a categoria dos municípios, aspecto importante visto que os custos de produção da moradia, incluindo a terra, são substancialmente diferentes a depender das características porte e inserção do município.

¹⁵ Capítulo elaborado por Nabil Bonduki.

Para efeito de cálculo da necessidade de novas moradias por categorias de municípios, foi considerado o Déficit Habitacional Básico, conforme a *Tabela 5.4 – Estimativa do Déficit Habitacional Básico por situação do domicílio, segundo grupos de municípios – 2000* (Fundação João Pinheiro 2006:42). O déficit habitacional básico refere-se à soma de coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos, condições de moradias que requerem a produção de novas unidades.

Tabela 2: Déficit Habitacional Básico – 2.004
Brasil, Estimativa Regiões Metropolitanas, Municípios Seleccionados, Outros Municípios (em mil)

	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Brasil	7.805	100	6340	100	1.465	100
Regiões Metropolitanas	2.442	31,3	2675	42,2	77	5,2
Municípios Seleccionados	2.490	31,9	2244	35,4	339	23,1
Outros municípios	2.880	36,9	1.414	22,3	1.049	71,6

Fonte: Déficit 2004: Dados preliminares calculados pela Fundação João Pinheiro em 2006, com base na PNAD, para o Ministério das Cidades. Distribuição entre categorias de municípios: Tabela 5.4 – FJP (2006). Com base no Censo de 2000.

Por outro lado, é necessário estratificar esta necessidade habitacional por renda mensal familiar das famílias considerando que esta variável é indispensável para identificar a demanda a ser atendida com recursos públicos. Esta informação está disponível apenas para os domicílios urbanos e para o ano de 2.000, conforme a Tabela 5.8 do estudo da Fundação João Pinheiro (2006) – *Distribuição percentual dos domicílios urbanos improvisados e da coabitação familiar urbana, por faixas de renda mensal familiar - 2000*. Desta forma, foram utilizados os dados globais calculados a partir do PNAD de 2004, estratificados por renda a partir dos dados do Censo de 2000.

Tabela 3: Déficit Habitacional Básico Urbano– 2.004
Por faixa de renda mensal familiar (em SM)
Brasil, Regiões Metropolitanas, Municípios Seleccionados, Outros Municípios (em mil)

	Até 3	%	De 3 a 5	%	De 5 a 10	%	Mais de 10	%	Total
Brasil	4825	76,1	749	12,1	510	8,3	212	3,5	6340
Regiões Metropolitanas	1867	69,8	388	14,5	292	10,9	128	4,8	2675
Municípios Seleccionados	1766	78,7	258	11,5	159	7,1	61	2,7	2244
Outros municípios	1230	87,0	103	7,3	59	4,2	23	1,6	1.414

Fonte: Déficit 2004: Dados preliminares calculados pela Fundação João Pinheiro em 2006, com base na PNAD, para o Ministério das Cidades. Distribuição entre faixas de renda: Tabela 5.8 (FJP 2006:52). Com base no Censo de 2000.

Com base nas tabelas 2 e 3, foram sistematizadas as necessidades de novas moradias, considerando as categorias dos municípios, a zona rural, estratificado por faixas de renda, base de

dados para o cálculo do custo necessário para produzir novas moradias de acordo com o déficit acumulado até 2.004 (tabela 4).

Tabela 4: Déficit Habitacional Básico – 2.004
Brasil, Regiões Metropolitanas, Municípios Selecionados, Outros Municípios, Rural Agrupado – Síntese para cálculo (em mil)

	Urbano	Rural	Total	Até 3 SM	De 3 a 5 SM	De 5 a 10 SM	+ 10 SM
Regiões Metropolitanas	2675			1867	388	292	128
Municípios Selecionados	2244			1766	258	159	61
Outros municípios	1.414			1230	103	59	23
Brasil Urbano	6340			4825	749	510	212
Brasil Rural		1.465		1274	107	63	23
Brasil Total			7.805	6137	856	573	235

Fonte: Dados básicos: FJP 2006.

Para o cálculo de estimativa de recursos necessários foi elaborado uma tabela de custo por tipologias e formas de produção habitacional, levando em conta ainda as categorias de municípios.

Os custos previstos e a distribuição das necessidades de novas moradias pelas tipologias consideradas levam em conta as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, como a necessidade de repovoar as áreas centrais e consolidadas das regiões metropolitanas, de estimular uma maior ocupação do solo através da utilização de tipologias mais verticalizadas nas regiões metropolitanas e cidades médias, enquanto que nas cidades menores e na zona rural considera-se que é viável enfrentar o problema das novas moradias a custos mais reduzidos, através do processo de auto-empresendimento da casa própria, baseado no financiamento de material de construção e da autoconstrução da moradia.

Na tabela 5, são apresentados os custos por tipologias e categorias de municípios. Os custos apresentados baseiam-se em valores médios considerando a enorme diversidade de valores que podem ser encontrados nas cidades brasileiras, mesmo quando já estratificadas pelas categorias especificadas, como Região Metropolitanas, municípios selecionados (mais de 20 mil fora das RM's) e municípios com menos de 20 mil habitantes.

De fato, o custo da terra e da mão de obra variam enormemente entre uma RM como São Paulo e outras como Belém, Goiânia ou Curitiba. Um estudo mais aprofundado, como o que será realizado para o Plano Nacional de Habitação deverá incorporar estas especificidades que, neste rápido cálculo, não é possível destacar. Assim, os valores devem ser entendidos como referências e não como tetos ou pisos de financiamento.

Na Tabela 6, é apresentada a distribuição das novas moradias por tipologias e formas de produção, aspecto fundamental para calcular os recursos necessários para atender o déficit acumulado. Trata-

se da construção de um cenário, que como já foi dito explicita uma estratégia de buscar obter o melhor resultado, levando em conta a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com os menores recursos.

Tabela 5: Custo estimados por tipologia de solução habitacional por categorias de municípios (em R\$ / dezembro de 2006)
Unidades novas

		Municípios Região Metropolitana	Municípios Selecionados	Demais municípios	Zona Rural
Empreitada global *	Áreas centrais e consolidadas	45 mil	-----	-----	-----
Empreitada global *	Vertical	34 mil	28 mil	-----	-----
	Horizontal	26 mil	20 mil	-----	-----
Auto-gestão Associativa *	Vertical	23 mil	18 mil	-----	-----
	Horizontal	18 mil	14 mil	-----	-----
Autoconstrução **	Horizontal	-----	9 mil	9 mil	9 mil

* Inclui terreno e infra-estrutura

** Terreno do beneficiário final ou da prefeitura. Sem infra-estrutura

Tabela 6: Quantidade de unidades a serem produzidas por tipologia e por categoria de municípios para suprir o déficit acumulado até 2004 (até 3 SM)
Unidades novas

		Municípios Região Metropolitana	Municípios Selecionados	Demais municípios	Zona Rural	Total Brasil
Empreitada global *	Áreas centrais	373 mil 20%	-----	-----	-----	
Empreitada global *	Vertical	934 mil 50%	530 mil 30%	-----	-----	
	Horizontal	280 mil 15%	618 mil 35%	-----	-----	
Auto-gestão Associativa *	Vertical	187 mil 10%	18 mil 1%	-----	-----	
	Horizontal	93 mil 5%	71 mil 4%	-----	-----	
Autoconstrução **	Horizontal	-----	530 mil 30%	1.230 mil	1.274 mil	
Total		1.867 mil	1.766 mil	1.230 mil	1.274 mil	6.137 mil

* Inclui terreno e infra-estrutura

** Terreno do beneficiário final ou da prefeitura. Sem infra-estrutura.

Tabela 7: Recursos necessários para atender a produção de novas unidades para atender ao déficit acumulado até 2004 na faixa de renda até 3 SM Brasil (em milhões de R\$)

		Municípios Regiões Metropolitanas	Municípios Selecionados (mais de 20 mil hab., fora das RM)	Demais municípios	Zona Rural	Total Brasil
Empreitada global * Áreas centrais		16.803	-----	-----	-----	
Empreitada global *	Vertical	31.739	14.834	-----	-----	
	Horizontal	7.281	12.362	-----	-----	
Auto-gestão Associativa *	Vertical	4.294	318	-----	-----	
	Horizontal	1.680	989	-----	-----	
Autoconstrução **	Horizontal	-----	4.768	11.070	11.466	
Total		61.798	33.271	11.070	11.466	117.605

* Inclui terreno e infra-estrutura

** Terreno do beneficiário final ou da prefeitura. Sem infra-estrutura

Tabela 8: Quantidade de unidades a serem produzidas por tipologia e por categoria de municípios para suprir o déficit acumulado até 2004 (de 3 a 5 SM) Unidades novas

		Municípios Região Metropolitana	Municípios Selecionados	Demais municípios	Zona Rural	Total Brasil
Empreitada global * Áreas centrais		78 mil	-----	-----	-----	
Empreitada global *	Vertical	20%	51 mil (30%)	-----	-----	
	Horizontal	194 mil	77 mil	-----	-----	
Auto-gestão Associativa *	Vertical	50%	30%	-----	-----	
	Horizontal	58 mil	90 mil	-----	-----	
Autoconstrução **	Horizontal	15%	35%	103 mil	107 mil	
Total		388mil	258mil	103 mil	107 mil	856 mil

* Inclui terreno e infra-estrutura

** Terreno do beneficiário final ou da prefeitura. Sem infra-estrutura

Tabela 9: Recursos necessários para atender a produção de novas unidades para atender ao déficit acumulado até 2004 na faixa de renda de 3 a 5 SM Brasil (em milhões de R\$)

		Municípios Regiões Metropolitanas	Municípios Selecionados (mais de 20 mil hab., fora das RM)	Demais municípios	Zona Rural	Total Brasil
Empreitada global * Áreas centrais	Vertical	3.492	-----	-----	-----	
Empreitada global *	Vertical	6.596	2.167	-----	-----	
	Horizontal	1.513	1.806	-----	-----	
Auto-gestão Associativa *	Vertical	892	46	-----	-----	
	Horizontal	349	144	-----	-----	
Autoconstrução **	Horizontal	-----	697	927	963	
Total		12.843	4.861	927	963	19.594

* Inclui terreno e infra-estrutura

** Terreno do beneficiário final ou da prefeitura. Sem infra-estrutura

Para efeito de cálculo dos recursos do OGU necessários para contribuir para a enfrentamento do déficit acumulado é fundamental considerar que a principal fonte para financiar a habitação é o FGTS, sendo que os recursos do OGU, canalizados para o FNHIS devem ser utilizados como subsídios num mix de recursos (onerosos e não onerosos) para viabilizar o atendimento a população de baixa renda. É importante ressaltar ainda que estados e municípios, no âmbito do novo Sistema Nacional de Habitação devem também contribuir com os recursos dos respectivos fundos de habitação para complementar o subsídio necessário. Deve-se também considerar que parte do subsídio necessário pode advir do "desconto" embutido nos financiamentos do FGTS para a população de até 3 SM, possibilitado pela Resolução 460.

Neste sentido, deve-se estabelecer um critério genérico para especificar em cada tipo de financiamento qual porcentagem de subsídio é necessária, o que também varia de acordo com a faixa de renda e custo da habitação. No item 4 deste capítulo serão sistematizados os recursos necessários, estabelecendo-se assim que porcentagem deve advir do OGU.

4.2 CÁLCULO PARA CUSTEAR AS NECESSIDADES ORIUNDAS DA DEMANDA DEMOGRÁFICA

O cálculo da demanda demográfica para o período 2000-2027 apresenta inúmeras dificuldades metodológicas e práticas, a começar pela necessidade de estabelecer cenários econômicos e demográficos que dependem de uma gama muito ampla de variáveis, como evolução do emprego e renda da população trabalhadora, taxa de crescimento da economia, migração inter-regionais, evolução do perfil da família brasileira etc, que deveriam requerer estudos específicos e aprofundados que não podem ser executados no prazo e limites deste breve estudo.

Assim, adotou-se algumas premissas lastreadas em tendências recentes, que permitem estimar a demanda futura por habitação no país, anualmente, para todas as faixas de renda.

Os passos seguidos para calcular a demanda demográfica por habitação são os seguintes.

- a) Adotou-se a projeção de crescimento da população total elaborada pelo IBGE, para o período de 2000-2050 (Site do IBGE – Projeções da população).
- b) Estimou a evolução do crescimento de população urbana e rural, com base na tendência da última década, ajustada em decorrência da desaceleração do processo de migração rural-urbano e considerando que a medida que a porcentagem da população urbana se aproxima de 90% ela tende a se estabilizar. Assim, estima-se que população urbana que, em 2000 representava 81,08% da população total, irá alcançar, em 2027, 90,85%. Como base nestes procedimentos, obteve-se uma estimativa da evolução da população total, urbana e rural de 2000 até 2027, conforme a Tabela 10.

Tabela 10: Estimativa e Projeção da População Total, Urbana e Rural (2000-2027)

Ano	População	Urbana	Rural
2000	170.143.121	137.953.959	32.189.162
2001	172.385.826	140.753.027	31.632.799
2002	174.632.960	143.286.344	31.346.616
2003	176.876.443	145.834.627	31.041.816
2004	179.113.540	148.395.568	30.717.972
2005	181.341.499	150.966.798	30.374.701
2006	183.554.255	153.543.134	30.011.121
2007	185.738.317	156.113.055	29.625.262
2008	187.885.996	158.669.724	29.216.272
2009	189.990.983	161.207.349	28.783.634
2010	192.040.996	163.714.949	28.326.047
2011	194.039.559	166.194.882	27.844.677
2012	195.991.828	168.650.968	27.340.860
2013	197.888.406	171.074.527	26.813.879
2014	199.727.886	173.463.669	26.264.217
2015	201.517.470	175.823.993	25.693.477
2016	203.258.566	178.054.504	25.204.062
2017	204.944.451	180.248.645	24.695.806
2018	206.575.869	182.406.492	24.169.377
2019	208.162.318	184.535.895	23.626.423
2020	209.705.328	186.637.742	23.067.586
2021	211.212.834	188.613.061	22.599.773
2022	212.691.808	190.571.860	22.119.948
2023	214.141.947	192.513.610	21.628.337
2024	215.562.532	194.437.404	21.125.128
2025	216.952.113	196.233.186	20.718.927
2026	218.309.048	197.897.152	20.411.896
2027	219.630.780	199.534.564	20.096.216

Fonte: Site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para estimativa da População Total. Projeção do autor para a estimativa Urbana e Rural.

- c) Para se calcular o acréscimo de domicílios no período considerado, tornou-se necessário estimar a evolução do número médio de habitantes por domicílio, índice que vem caindo há pelo menos duas décadas. Trabalhando-se com um cenário em que esta queda deverá se manter na próxima década e gradativamente ser reduzida, estabeleceu-se que ainda deverá se manter para o período 2.000-2015 os mesmos índices de redução do número de pessoas por domicílio do período 1991-2000, sendo que para o período de 2016 a 2027 o índice de queda do número médio de habitantes por domicílio deverá ser progressivamente menor. Assim, adotou-se os seguintes índices de redução do número de habitantes por domicílio:

Período 2005-2015: População Total -1,95%; Urbana -1,85; Rural -1,7,

Período 2016-2020: População Total -0,97%; Urbana -0,90; Rural -0,85

Período 2020-2023: População Total -0,66%; Urbana -0,60; Rural -0,58

Período 2024-2027: População Total -0,48%; Urbana -0,45; Rural -0,42

Adotando-se estes índices, obteve-se uma projeção do número médio de pessoas por domicílio para o período, conforme está exposto na Tabela 11.

Tabela 11: Estimativa do Número Médio de Habitantes por Domicílio Total, Urbano e Rural 2000-2027

Ano	Brasil	Urbana	Rural
2000	3,79	3,70	4,27
2001	3,72	3,63	4,19
2002	3,65	3,57	4,12
2003	3,58	3,50	4,05
2004	3,51	3,43	3,97
2005	3,44	3,37	3,90
2006	3,37	3,31	3,83
2007	3,31	3,25	3,77
2008	3,24	3,18	3,70
2009	3,18	3,13	3,63
2010	3,12	3,07	3,57
2011	3,06	3,01	3,51
2012	3,00	2,95	3,44
2013	2,94	2,90	3,38
2014	2,88	2,84	3,32
2015	2,82	2,79	3,26
2016	2,79	2,77	3,23
2017	2,76	2,74	3,20
2018	2,74	2,72	3,18
2019	2,71	2,69	3,15
2020	2,69	2,67	3,13
2021	2,67	2,66	3,11
2022	2,66	2,64	3,10
2023	2,64	2,63	3,08
2024	2,63	2,62	3,07
2025	2,61	2,60	3,05
2026	2,60	2,59	3,04
2027	2,59	2,58	3,03

* As taxas utilizadas para a estimativa do número de habitantes/domicílios foram as mesmas verificadas no período de 1991 a 2000, ou seja: Total: - 0,0195; Urbana: -0,0185; Rural: -0,0178.

Fonte: Estimativas calculadas pelo autor, com base na tendência do período 1991-2000

- d) A adoção para o período de 2000-2027 da mesma tendência da década de 90 leva em conta que a população brasileira vem reduzindo a taxa de natalidade e que, ao mesmo tempo vive-se ainda, no período em tela, uma explosão nas faixas etárias correspondentes ao momento da constitui-se de novas famílias (dos 20 aos 40 anos). A partir de 2015, esta

tendência vai progressivamente se reduzindo até se estabilizar posto que existe um limite natural para a redução do número de membros da família.

É importante problematizar esta questão, pois ela é determinante para o estabelecimento das necessidades futuras de moradia por demanda demográfica. Com a queda do número de habitantes por domicílio verifica-se um crescimento da demanda por novas moradias num índice muito superior ao do crescimento demográfico.

Isto significa que a forte redução das taxas de crescimento populacional, com a redução do número de filhos, que tem aliviado a demanda por alguns serviços públicos, não traz o mesmo impacto no setor da habitação, ao menos enquanto prevalecer a idéia de que *"quem casa quer casa"*.

A questão recoloca, em outros termos, a discussão a respeito da hipótese admitida neste trabalho e que é central na metodologia da FJP, segundo a qual a coabitação gera necessariamente a necessidade de uma nova moradia. Poderia-se, em tese admitir que com a redução do tamanho da família, a coabitação poderia ser admitida sem maiores problemas de habitabilidade. É possível, também, aprofundar a análise numa outra perspectiva: a redução do tamanho da família pode ser uma das causas da coabitação e, mais ainda, este fenômeno estaria se tornando mais comum a medida em que o tamanho da família se reduz.

Malgrado um amplo debate acadêmico e empírico que esta questão requer, no âmbito desta nota técnica, não se questiona a metodologia que tem regido o cálculo de necessidades de novas moradias do país, admitindo-se, portanto, o processo de redução do número de habitantes por domicílio e, em consequência, uma forte elevação da necessidade nas necessidades futuras de moradias.

- e) Definida a estimativa de crescimento da população e o número de habitantes por domicílio para o período, elaborou-se as Tabelas 12, 13 e 14, que mostra a demanda demográfica por novas moradias para o total dos domicílios, para os urbanos e para os rurais, até o ano de 2027.

Tabela 12: Estimativa de Projeção do número de domicílios a serem criados por demanda demográfica População Total (2000-2027)

Ano	População	Taxa	Domicílios
2000	170.143.121	3,79	44.842.293
2001	172.385.826	3,72	46.336.942
2002	174.632.960	3,65	47.874.520
2003	176.876.443	3,58	49.453.908
2004	179.113.540	3,51	51.075.361
2005	181.341.499	3,44	52.739.089
2006	183.554.255	3,37	54.444.283
2007	185.738.317	3,31	56.187.762
2008	187.885.996	3,24	57.967.830
2009	189.990.983	3,18	59.783.044
2010	192.040.996	3,12	61.629.889
2011	194.039.559	3,06	63.509.708
2012	195.991.828	3,00	65.424.469
2013	197.888.406	2,94	67.371.310
2014	199.727.886	2,88	69.349.886
2015	201.517.470	2,82	71.362.844
2016	203.258.566	2,79	72.852.533
2017	204.944.451	2,76	74.255.236
2018	206.575.869	2,74	75.392.653
2019	208.162.318	2,71	76.812.663
2020	209.705.328	2,69	77.957.371
2021	211.212.834	2,67	79.105.930
2022	212.691.808	2,66	79.959.326
2023	214.141.947	2,64	81.114.374
2024	215.562.532	2,63	81.962.940
2025	216.952.113	2,61	83.123.415
2026	218.309.048	2,60	83.965.018
2027	219.630.780	2,59	84.799.529

Fonte: Estimativas calculadas pelo autor

Tabela 13: Estimativa de Projeção do número de domicílios a serem criados por demanda demográfica – População Urbana (2000-2027)

Ano	População	Taxa	Domicílios
2000	137.953.959	3,70	37.284.854
2001	140.753.027	3,63	38.774.939
2002	143.286.344	3,57	40.136.231
2003	145.834.627	3,50	41.667.036
2004	148.395.568	3,43	43.264.014
2005	150.966.798	3,37	44.797.269
2006	153.543.134	3,31	46.387.654
2007	156.113.055	3,25	48.034.786
2008	158.669.724	3,18	49.896.140
2009	161.207.349	3,13	51.503.945
2010	163.714.949	3,07	53.327.345
2011	166.194.882	3,01	55.214.247
2012	168.650.968	2,95	57.169.820
2013	171.074.527	2,90	58.991.216
2014	173.463.669	2,84	61.078.757
2015	175.823.993	2,79	63.019.352
2016	178.054.504	2,77	64.279.604
2017	180.248.645	2,74	65.784.177
2018	182.406.492	2,72	67.061.210
2019	184.535.895	2,69	68.600.704
2020	186.637.742	2,67	69.901.776
2021	188.613.061	2,66	70.907.166
2022	190.571.860	2,64	72.186.311
2023	192.513.610	2,63	73.199.091
2024	194.437.404	2,62	74.212.750
2025	196.233.186	2,60	75.474.302
2026	197.897.152	2,59	76.408.167
2027	199.534.564	2,58,	77.338.978

Fonte: Estimativas calculadas pelo autor

Tabela 14: Estimativa de Projeção do número de domicílios a serem criados por demanda demográfica – População Rural (2000-2027)

Ano	População	Taxa	Domicílios
2000	32.189.162	4,27	7.538.445
2001	31.632.799	4,19	7.549.594
2002	31.346.616	4,12	7.608.402
2003	31.041.816	4,05	7.664.646
2004	30.717.972	3,97	7.737.524
2005	30.374.701	3,90	7.788.385
2006	30.011.121	3,83	7.835.802
2007	29.625.262	3,77	7.858.160
2008	29.216.272	3,70	7.896.290
2009	28.783.634	3,63	7.929.376
2010	28.326.047	3,57	7.934.467
2011	27.844.677	3,51	7.932.956
2012	27.340.860	3,44	7.947.924
2013	26.813.879	3,38	7.933.100
2014	26.264.217	3,32	7.910.909
2015	25.693.477	3,26	7.881.435
2016	25.204.062	3,23	7.803.115
2017	24.695.806	3,20	7.717.439
2018	24.169.377	3,18	7.600.433
2019	23.626.423	3,15	7.500.452
2020	23.067.586	3,13	7.369.836
2021	22.599.773	3,11	7.266.808
2022	22.119.948	3,10	7.135.467
2023	21.628.337	3,08	7.022.187
2024	21.125.128	3,07	6.881.149
2025	20.718.927	3,05	6.793.091
2026	20.411.896	3,04	6.714.439
2027	20.096.216	3,03	6.632.415

Fonte: Estimativas calculadas pelo autor

- f) A análise das Tabelas 12, 13 e 14, mostra que a necessidade de novas moradias por demanda demográfica na Zona Rural, consideradas as tendências assumidas, é insignificante, sendo razoável supor que o enfrentamento do déficit atual de moradias nesta zona, com uma certa re-acomodação na distribuição regional e localização das novas moradias a serem edificadas, seja suficiente para dar conta do problema. Já na Zona Urbana, verifica-se um acréscimo significativo por novas moradias, com uma forte incidência na necessidade de intervenção do governo nas faixas de menor renda para evitar que esta demanda demográfica acabe por gerar um crescimento dos assentamentos precários.
- g) Para identificar e dimensionar a quantidade de recursos necessários para enfrentar o problema habitacional urbano nas camadas da população que requerem subsídio público, é

necessário estratificar a demanda demográfica por moradias urbanas por faixas de renda. Para tanto, observou a distribuição dos domicílios por renda familiar auferida pelo IBGE no Censo de 2.000, conforme a Tabela 15 e redistribuiu-se os acréscimos pelas diferentes faixas de renda familiar, conforme expresso na Tabela 16, considerando apenas a Zona Urbana.

Tabela 15: Distribuição das famílias por renda familiar – 2.000
Brasil – Total, Urbano e Rural

	Brasil	Urbano	Rural
Até 1 SM	19,8	16,3	37,7
De 1 a 3 SM	29,1	27,2	38,5
De 3 a 5 SM	16,9	17,8	13,6
De 5 a 10 SM	18,2	20,2	7,9
+ 10 SM	16,1	18,5	3,6

Fonte: Site IBGE

Tabela 16: Estimativa de Acréscimo de Domicílios Urbanos considerando a atual distribuição da população por renda familiar (2005-2027)
Total e por faixas de renda (em mil)

Ano	Estimativa de Domicílios Urbanos	Acréscimo anual total (todas as faixas de renda)	Até 1 SM	De 1 a 3 SM	De 3 a 5 SM	De 5 a 10 SM	+ 10 SM
			16,3%	27,2%	17,8%	20,2%	18,5%
2004	43.264						
2005	44.797	1.533	250	417	273		
2006	46.387	1.590	259	432	283		
2007	48.034	1.647	268	448	293		
2008	49.896	1.862	304	437	331		
2009	51.503	1.607	262	496	286		
2010	53.327	1.824	297	496	325		
2011	55.214	1.887	308	513	336		
2012	57.169	1.955	319	532	348		
2013	58.991	1.822	297	496	324		
2014	61.078	2.087	340	568	371		
2015	63.019	1.941	316	528	345		
2016	64.279	1.260	205	343	224		
2017	65.784	1.505	245	409	268		
2018	67.061	1.277	208	347	227		
2019	68.600	1.539	251	419	274		
2020	69.901	1.301	212	354	232		
2021	70.907	1.006	164	274	179		
2022	72.186	1.279	208	348	228		
2023	73.199	1.013	165	276	180		
2024	74.212	1.013	165	276	180		
2025	75.474	1.262	206	343	225		
2026	76.408	934	152	254	166		
2027	77.338	930	152	253	166		
Total		34.074	5554	9258	6065	6883	6.304

Fonte: Estimativas calculadas pelo autor

- h) A análise da Tabela 16, revela um acréscimo total de 34,1 milhões de domicílios no período 2005-2027 e a criação de 5,5 milhões de domicílios na faixa de até 1 SM de renda familiar e de cerca de 8,3 milhões de domicílios na faixa de 1 a 3 SM de renda familiar. Mas este é um cenário que projeta a situação sócio-econômica de 2.000 para os vinte e sete anos posteriores, portanto, extremamente pessimista não levando em conta uma série de iniciativas tomadas recentemente, e que deverão se aprofundar, espera-se, para combater a pobreza, acelerar o crescimento e ampliar a geração de emprego e renda.

Evidentemente, a elaboração de cenários mais sofisticados requereria estudos específicos que não cabem no bojo desta nota técnica, mas seria desconhecer as tendências atuais não construir um cenário mais favorável no que se refere a melhoria da renda dos setores de renda mais baixos. Assim, foi elaborada uma hipótese mais otimista, que trabalha com o seguinte cenário: entre 2005 e 2027, 50% das famílias com renda de até 1 SM irão no período passar para a faixa de 1 a 3 SM e 50% das famílias com renda entre 1 a 3 SM passarão para a faixa seguinte, ou seja de 3 a 5 SM, mantendo-se os níveis seguintes. Com esta revisão, chegou-se à Tabela 17.

Tabela 17: Estimativa de Acréscimo de Domicílios Urbanos corrigindo a atual distribuição da população por renda familiar de modo a considerar uma melhoria na distribuição da renda no país entre 2.005 e 2.027
Total e por faixas de renda (em mil)

Ano	Estimativa de Domicílios Urbanos	Acréscimo anual total	Até 1 SM	De 1 a 3 SM	De 3 a 5 SM	De 5 a 10 SM	+ 10 SM
2004	43.264						
2005	44.797	1.533	125	333,5	481,5		
2006	46.387	1.590	129,5	345,5	499		
2007	48.034	1.647	134	358	517		
2008	49.896	1.862	152	370,5	549,5		
2009	51.503	1.607	131	379	534		
2010	53.327	1.824	148,5	396,5	573		
2011	55.214	1.887	154	410,5	592,5		
2012	57.169	1.955	159,5	425,5	614		
2013	58.991	1.822	148,5	396,5	572		
2014	61.078	2.087	170	454	655		
2015	63.019	1.941	158	422	609		
2016	64.279	1.260	102,5	274	395,5		
2017	65.784	1.505	122,5	327	472,5		
2018	67.061	1.277	104	277,5	400,5		
2019	68.600	1.539	125,5	335	483,5		
2020	69.901	1.301	106	283	409		
2021	70.907	1.006	82	219	316		
2022	72.186	1.279	104	278	402		
2023	73.199	1.013	82,5	220,5	318		
2024	74.212	1.013	82,5	220,5	318		
2025	75.474	1.262	103	274,5	396,5		
2026	76.408	934	76	203	293		
2027	77.338	930	76	202,5	292,5		
Total		34.074	2.776	7.406	10.693	6883	6.304

Fonte: Estimativas calculadas pelo autor

- i) Assim, considerando a hipótese expressa na Tabela 17, seriam necessários no período de 2.005-2027, para evitar o crescimento do déficit habitacional e, ainda, o agravamento do problema dos assentamentos precários, 2,8 milhões de moradias na faixa de menos de 1 SM, que requer subsídio total, e 7,4 milhões na faixa de 1 a 3 SM e 10,7 milhões na faixa de 3 a 5 SM, que requerem subsídios parciais.
- j) A distribuição regional e por categoria de municípios destas moradias, necessárias para atender a demanda demográfica depende do cruzamento da demanda por moradia com o maior ou menor dinamismo da rede urbana brasileira como foi desenvolvido no próximo capítulo. Frente à dificuldade de se atribuir custos aos diferentes tipos de municípios relacionados à dinâmica regional no prazo para elaboração desta nota técnica admitiu-se

uma distribuição nas mesmas porcentagens presentes no cálculo das necessidades habitacionais em 2.000, admitindo o cenário 2 na distribuição por faixas de renda, resultando na Tabela 18. E com base nesta estimativa, foram realizados cálculos dos recursos necessários para o financiamento desta demanda nas faixas de renda de 0 a 5 s.m., na Tabela 19.

Tabela 18: Estimativa das necessidades de moradia por demanda demográfica no período de 2005-2027

	% de distribuição por categoria de municípios (zona urbana)	Até 1	De 1 a 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10	Total
Brasil	100%	2.776	7.406	10.693	6883	6.304	34.074
Regiões Metropolitanas	42,2%	1171	3125	4512	2905	2660	14379
Municípios Seleccionados	35,4%	983	2623	3785	2436	2231	12062
Outros municípios	22,3%	619	1651	2384	1535	1406	7598

Tabela 19: Recursos necessários para o financiamento habitacional da totalidade da demanda demográfica no período 2005-2027 por faixa de renda de 0 a 5 s.m. e por categoria de municípios (em milhões R\$)

Categoria de Municípios	Custo Médio por Unidade Habitacional	até 1 SM	de 1 a 3 SM	de 3 a 5 SM	Subtotal HIS	de 5 a 10 SM	mais de 10 SM	Total
Total da Demanda Demográfica de Moradia corrigida por Faixa de Renda (Brasil)		2.776	7.406	10.693		6883	6.304	34.074
Região Metropolitana	33.100	38.760	103.435	149.347				
Municípios Seleccionados	18.820	18.500	49.365	71.233				
Outros Municípios	9.000	5.571	14.859	21.456				
TOTAL		62.831	167.659	242036	472.526			

Obs. Estima-se que as demandas relativas às faixas de rendas situadas acima de 5 s.m. sejam atendidas pelo mercado privado ou FGTS sem subsídio nem desconto. O custo médio das moradias destinadas a essas faixas de renda é muito maior do que os que foram considerados neste estudo. O dimensionamento dos recursos necessários para estas faixas de renda foram tratados neste estudo, pois estão fora do atendimento estatal.

A magnitude destes custos é assustadora, significando uma necessidade de quase meio trilhão de reais para equacionar o atendimento da população de baixa renda. No entanto, é necessário considerar que o problema da moradia é enfrentado por vários mecanismos, como o mercado privado e os expedientes de auto financiamento, que atendem de forma diferenciada as várias faixas de renda. As faixas de renda superiores a 5 SM devem ser atendidas por mecanismos de mercado, seja com recursos do SBPE (acima de 10 SM) ou com recursos do FGTS, sem qualquer subsídio (de 5 a 10 SM). Já na faixa situada entre 1 e

5 SM, pode-se admitir que uma porcentagem significativa também resolvem seu problema de moradia com outras formas, como o próprio FGTS, processos de mercado popular (loteamentos e autoconstrução) e autofinanciamento, com um parcela de subsidio público. Assim, considerou que 25% das famílias com renda familiar entre 3 e 5 SM, que 50% das famílias com renda entre 1 e 3 SM e 100% das famílias com renda inferior a 1 SM deverão requerer apoio do Estado para enfrentar o problema habitacional, resultando na Tabela 20. É importante ressaltar que sem este apoio do Estado, a tendência natural destes segmentos será impulsionar a expansão das soluções precárias de urbanização e de moradia, com o crescimento das favelas, alagados, áreas de riscos e ocupações de áreas de proteção ambiental.

Tabela 20: Quantidade de famílias de baixa renda referentes a demanda demográfica ajustada que requererão apoio diretor do poder público (excetuado o financiamento de balcão do FGTS) Brasil (2005-2027)

	Até 1	De 1 a 3	De 3 a 5	Total
% em relação a demanda total	100%	50%	25%	
Regiões Metropolitanas	1171	1563	1128	3862
Municípios Selecionados	983	1312	946	3241
Outros municípios	619	825	596	2.040
Brasil	2.776	3.703	2673	9.152

Assim, mantendo-se os mesmos custos médios por categoria de municípios utilizados no cálculo dos recursos necessários para enfrentar o déficit acumulado (ver Tabelas 6 e 7), a saber: Região Metropolitana, R\$ 33.100; Municípios Selecionados R\$ 18.820 e Outros municípios R\$ 9.000, obtém-se na Tabela 21 os recursos necessários para atender a demanda demográfica ajustada, de acordo com o dimensionamento obtido na Tabela 20, tomando apenas as faixas de renda inferior a 5 SM, com os redutores já explicados.

Tabela 21: Custo total de produção de moradias para atender a demanda demográfica ajustada do período de 2005-2027 nas faixas de renda inferior a 5 SM (em milhões de R\$)

	Até 1	De 1 a 3	De 3 a 5	total
Regiões Metropo-litanas	38.760	51.733	37.336	127.829
Municípios Selecionados	18.500	24.692	17.804	60.996
Outros municípios	5.571	7.425	5.364	18.360
Brasil	62.831	83.850	60.504	207.185

Tabela 22: Síntese dos recursos necessários para a produção de unidades novas
Déficit acumulado – Demanda Demográfica
(em R\$ milhões)

	Déficit acumulado Até 2004		Demanda Demográfica 2005-2027		
	Até 3 SM	De 3 a 5 SM	Até 1 SM	De 1 a 3 SM	De 3 a 5 SM
Regiões Metropolitanas	61.798	12.843	38.760	51.733	37.336
Munic. Selecionados	33.271	4.861	18.500	24.692	17.804
Outros municípios	11.070	927	5.571	7.425	5.364
Zona rural	11.466	963	-	-	-
Sub-Total 1	117.605	19.594	62.831	83.850	60.504
Total		137.199			207.185
Total Geral					344.384

No que se refere à necessidade de recursos para a produção de unidades novas, o total apurado, considerando o déficit acumulado até 2004 e a demanda demográfica de 2005 a 2027 é de cerca de 344 bilhões de reais. Deve-se considerar que os recursos do OGU terão que cobrir apenas uma parte deste total, já que o FGTS tem aportado recursos para “desconto” deste total, com um subsídio embutido, e que Estados e municípios devem, no âmbito do novo Sistema Nacional de Habitação, aportar recursos para através dos respectivos Fundos Municipais e Estaduais.

4.3 CÁLCULO PARA CUSTEAR A REFORMA E INFRA-ESTRUTURA DE DOMICÍLIOS INADEQUADOS

Segundo a estimativa da Fundação João Pinheiro (Tabela 8.2-D, FJP 2006), o déficit relativo à inadequação dos domicílios, referentes ao adensamento excessivo e a carência de urbanização e infra-estrutura pode ser sintetizado na seguinte tabela:

Tabela 23: Inadequação dos domicílios
Brasil – 2000

	Adensamento Excessivo	Carência de infra- estrutura	Carência simultânea de água e esgoto
Regiões Metropolitanas	1.198	4.010	723
Municípios Selecionados	602	4.040	778
Demais municípios	372	3.941	765
Brasil	2.172	11.991	2.266

Fonte: FJP 2006.

Para o cálculo dos recursos necessários para enfrentar este tipo de problema habitacional serão utilizados os dados do Censo de 2000, pois são mais completos do que os auferido na PNAD e não são significativa diversos. O estudo preliminar realizado pela Fundação João Pinheiro para o Ministério das Cidades, utilizando os dados da PNAD de 2004, que não estratifica as informações

por categoria de municípios, nem informa a situação em que a carência de infra-estrutura inclui a falta simultânea de água e esgoto, sendo que nas demais informações apresenta resultados muito próximos dos obtidos em 2000, como pode-se ver da Tabela 24:

Tabela 24: Inadequação dos domicílios acumulada
Brasil – 2004 (em mil)

	Adensamento Excessivo	Carência de infra-estrutura	Carência simultânea de água e esgoto
Brasil	2.035	11.169	Sem informações

Fonte: Dados preliminares calculados pela Fundação João Pinheiro em 2006, com base na PNAD, para o Ministério das Cidades.

Considerando que uma política habitacional garanta a produção das unidades novas necessárias para atender a demanda demográfica e a coabitação familiar, pode-se admitir a hipótese de que, se a demanda demográfica e o déficit acumulado são atendidos, não deveria ocorrer um crescimento da inadequação dos domicílios, posto que as novas moradias seriam produzidas com as condições adequadas de urbanização e infra-estrutura. Assim, o cálculo proposto considera apenas o atendimento da demanda acumulada.

Por outro lado, os custos para enfrentar estes problemas não variam de acordo com as categorias de municípios, posto que a variável terra e urbanização não são determinantes. Desta forma, foram adotados os seguintes custos:

- Adensamento excessivo – Recursos para a ampliação da moradia = R\$ 4.500,00 por unidade
- Carência de Infra-estrutura = Recursos para urbanização = R\$ 6.000,00 por unidade
- Carência de Infra-estrutura (Carência simultânea de água e esgoto) = R\$ 11.000,00 por unidade

Com base nestes custos, temos os seguintes resultados, expressos na Tabela 24.

Tabela 25: Recursos necessários para enfrentar a inadequação dos domicílios

	Unidade (em mil)	Custos Unitários (R\$)	Custo Total (em R\$ milhões)
Adensamento excessivo	2.172	4.500	9.774
Carência de Infra-estrutura	11.991	6.000	71.946
Carência de Infra-estrutura	2.266	11.000	24.926
Total			106.646

4.3 SÍNTESE DO CUSTO TOTAL PARA RESPONDER AO DÉFICIT ACUMULADO, DÉFICIT DEMOGRÁFICO E INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS

Tabela 26: Síntese dos recursos necessários para a produção de unidades novas
Déficit acumulado até 2004– Demanda Demográfica Ajustada (2005-2027), e para custear a reforma e infra-estrutura de domicílios inadequados (em R\$ milhões)

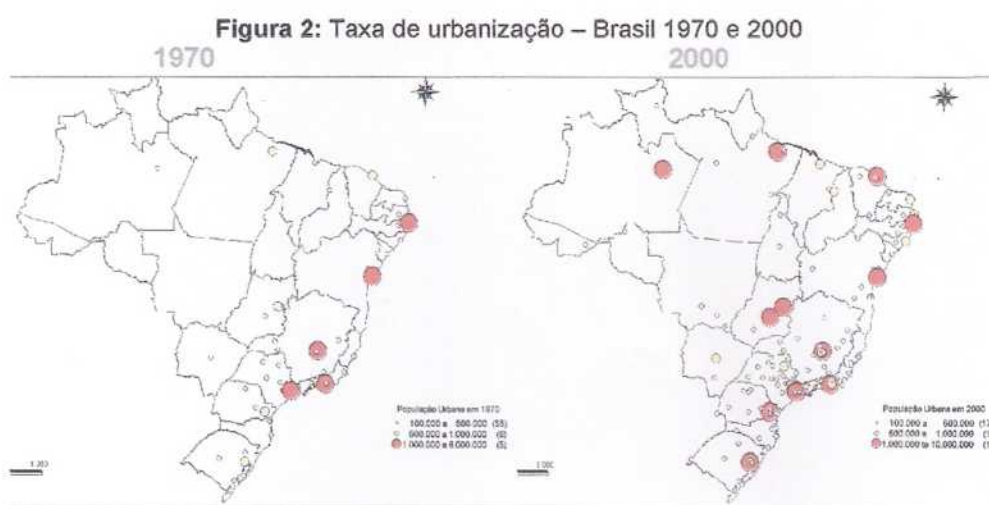
	Déficit acumulado Até 2004		Demanda Demográfica Ajustada 2005-2027			Inadequação dos domicílios 2000		
	Até 3 SM	De 3 a 5 SM	Até 1 SM	De 1 a 3 SM	De 3 a 5 SM	Adensamento excessivo	Carência de Infra-estrutura	Carência simultânea de água e esgoto
Regiões Metropolitanas	61.798	12.843	38.760	51.733	37.336	5.391	24.060	7.953
Munic. Selecionados	33.271	4.861	18.500	24.692	17.804	2.709	24.240	8.558
Outros municípios	11.070	927	5.571	7.425	5.364	1.674	23.646	8.415
Zona rural	11.466	963	-	-	-	-	-	-
Sub-Total 1	117.605	19.594	62.831	83.850	60.504	9.774	71.946	24.926
Total		137.199			207.185			106.646
Total Geral								451.030

5. REGIONALIZAÇÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS AGLOMERAÇÕES URBANAS

O Brasil apresenta um quadro de forte e persistente de desigualdade regional. Mudanças significativas que vêm ocorrendo na rede urbana devido à interiorização do agro-negócio e exploração de minérios e madeira para exportação, demandadas pelo mercado externo. Esse processo, apesar de novo, e do forte impacto sobre o território nacional, acarreta, freqüentemente, o aprofundamento da desigualdade social no território ou sua manutenção.

A partir de 1980 os Censos do IBGE evidenciaram que o país iniciou novo padrão de urbanização caracterizado pelo menor crescimento das metrópoles e maior crescimento das cidades de porte médio (entre 100.000 e 500.000 habitantes), notadamente nas regiões mais dinâmicas. A rede urbana ganha complexidade e também apresenta tendência de interiorização contrariando o crescimento urbano e metropolitano concentrado na faixa litorânea durante quase toda a história do país, com exceção para o período do chamado ciclo do ouro, no século XVIII.



Cidades com população urbana superior a 100.000 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 exemplos Palmas, Araguaína, Goiânia, Campo Grande, Cuiabá, Belém, Santarém e Manaus, entre outros. É preciso notar que embora crescendo menos o crescimento das metrópoles tradicionais, e muitas capitais de porte médio, se concentra na periferia enquanto seus núcleos centrais sofrem esvaziamento. São alguns exemplos: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Porto Alegre, Curitiba, Natal, e Aracaju entre

outras. Essa dinâmica não deixa de ser verificada também nas metrópoles que passam a crescer mais. Ela é alimentada pelas incorporadoras imobiliárias que em busca de novas localizações, alimentam um processo de valorização imobiliária. A renda fundiária diferencial é um motor que tem determinado o rumo dos investimentos públicos e privados e contribuído para a segregação e escassez geral de moradia.

Diante deste quadro, as metrópoles constituem, sem dúvida, prioridades para o investimento público na área de habitação considerando a concentração física do déficit habitacional que tem gerado regiões inteiras social e ambientalmente vulneráveis¹⁶. Um mesmo número absoluto de moradias precárias tem impacto diferente quando disperso ou concentrado como temos nas grandes metrópoles que apresentam áreas de ocupação ilegal e quase ingovernáveis como resultado da ausência do Estado durante muitos anos.

Como mostram as tabelas abaixo, as principais metrópoles brasileiras concentram praticamente 1/3 do déficit habitacional e 82% dos domicílios em favelas (habitações sub-normais 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 (2,0% de taxa de crescimento a.a. nas RMs e 1,6% em relação à população do país). A taxa de desemprego que se verifica aí, é maior do que a taxa brasileira: nas RMs a taxa de desemprego é de 16,26 e a nacional é de 15,28. No entanto a renda média per capita é maior nas RMs onde seu valor é de R\$ 837,03 contra R\$ 649,20 para todo o país. Esses poucos dados dão uma referência sobre a radicalização dos problemas e conflitos 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.

¹⁶ São 27 as Regiões Metropolitanas e são 3 as RIDES – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico e Social definidas por legislação.

Quadro 2: 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 (Tx 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 Luis - MA	1.070.688	877.287	18,9	30,5	0,766	29,53		19,65
Baixada 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.

Quadro 3: 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., Coabitã o, Cômodo Cedido ou Alugado (3)	Habitação Precária, com ônus Excess. c/ aluguel ou com deprec. (4)	Total (4)	Por adensame nto	Por Infraestrutura	Absoluto		Relati vo
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
Baixada 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.

Mas além da evidência das metrópoles como prioridade para a política habitacional o que mais devemos considerar prioridade na rede de 5.506 municípios brasileiros¹⁷? Mesmo nas metrópoles, como diferenciá-las e classificá-las num processo de eleição de prioridades? Qual a prioridade a ser conferida para o déficit rural que é maior, em termos relativos do que o déficit urbano? A PNH pode contribuir para diminuir o êxodo rural?

E para reverter os processos dos municípios situados nas micro e meso regiões mais atrasadas, estagnadas e remotas? Qual é o papel que a PNDU- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e em particular a PNH- Política Nacional de Habitação, pode e deve ter na PNDR- Política Nacional de Desenvolvimento Regional ou simplesmente numa proposta de desenvolvimento para o país.

Para buscar parâmetros que permitem definir prioridades de investimento habitacional a partir da análise regional e urbana do território nacional vamos usar dois enfoques. 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.

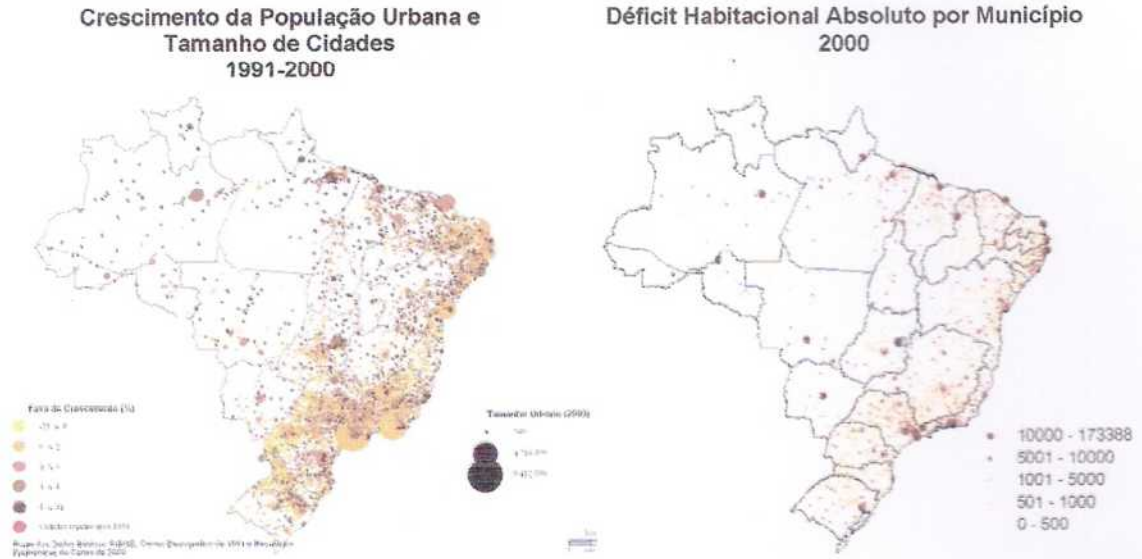
5.2 DEFICIT HABITACIONAL NAS GRANDES REGIÕES, ESTADOS E MUNICÍPIOS

Em números absolutos o déficit se concentra nas cidades com mais de 100.000 habitantes seguindo fortemente a taxa de urbanização e taxa 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 para evitar a ilusão de ótica que municípios territorialmente maiores possam ter mais expressão visual.

¹⁷ Número total de municípios em 1997, ano base para a realização do estudo dos indicadores municipais na pesquisa sobre a tipologia das cidades brasileiras, em função da disponibilidade dos dados de riqueza e receita municipal.

Figura 3: Taxa de Crescimento da População Urbana 1991-2000, Tamanho de Cidades e Déficit Habitacional Absoluto por Município, 2000

Brasil

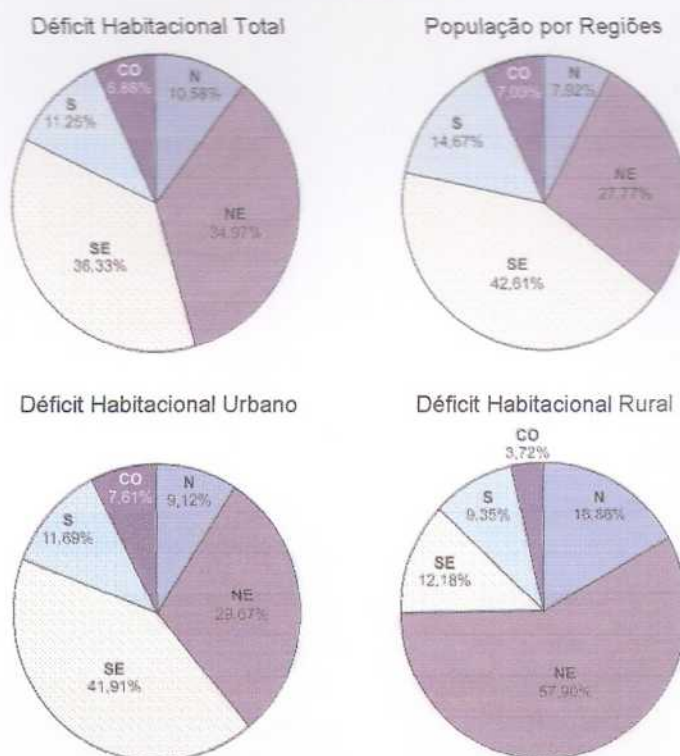


Fonte: EGLER, 2006

Fonte: LabHab, 2006, Base de dados: Fundação João Pinheiro, Estimativa para todos os municípios: PPGEO-UFPE

Em relação às grandes regiões brasileiras o déficit está mais concentrado no sudeste e nordeste. O sudeste responde por 36,33% do déficit absoluto total e o nordeste por 34,97%. Somando ambas as regiões temos 71,30% do déficit habitacional brasileiro.

Gráfico 8: 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.

Enquanto que 88,7% do déficit urbano nacional corresponde às faixas de renda situadas em até 3 s.m. no nordeste o déficit urbano correspondente a essa faixa é de 94,7% conforme mostra a tabela abaixo.

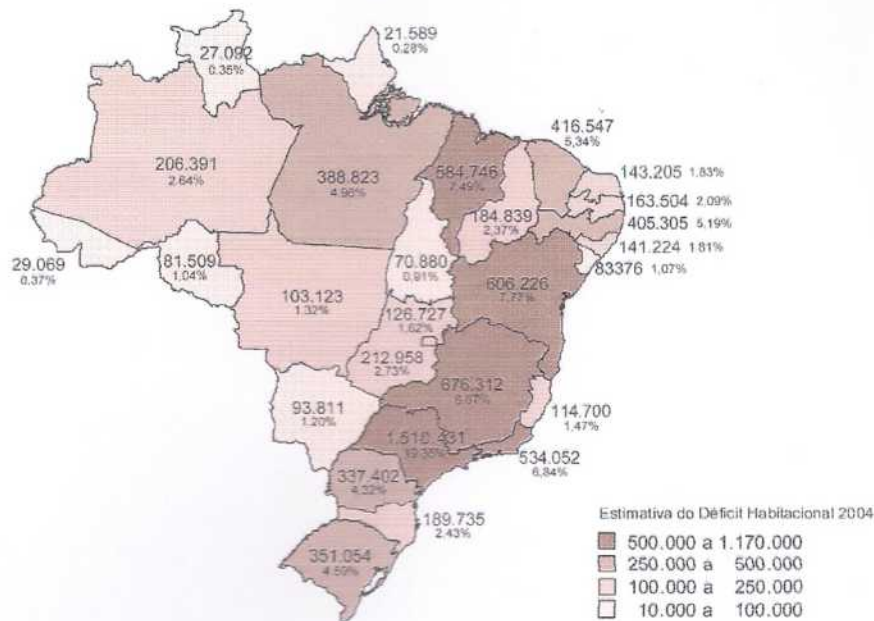
Tabela 26: Déficit Habitacional Urbano por Faixas de renda média familiar mensal – 2004

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

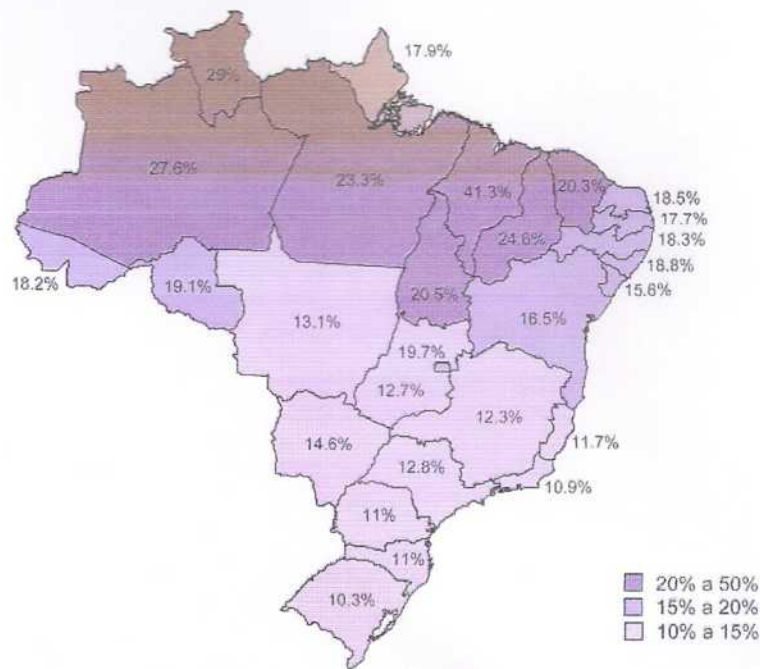
Os mapas seguintes mostram que se o déficit absoluto (rural e urbano) é significativo nos estados do sudeste (SP, RJ, MG) e alguns estados do nordeste (BA e MA), o déficit relativo (déficit estadual/população estadual) permite destacar estados do nordeste e áreas urbanas da região norte (AL, RG, CE, PI, MA, PA, AP, RR)

Figura 4: Déficit Habitacional Absoluto por Estado – Brasil, 2004



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

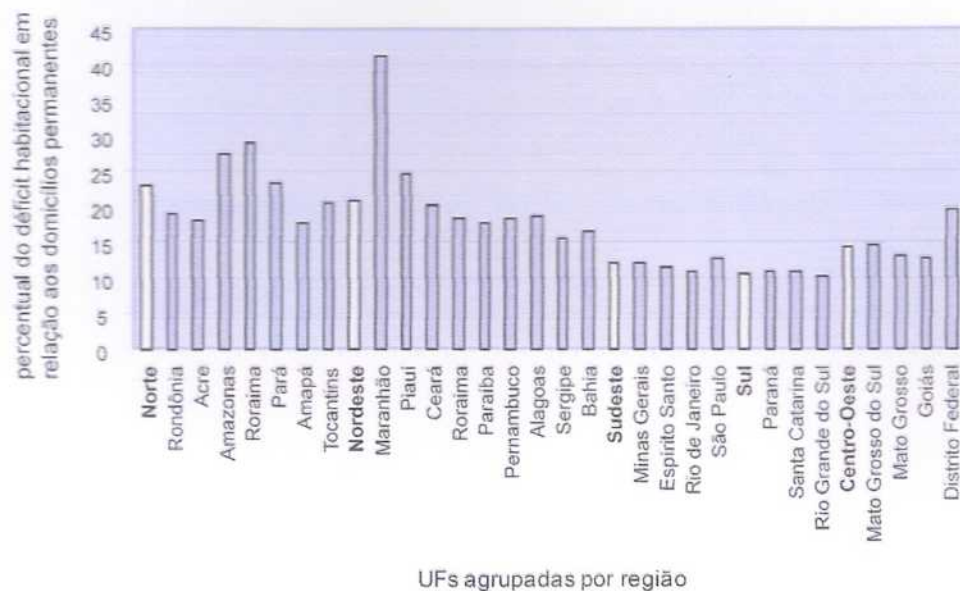
Figura 5: Déficit Habitacional Relativo por Estado – Brasil, 2004



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

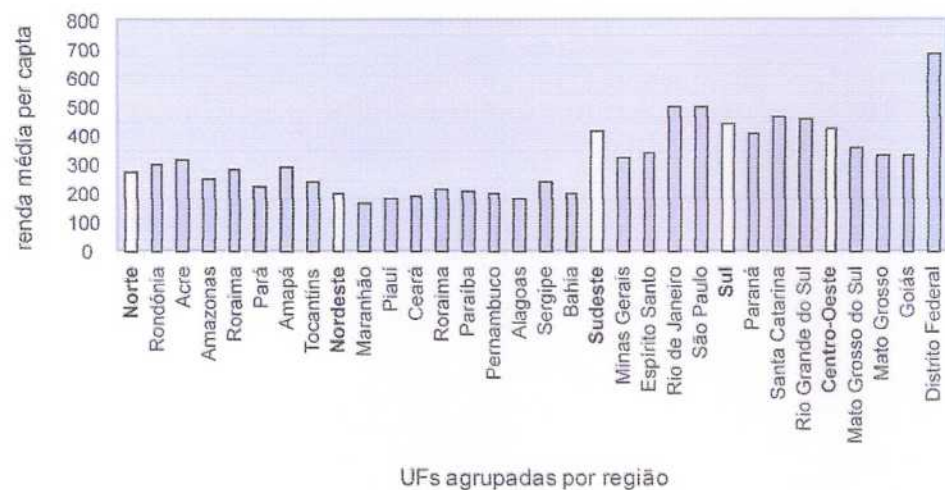
O déficit habitacional brasileiro corresponde a 14,8% dos domicílios particulares permanentes. Nas áreas urbanas ele corresponde a 14,5% dos domicílios e nas áreas rurais a 16,5% dos domicílios.

Gráfico 9: Déficit Habitacional Relativo por Estado e Grande Região –2004



Fonte de dados: FJP, 2006.

Gráfico 10: Renda média per capita por estado – 2003



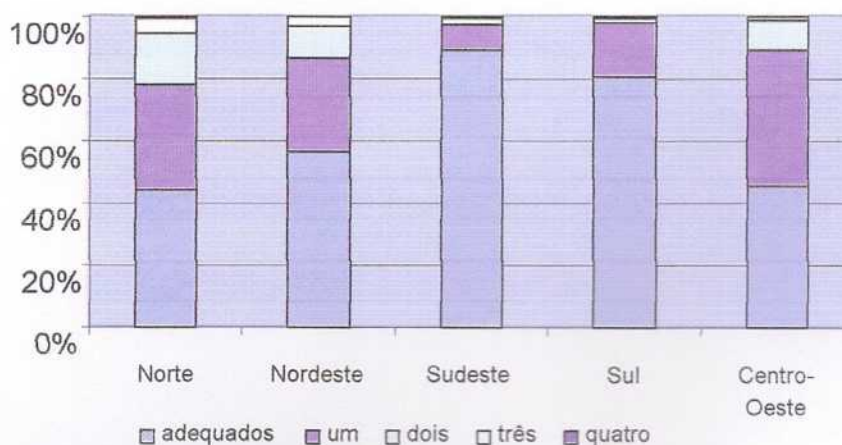
Fonte de dados: IPEA, 2005, dados básicos: IBGE, PNAD, 2003.

Carência por infra-estrutura

A maioria das moradias que fazem parte do universo "carência por infra-estrutura" (67%) demandam apenas um serviço básico. O esgotamento sanitário é o maior ausente atingindo 6.534.051 domicílios permanentes duráveis. O abastecimento de água está ausente de 1.494.239 dos domicílios permanentes duráveis.

As carências por infraestrutura são muito mais significativas no Centro-Oeste e Norte, como pode ser observado no gráfico abaixo, do que no Sul e Sudeste, onde é significativamente maior a proporção de domicílios duráveis adequados.

Gráfico 11: Domicílios urbanos duráveis por carência de infra-estrutura, por Grande Região
Brasil, 2004



* Carências por infra-estrutura considera os seguintes critérios: energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Fonte: FJP, 2006.

5.3 DÉFICIT HABITACIONAL POR TIPO DE CIDADES

A regionalização do déficit por grandes regiões e estados deixa a desejar quando se pretende uma aproximação maior com a rede de municípios para a formulação de prioridades de investimentos para habitação. Também não é certo que a abordagem da rede de municípios com seus déficits locais e pontuais responda às variáveis adequadas para um cenário que indique emergências e tendências. Nesse caso é preciso buscar estudos que levem em consideração os municípios e sua inserção na dinâmica regional.

5.4 UMA CLASSIFICAÇÃO TIPOLOGICA 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 uma proposta, desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles¹⁸, visando traçar uma tipologia de cidades de modo a fornecer parâmetros para o investimento público que perseguisse 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 habitação cuidando para preservar a forte articulação entre habitação e 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 parte da abordagem regional que serviu de base para a PNDR e de 2 estudos 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 que parte dos territórios enfatizando a diversidade do território nacional e das 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.

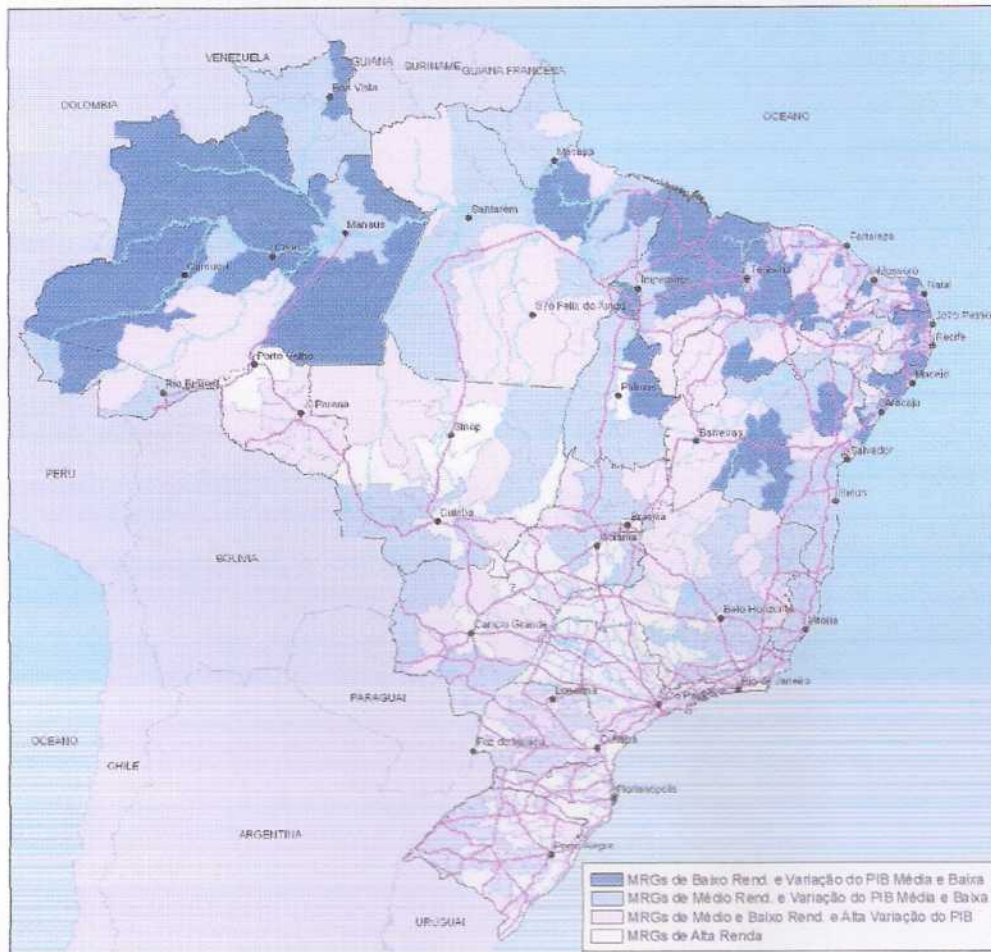
A primeira abordagem está presente na tipologia do território brasileiro que norteia a Proposta para Discussão da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR), elaborada pelo Ministério da Integração Nacional e divulgada em dezembro de 2003. Tendo por objetivo minimizar as desigualdades regionais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

A articulação de duas variáveis - estoque de riqueza acumulada e dinâmica de crescimento das microrregiões, baseada no PIB municipal, gerou a identificação de 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

¹⁸ 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).

dinâmica do PIB (MR3); e microrregiões de baixa renda e pouco dinamismo do PIB (MR4). 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 6: Microrregiões Geográficas – Plano Nacional de Desenvolvimento Regional



FONTE: PNDP, 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 CEDEPLAR. 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 cidades articuladas por eles. As cidades estabelecem trocas entre si, fluxos populacionais e econômicos, e grandes centros exercem uma atração e concentração destes fluxos. Estes centros interligam-se a

outras cidades, que têm diferentes papéis funcionais dentro de uma região. 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 considerando como grande desafio a possibilidade de incluir o conjunto dos 5.506 (1997) centros urbanos brasileiros a fim de contribuir para a definição de políticas urbanas que dêem suporte ao desenvolvimento do país.

A Nova Tipologia das Cidades Brasileiras: Metodologia

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 análise é realizada a partir de estudos estatísticos com um conjunto de indicadores selecionados – análise multivariada – a partir dos quais são feitos agrupamentos das cidades com características semelhantes para a definição de tipos. Combina 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 Plano Nacional de Desenvolvimento Regional* (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 uma 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 sócio-econômicas das cidades a partir das dimensões:

- Inserção em microrregiões de desenvolvimento econômico: maior ou menor concentração de

- riqueza; e segundo o ritmo de crescimento (PNDR);
- Posição na rede de cidades: cidades pólos, cidades em aglomerações urbanas metropolitanas; integradas em dinâmicas econômicas regionais; isoladas; em enclaves de subsistência (segundo classificação das cidades pólo e rede de cidades elaboradas pelo IPA/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.

5.4.1 Municípios com mais de 100 mil habitantes e Integrantes de Aglomerações Urbanas

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

Tipo 1 - espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro-sul: reúne 240 cidades, com alto nível de concentração de riqueza, situados 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. São centros que concentram desigualdades e graves problemas urbanísticos e sociais, com rebatimento para o restante do país em função de sua notada importância funcional.

Estão neste 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 anterior tipo anterior, o que as 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.

Exemplos: Salvador, Recife, Fortaleza, João Pessoa, Boa Vista, Ipatinga, entre outras.

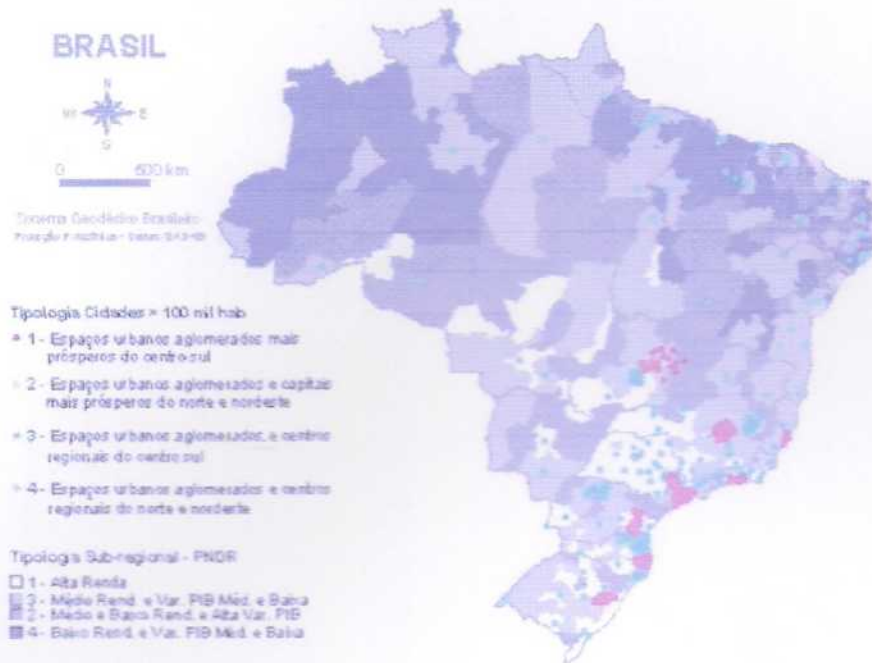
Tipo 3 – espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro-sul: Este grupo inclui as capitais e grandes cidades do centro-oeste e cidades de menor porte – centros regionais – no sul e sudestes com grande estoque de riqueza acumulada. Os centros do sul e sudeste estão mais próximos do patamar populacional inferior – 100mil habitantes. Assim como o tipo anterior, são cidades em microrregiões de grande concentração de riqueza, porém com padrões altos de desigualdade.

Exemplos: Goiânia, Cuiabá, Campo Grande, Rondonópolis, Anápolis e Rio Verde no Centro-Oeste, 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 de estoque de riqueza. Situam-se nas regiões Norte e Nordeste (com três exceções no norte de Minas Gerais e do Espírito Santo), são grandes cidades e pólos nestas regiões. Constituem a ossatura do sistema urbano de uma imensa parte do território nacional, porém encontram-se neles situações de bastante desfavoráveis, problemas urbanísticos relacionados à precariedade e pobreza. Alguns municípios periféricos de aglomerações urbanas com níveis de pobreza e desigualdade mais elevados que da classe C estão nesse grupo, mas na tipologia, devem ser incluídos dentre os municípios de aglomerações metropolitanas.

Exemplos: 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, Araguaina, JI Paraná.

Figura 7: Tipos de cidades com mais de 100 mil habitantes



Fonte: MCidades – Observatório das Metrópoles, 2005

5.4.2 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 poder 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.

Nos 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 áreas vias de transformação – nas áreas onde uma atividade econômica recente têm gerado maior crescimento, como nas regiões da soja no cerrado.

Tipo 5 – Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social:
Situados na microrregião 1 (com alto estoque de riqueza), concentram-se nas regiões sul e sudeste,

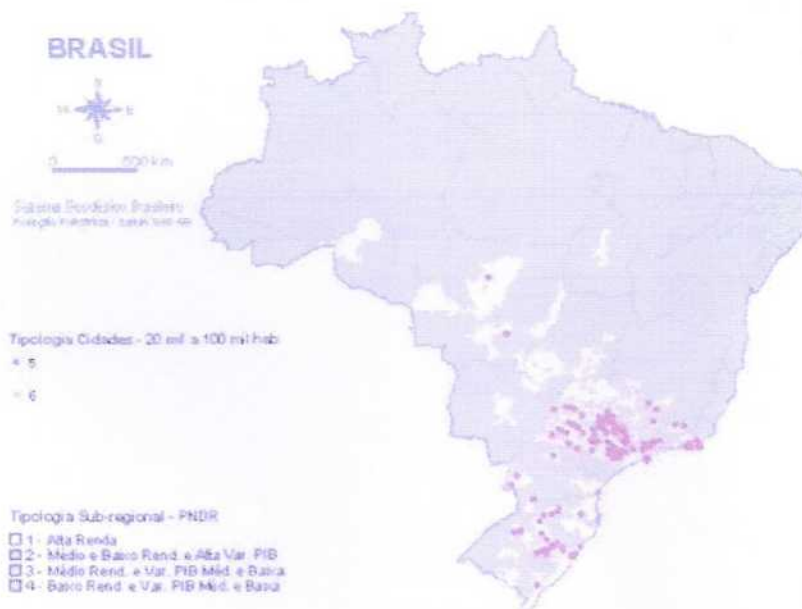
grande parte componentes prósperos de aglomerações urbanas de tamanho médio ou pequeno, ou centros de espaços rurais economicamente sólidos. Importância relativa da PEA em atividades primárias. Poucos são centros regionais e sua área de influência é mais local. Valor alto de riquezas, com condições favoráveis para soluções de problemas urbanísticos através da ação de forças locais.

São municípios deste tipo: Centros de áreas rurais no centro-sul, oeste-paulista, triângulo mineiro e extensão para o 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 elevadas carências. Muita população ocupada no setor primário e baixa renda.

Figura 8: Municípios entre 20 e 100 mil habitantes: Tipos 5 e 6



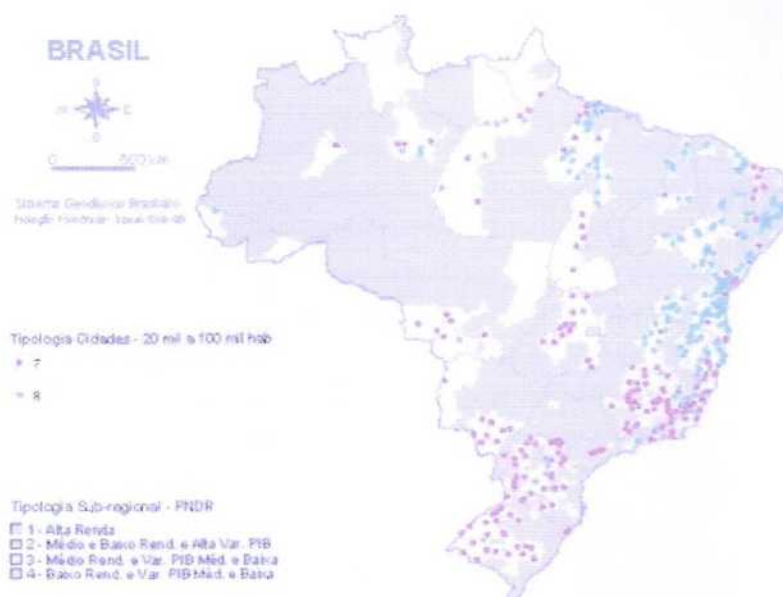
Fonte: MCidades – Observatório das Metrópoles, 2005

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 são pequenos centros de pouco alcance regional em áreas de ocupação mais rarefeita rurais.

Tipo 8 - Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social: Este tipo reúne municípios em situação econômica precária em áreas predominantemente rurais no NE, N e norte mineiro. Municípios do agreste nordestino também estão neste grupo e apresentam situação ainda pior. (223 municípios – 7,8 milhões de habitantes).

Figura 9: Municípios entre 20 e 100 mil habitantes: Tipos 7 e 8



Fonte: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005

Tipos 9-11: Pequenos municípios situados em áreas predominantemente rurais que apresentam alto crescimento econômico (Microrregião 2), porém com padrões diferenciados de distribuição das riquezas. Enquanto que os primeiros (9) tem menor desigualdade social, o tipo 10 apresenta intensa desigualdade, em áreas dinâmicas, da soja no cerrado e florestas do Mato Grosso e Pará. O Tipo 11 concentra-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 Norte Mineiro.

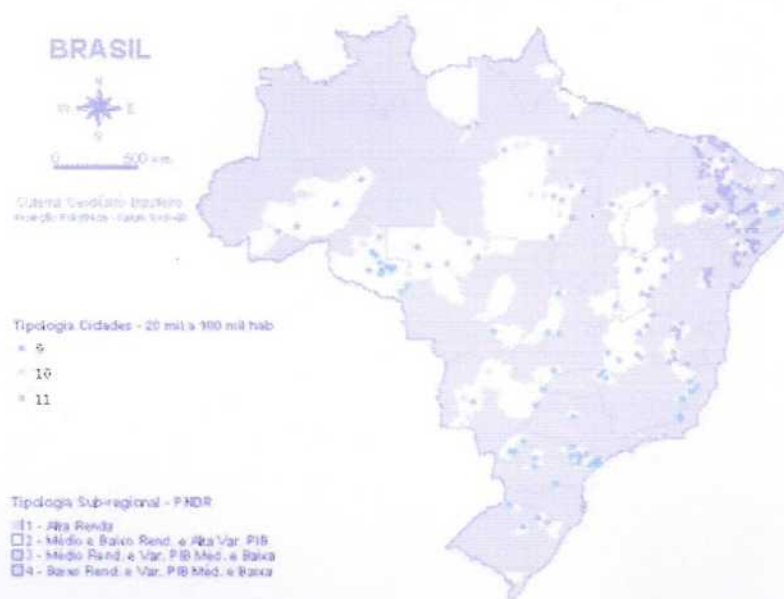
A estruturação urbana destas áreas, de tipo 10 e 11, pode ter um importante papel para garantir a sustentabilidade econômica e evitar a constituição de poucos núcleos dinâmicos ao lado de bolsões de pobreza.

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 impactar a dinâmica urbana.

Figura 10: Municípios entre 20 e 100 mil habitantes: Tipos 9 a 11



Fonte: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005

Tipos 12 e 13: Municípios situados em áreas rurais, com baixo acúmulo de riqueza e estagnadas (Microrregião 4). Sua situação é resultante de um quadro de pobreza rural. Devem ser alvo de políticas urbanas por serem a única referência urbana em extensos trechos do país, 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 em regiões de ocupação mais antiga:

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

Figura 11: Municípios entre 20 e 100 mil habitantes: Tipos 12 e 13



Fonte: MCidades – Observatório das Metrópoles, 2005

5.4.3 Municípios com até 20 mil habitantes

Tipos 14 a 19: São 4.015 municípios com menos de 20 mil habitantes. Excluídos os componentes de aglomerações urbanas – que foram incorporados aos 4 primeiros tipos – totalizam, são 3.819 municípios que compõe seis tipos. A maior parte das cidades brasileiras encontram-se nesta faixa populacional: 69% do total. São pequenos municípios inseridos em ambientes com uma base econômica majoritariamente rural. Seu desenvolvimento está muito mais vinculado a estratégias de desenvolvimento rural do que às políticas de caráter urbano. Estes foram agrupados em diferentes tipos segundo a relevância das atividades urbanas que neles ocorrem – população empregada em atividades secundárias e terciárias, e em função da densidade econômica e dinamismo regional:

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

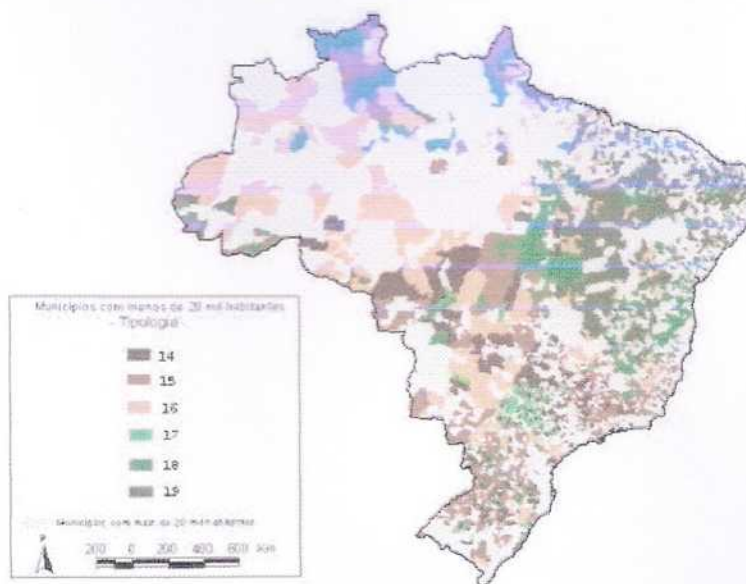
Tipo 17 – Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente

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

Para estes, cabe destacar para a política urbana os municípios muito isolados (que estão destacados no mapa abaixo), que têm uma demanda pela instalação de infra-estrutura urbana e equipamentos de atendimento às necessidades básicas de populações para as quais constituem os únicos centros urbanos acessíveis. Destacam-se ainda os municípios de fronteira, que tem uma grande importância para a soberania nacional (indicados no mapa abaixo).

Figura 12: Tipos de Municípios com Menos de 20mil Habitantes



Fonte: MCidades – Observatório das Metrópoles, 2005

Figura 13: Isolamento dos Municípios e Municípios da faixa de fronteira - Brasil

Grau de Isolamento dos Municípios
Distância entre Centros Urbanos Isolados



Municípios da Faixa de Fronteira



5.5 TIPOS DE CIDADES E DÉFICIT HABITACIONAL

Fazendo 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 100.000 habitantes e nas aglomerações urbanas que corresponde aos tipos classificados entre 1 e 4. A essas cidades corresponde:

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

Os municípios com população entre 20.000 e 100.000 habitantes constituem um grupo com as seguintes características:

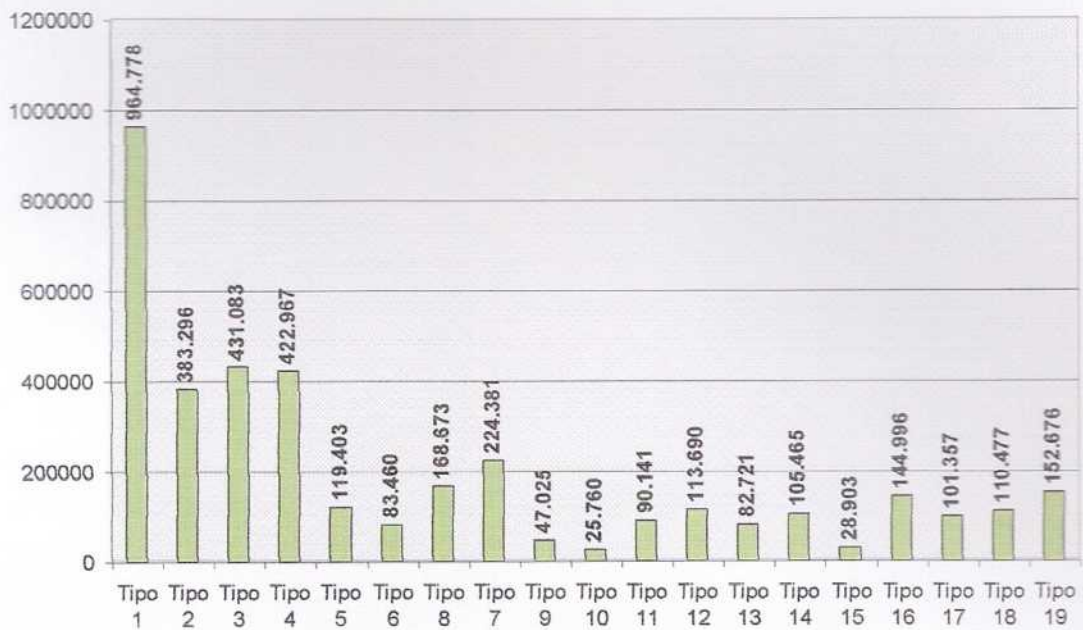
- São 1112 municípios ou 20,20% do total de municípios
- Taxa de urbanização média de 70% e abrigam 24,7% da população do país.
- Concentram 25,13% do déficit habitacional

Os municípios com menos de 20.000 habitantes constituem um grupo caracterizado por:

- O número de municípios é de 3.819
- A taxa de urbanização média é de 54% e abrigam 18,5% da população do país
- A participação no déficit habitacional nacional é de 16,94%

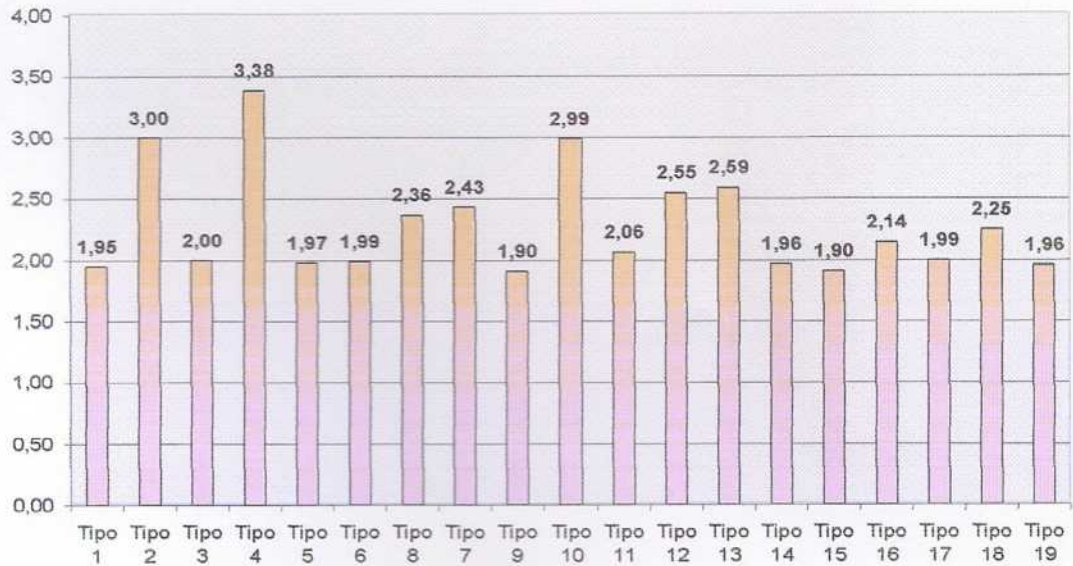
Os gráficos abaixo mostram a distribuição do déficit absoluto e do déficit relativo por tipos de cidades ou municípios.

Gráfico 12: Déficit Habitacional Absoluto, por Tipos de Municípios - 2000



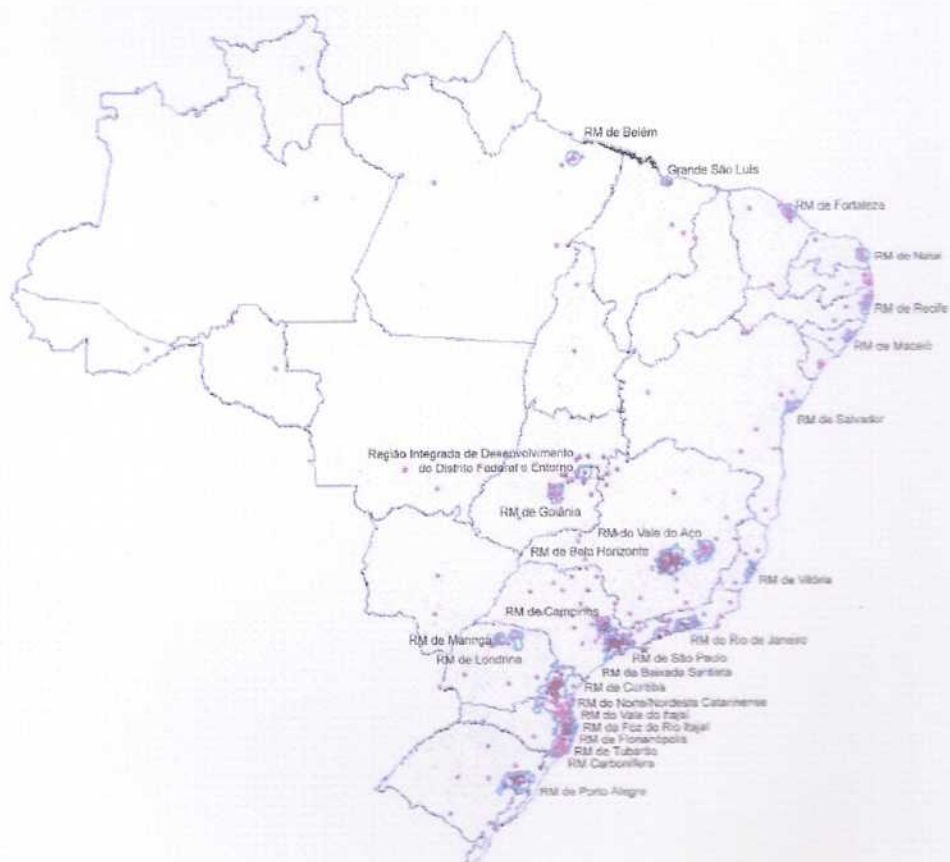
Fonte: LabHab, 2006, Base de dados: Fundação João Pinheiro, 2005; Estimativa para todos os municípios: PPGEQ-UFPE.

Gráfico 13: 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 14: Déficit Habitacional Absoluto por Tipos de Municípios
Brasil, 2000

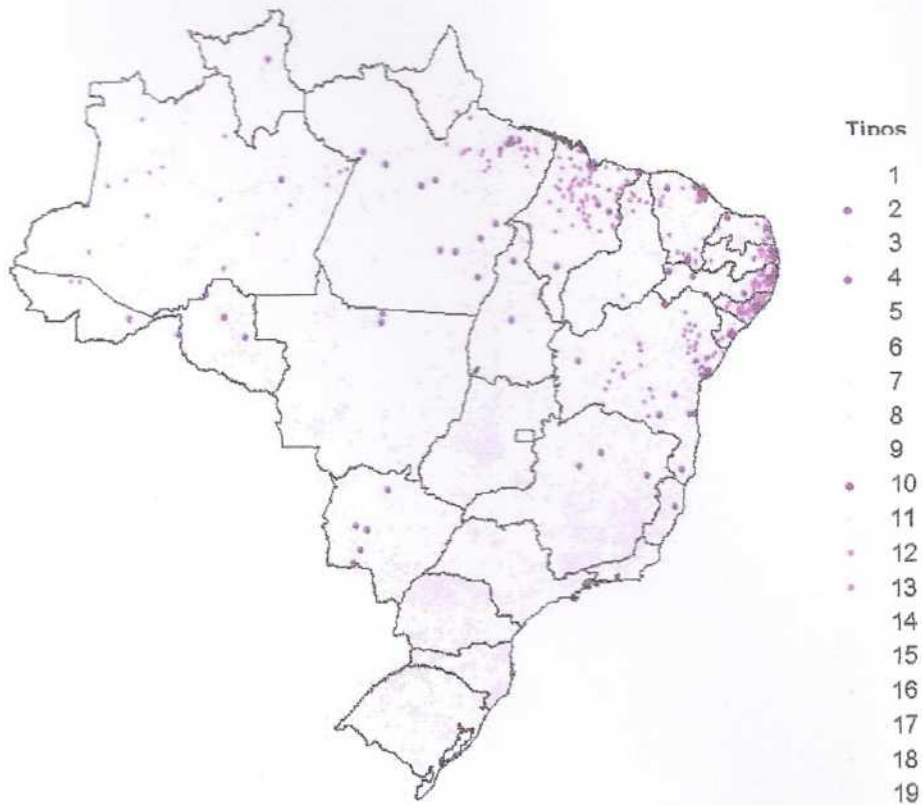


Fonte: LabHab, 2006, Base de dados: Tipos de Municípios e Déficit Habitacional: MCidades – Observatório das Metrôpoles, 2005 com base nos dados da Fundação João Pinheiro, 2005; Estimativa para todos os municípios: PPGEQ-UFPE.

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

1. Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro-sul (240 municípios)
2. Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperos do norte e nordeste (63 municípios)
3. Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro-sul (215 municípios)
4. Espaços urbanos aglomerados e centro regionais do norte e nordeste (57 municípios)

Figura 15: 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: PPGEQ-UFPE.

Considerando o déficit relativo destacam-se como de primeira importância as de tipos 2, 4 e 10. Em seguida com menos importância vem os tipos classificados em 12 e 13 e finalmente aqueles classificados em 3, 7, 8, 11, 16, 18. São classificados como prioridade maior:

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

São classificados como segunda prioridade:

12. Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta

densidade populacional, próximos de grandes centros (129 municípios)

13. Centros urbanos em espaços rurais pobres com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados (97 municípios)

São classificados como terceira prioridade:

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

Para verificar os municípios classificados em cada tipo consultar relação em anexo.

Conclusão: as prioridades finais de investimento territorial devem considerar as regiões e aglomerados ou tipos de cidades que se destacam pelo critério do déficit absoluto e pelo critério do déficit relativo. É importante observar entretanto que há regiões e aglomerados ou cidades que comparecem nas duas relações. Por exemplo: o Estado do Maranhão comparece com destaque com ambos critérios. As cidades de tipo 2 e 4 idem. O estudo feito no contexto dessa nota técnica deve merecer um detalhamento que utilize a base de dados do estudo citado sobre a tipologia de cidades com uma estimativa de custos que considere essas mesmas cidades para aperfeiçoar o cálculo do custo regionalizado.

5.6 Observação 1: NOVOS MATERIAIS, NOVOS PROCESSOS CONSTRUTIVOS E O POSSÍVEL IMPACTO NA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL

A possibilidade de que novos materiais ou novos métodos construtivos possa resolver ou constituir a principal alavanca para a solução de problemas habitacionais é dominante há décadas nas instituições promotoras de políticas públicas e nas pesquisas sobre a construção civil ligada à produção de moradias.

Em 1978, o Banco Nacional de Habitação (BNH) promoveu um gigantesco seminário sobre esse tema, apresentando, ao mesmo tempo, um canteiro de obras com protótipos de moradias sociais construídas com novos materiais ou novas tecnologias de construção⁽¹⁾.

Após o evento de 1978 o BNH promoveu mais dois canteiros de protótipos localizados ambos na cidade de São Paulo: Jardim São Paulo em 1985 e Heliópolis em 1987.

Durante vários anos o paradigma de avanço tecnológico esteve relacionado a novos processos, novos materiais ou novos componentes. Foram fomentadas as tentativas de industrialização de componentes, as experiências de moldagem de concreto armado in loco, as propostas de utilização de novos materiais como solo cimento, madeira mineralizada, palha de arroz prensada, resíduos de processos industriais, estrutura metálica, entre outros..

Além dessas iniciativas do BNH, uma parte representativa das pesquisas financiadas pela FINEP também reforça a idéia de que novos materiais e tecnologias estão no centro do aumento da produtividade e melhoria da qualidade das moradias.

Estudos desenvolvidos durante décadas por Nilton Vargas e outros pesquisadores que serão mencionados, mostram que essa não é a questão central para ampliar a produtividade e, portanto, ampliar a oferta de moradias e enfrentar o imenso déficit habitacional no Brasil. Em relação aos processos construtivos Nilton afirma que a alvenaria armada tem se revelado como a melhor forma de garantir produtividade, custo e qualidade. Isso não significa que avanços no desempenho de materiais, processos e equipamentos deixariam de trazer contribuição para a solução da construção habitacional que requer produção em massa mas que o centro do problema não estaria aí.⁽³⁾

⁽¹⁾ Ver a respeito Simpósio sobre o barateamento da Construção Habitacional. Banco Nacional de Habitação 1978.

⁽³⁾ De acordo com Nilton Vargas em aula ministrada na FAUUSP dia 19/03/2007.

Em seu mestrado, desenvolvido na COPPE da UFRJ em 1979 e depois reescrita como capítulo de livro em 1984, Nilton Vargas explicita em primeiro lugar as características específicas da indústria da construção, que a diferencia das demais indústrias. Em segundo lugar, os estudos apontam que os lucros da atividade de construção ligada à indústria imobiliária não decorrem apenas da atividade produtiva, que se dá no canteiro, mas também de outras fontes, em especial da chamada renda fundiária ou imobiliária. Na medida em que os lucros não provêm apenas das atividades produtivas mas também de atividades fortemente especulativas a produtividade no processo de produção passa a não ser central para ampliar os ganhos. Isso explica (assim como é explicado) porque o mercado privado no Brasil é tão elitista e restrito ao produto de luxo.¹⁹

Muito resumidamente, podemos definir o conjunto dessa tese da seguinte forma:

1) A indústria da construção tem características diferenciadas do conjunto das indústrias.

1.1 – Cada projeto é único (mesmo quando padronizado) porque cada terreno é único, o que dificulta a reprodutibilidade.

1.2 – O processo de produção é marcado pela sucessão e não simultaneidade. A cada obra as equipes que se sucedem são desmontadas. Há dificuldade para a capacitação contínua e a rotatividade no emprego é alta.

1.3 – No fim de cada empreendimento a unidade de produção é desmontada ou na melhor das hipóteses deslocada.

1.4 – O processo de produção depende das condições climáticas. As chuvas podem paralisar a produção.

2) Os ganhos não são provenientes apenas da atividade produtiva, portanto não existe um apelo para a racionalidade industrial.

2.1 – Na provisão habitacional o capital produtivo não ocupa o lugar central como no restante das indústrias. Além do capital de construção, o processo produtivo inclui um financiamento ao consumo (habitação é um dos bens mais caros de consumo privado e como uma mercadoria especial exige um financiamento específico), um capital de incorporação e um agente especial – o proprietário de terra, de quem depende uma

¹⁹ Projeto Moradia. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

condição básica para produção. Cada novo empreendimento exige que uma nova parcela de terreno seja assegurada.

Os proprietários têm uma espécie de monopólio sobre a terra e a liberam para a construção após cobrar um preço para isso, e esse preço depende da localização.

2.2 – A propriedade fundiária e imobiliária constitui um objeto de valorização. Fortunas podem ser amealhadas com essa valorização sem que, necessariamente, haja envolvimento de um capital produtivo no terreno objeto dessa valorização. Uma malha de expedientes jurídicos e de registros cerca a propriedade da terra que pode, dessa forma, funcionar como objeto de disputa de rendas oferecendo obstáculo à produtividade na construção. O acesso à terra urbana é profundamente excludente a grande parte da sociedade.

2.3 - Outra dificuldade enfrentada pela provisão de moradias está na legislação urbanística excessivamente detalhista e na legislação ambiental o que torna lento os processos de aprovação dos projetos, característica reforçada pela fragmentação presente na gestão urbana e pelas características cartoriais do patrimonialismo brasileiro.

Para Nilton Vargas o aumento da produtividade e redução dos custos na produção da moradia social deveria se concentrar na gestão do canteiro e nos obstáculos externos como renda fundiária, lenta (e cara) aprovação de projetos e aspectos ligados à infra-estrutura urbana.²⁰ *

Apesar dessa constatações queremos destacar alguns avanços em processos, materiais e equipamentos de construção habitacional que poderiam contribuir com a produção massiva, barata e sustentável de moradias.

²⁰ Como podemos constatar em muitas pesquisas e estudos, as maiores barreiras à produção massiva de moradias está fora do núcleo da atividade produtiva. A terra urbanizada, ou seja, a localização como sendo um pedaço da cidade é segundo muitos pesquisadores o maior entrave à produção massiva de moradia. Ver a respeito Cadernos do Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

Como já apontamos nas sugestões registradas na Nota Técnica Habitação, existe a necessidade de aprofundar o esforço de gestão sobre a indústria de materiais e equipamentos da construção habitacional no sentido de alcançar a modulação e, portanto, o possível intercâmbio entre componentes, orientação tomada por alguns países da Europa após o fracasso da construção industrializada massiva ocorrida nos anos 60 e 70 do século XX. É evidente portanto que sempre é possível avançar no design dos mesmos visando melhorar a qualidade além da componibilidade. O PBQPH tem feito progresso nesse sentido.

No que se refere a material de construção a reutilização de resíduos industriais ou mesmo resíduos da construção tem ganhado a necessária importância entre os pesquisadores da ANTAC devido à característica de sustentabilidade aí envolvida.

Mas talvez a maior mudança que poderia ser tentada no Brasil na área de materiais seja a de abrir o espaço dominado pela matriz apoiada no cimento para uma baseada nos derivados de madeira.

O Canadá e vastas regiões dos EUA baseiam-se nos componentes de madeira para a produção de moradias pouco verticalizadas. O Brasil tem ótimas condições para a produção de madeira bruta e poderia, a partir daí, desenvolver uma indústria de componentes^(y).

Outro campo de desenvolvimento tecnológico que poderia ser objeto de políticas públicas diz respeito aos equipamentos e ferramentas para reformas e reciclagens de edifícios.

A reabilitação de antigos centros urbanos no Brasil constitui um programa relevante em todas as grandes capitais. Em alguns países europeus, a reciclagem de edifícios antigos para a provisão de novas moradias passou a representar a partir dos anos 80, uma renda maior do que aquela gerada por novas construções. Esse fato exigiu o desenvolvimento de uma nova indústria, mais baseada na habilidade da força de trabalho do que em máquinas e materiais. A bibliografia sobre o assunto revela o esforço que foi feito para garantir o ambiente necessário a essa nova indústria (financiamento, legislação, materiais, máquinas, ferramentas) e a capacitação dos trabalhadores^(z).

^(y) Ver as pesquisas desenvolvidas pelo IPT-SP Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, e na Escola de Engenharia de São Carlos.

^(z) Ver a respeito "Reabilitação de centros urbanos e habitação social in Maricato 2001.

5.7 Observação 2: SOBRE A POTENCIALIDADE DO INVESTIMENTO HABITACIONAL IMPACTAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O investimento na produção ou reforma de moradias e infra-estrutura urbana tem forte impacto na criação de empregos e na extensa cadeia produtiva da construção civil. Após sua construção ou reforma a nova moradia exige ainda mobiliário e equipamentos que vão demandar produtos de outras cadeias. O peso da indústria de construção no PIB (e inclui-se aí a construção pesada responsável pelas grandes obras de infra-estrutura para a produção) é bastante conhecido como de forte participação. No entanto falta ou disponibilidade de moradias não tem impacto relevante, como um serviço, no alavancamento do crescimento econômico regional. Prova disso são as cidades estagnadas situadas em regiões pouco dinâmicas que apresentam número significativo de moradias vazias devido aos fluxos migratórios que deixam essas cidades. Esse fenômeno também pode ser observado em cidades situadas em regiões de economia dinâmica cuja mudança recente acarretou quebra na estrutura do emprego baseado na agricultura tradicional anteriormente predominante e, conseqüentemente, expulsão da população. Na relação abaixo – baseada em dados do IBGE – listamos alguns municípios constituem exemplos dessas ocorrências:

Tabela 27: Municípios com altos índices de imóveis vagos

Município - Estado	% de Imóveis Vagos
Matinhos -PR	44%
Tauá - CE	28%
Afogados da Ingazeira- PE	26%
Itapema- SC	25%
Tramandai- RS	23%
Ouricuri- PE	23%
Peixoto de Azevedo- MT	23%
Canindé- CE	23%
Serra Talhada- PE	23%
Quixeramobim-CE	22%
S. Caitano- PE	22%
Leopoldina-MG	21%
Bezerros-PE	20%

Fonte: FJP, 2005

A disponibilidade de moradia não atrai população e nem a estabiliza. A falta de moradias não é motivo, no Brasil, para conter as migrações ou impactar de forma decisiva o crescimento econômico. Dada a abundância da oferta de força de trabalho e a tradição nacional predatória em relação a ela, devido às raízes escravistas, o custo de moradia nunca fez parte do custo de reprodução da força de trabalho. O fator que mais atrai fluxos migratórios é a oportunidades de trabalho como já demonstrou nossa experiência. Evidentemente as más condições de habitação, transporte, educação e saúde impacta a produtividade do trabalho mas esse não tem sido tratado

como um problema relevante para o capitalismo brasileiro. Esse aspecto se agravou com o aumento do desemprego e recuo das políticas sociais trazidos pela globalização e políticas neo liberais.

No entanto, a falta de moradias pode ser a causa, como já vimos, da degradação social, ambiental e urbana. O **desenvolvimento**, conceituado como um processo que objetiva a diminuição da desigualdade social e regional, deve levar em conta, evidentemente, a melhoria das condições gerais de moradia tanto em relação ao passivo acumulado quanto em relação à demanda futura.

5.8 Observação 3: A IMPORTÂNCIA DO INVESTIMENTO EM MORADIA RURAL

Como visto acima a disponibilidade de moradia não assegura a manutenção da população no local de origem se ela não encontra possibilidade de sobrevivência pela oferta de trabalho ou geração de renda. Considerando que é desejável reter parte da população que se encontra no campo bem como seus descendentes é interessante que os programas de financiamento da moradia rural sejam combinados aos programas de incentivo à ao pequeno agricultor. A atual experiência do governo federal revela o sucesso – custo baixo e boa qualidade- da produção de moradias no campo pelas cooperativas de trabalhadores rurais.

6. DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS

A manutenção da tese adotada pela Política Nacional de Habitação do Governo Federal entre 2004 e 2006 e dos investimentos aqui indicados para os próximos anos pode assegurar uma melhora na qualidade de vida oferecida pelas cidades brasileiras. Sem a sustentação e continuidade dos investimentos que conheceram significativo aumento especialmente a partir de 2005 não há como vislumbrar essa mudança de rota que conduziu nossas cidades a um quadro extremamente negativo como já foi evidenciado.

No entanto ao lado de ações complementares que deverão radicalizar o modelo adotado outras deverão garantir as correções necessárias da rota adotada e evitar distorções graves que podem ocorrer no futuro próximo pondo em risco os objetivos de combater a desigualdade social e territorial brasileira.

6.1 PARA APROFUNDAR O MODELO ADOTADO

- 1- Garantir a sustentabilidade de recursos públicos e privados seguindo iniciativas tomadas a partir de 2004 de modo a propiciar condições favoráveis à incorporação de avanços tecnológicos e aumento de produtividade na construção civil além da capacitação de agentes públicos e privados para a produção sustentável de moradia social.
- 2- Dar continuidade ao esforço de ampliação de subsídios concentrados no combate do déficit habitacional e dar continuidade à queda na taxa de juros são condições para o aprofundamento da tese adotada pela PNH de ampliar o mercado em direção à classe média e subsidiar apenas as baixas rendas.
- 3- Implementar o SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social de modo a incorporar a ele governos estaduais e municipais criando uma estrutura institucional federativa necessária para a implementação de uma proposta nacional de construção massiva e participativa de moradias para as camadas de baixa renda. A implementação do SNHIS implica na elaboração de planos estaduais e municipais de habitação além da criação de fundos e conselhos locais.
- 4- Dar continuidades aos esforços de elaboração do PNH- Plano Nacional de Habitação e do Programa Nacional de Regiões Metropolitanas de modo a garantir as necessárias

condições – institucional, urbana, fundiária, imobiliária e de infra-estrutura – para a ampliação, recuperação e regularização do parque habitacional brasileiro.

- 5- Dar continuidade ao interrompido Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano para definir parâmetros que orientem a aplicação dos recursos federais ou recursos sob gestão federal, no território brasileiro visando combater a desigualdade social e territorial bem como contribuir para um projeto de desenvolvimento econômico e social.
- 6- Os Ministérios da Cidade, Desenvolvimento, Emprego e Trabalho e a Caixa Econômica Federal devem compartilhar a regulação do Banco Central sobre a aplicação dos recursos do SBPE perseguindo a meta de ampliar os investimentos do mercado privado para o acesso pelas classes médias com rendas situadas acima de 5 s. m. (o que perfaz apenas 8% do déficit habitacional).
- 7- Fortalecer as bem sucedidas iniciativas de apoio à moradia rural em consonância com outros programas de incentivo ao pequeno agricultor como PRONAF ou Reforma Agrária.
- 8- Buscar um formato de exonerar dos gastos públicos os recursos destinados ao cumprimento das metas do milênio previstos na área do saneamento e habitação.

6.2 DIFICULDADES A SEREM ENFRENTADAS

- 1- A maior dificuldade a ser enfrentada é a possibilidade de elevação dos preços da terra e dos imóveis alimentado pela injeção dos atuais investimentos financeiros destinados à produção e compra da moradia. Os antidotos a esse fenômeno estariam na aplicação, pelos municípios de: a) da função social da propriedade prevista no Estatuto da Cidade (cuja aplicação depende em grande parte do Plano Diretor); b) do IPTU progressivo previsto na Emenda Constitucional n. 29; c) na aplicação de zoneamento especial para garantir um estoque de terras para moradia social. Sugere-se a criação de um programa nacional específico sobre política fundiária para habitação de interesse social com a finalidade de capacitar prefeituras e Câmaras municipais a quem cabe a competência sobre o assunto.
- 2- Outra grande dificuldade para o futuro próximo está na insustentabilidade dos recursos para o subsídio à moradia provenientes do FGTS. A maior parte dos subsídios utilizados atualmente provém dessa fonte e sua tendência é de diminuir com a queda dos juros.

- 3- Há uma resistência no mercado privado, atualmente hegemônico pelo produto de luxo, para diminuir o padrão da moradia produzida de modo a torná-la acessível às faixas de renda médias situadas entre 5 e 10 s.m.
- 4- Os conjuntos habitacionais resultantes desse aumento de investimentos podem ter impactos negativos sobre o mercado de terras urbanas locais, sobre a sustentabilidade ambiental, sobre o custo da infra-estrutura urbana além de submeter os moradores a muitos sacrifícios caso sua localização repita erros que foram muito comuns durante a vigência do BNH (1964/1986) de remeter a população para áreas distantes do tecido urbano consolidado.
- 5- As emendas parlamentares nem sempre seguem as prioridades da política urbana tal como definida pelo Ministério da Cidade, Conselho das Cidades, Conferências Nacionais das Cidades ou critérios regionais previstos na PNDR. Outra dificuldade está na sua excessiva fragmentação seja por tipo de aplicação seja pelo local de sua aplicação no território nacional. O processo de implementação das emendas resulta, por diversos motivos mas especialmente pela falta de capacitação das prefeituras para elaboração de projetos e acompanhamento dos processos, em número significativo de obras inacabadas ou inadequadas para a estrutura administrativa e orçamentária das prefeituras.
- 6- Além da gigantesca informalidade presente na produção de moradias o registro de propriedade imobiliária no Brasil apresenta dificuldades que são históricas sendo muito freqüente a propriedade irregular que torna impossível sua utilização pelo financiamento formal. A mesma dificuldade incide na regularização fundiária.

6.3 OUTRAS INICIATIVAS QUE VISAM ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE ECONOMICA AMBIENTAL E URBANA, E A QUALIDADE DAS MORADIAS FINANCIADAS

6.3.1 Legislação, gestão e maior eficácia na aprovação de projetos urbanísticos e arquitetônicos

1- Fomentar a simplificação de aplicação da legislação urbanística e procedimentos burocráticos para aprovação de projetos na Caixa Econômica Federal, nos organismos municipais e nos organismos estaduais respeitando as condições fundamentais da sustentabilidade ambiental.

2- Compatibilizar a legislação urbanística com a legislação ambiental e legislação de acessibilidade envolvendo o MCidades, MMA, Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano do Congresso Nacional. Definir claramente as competências governamentais para a aplicação da legislação diminuindo superposições e redundâncias.

3- Compatibilizar instrumentos financeiros e fundiários nos Programas habitacionais do governo federal para incentivar a urbanização compulsória prevista no Estatuto da Cidade e também na reabilitação de imóveis situados em áreas urbanas centrais.

4- Criar Programa Especiais para o financiamento integrado de habitação, saneamento ambiental, e transporte visando a reabilitação de áreas que envolvam urbanização específica e interesse social.

5- Buscar formas de desoneração de processos de produção e procedimentos burocráticos relativos a custos de INSS, ITBI, Cartório de Registro de Imóveis na promoção pública ou privada de Habitação de Interesse Social (moradias que apresentam um único banheiro).

6- Propor mudança na legislação visando dar segurança jurídica e financeira à produção privada não lucrativa da moradia social por meio de atividade associativa e cooperativa.

6.3.2 Ações de capacitação e desenvolvimento tecnológico

- 1- Desenvolver uma política de capacitação do setor de construção civil de modo a incorporar os avanços técnicos já presentes no país e aprofundar a compatibilização de normas e procedimentos para equipamentos, materiais e gestão visando aumentar a produtividade, garantir a sustentabilidade ambiental em especial em relação ao destino ou aproveitamento dos resíduos e melhorar as condições da força de trabalho.
- 2- Capacitar agentes públicos e privados para melhorar a qualidade arquitetônica e urbanística dos projetos habitacionais e adotando uma visão urbanística integrada que inclua, em especial, as ações nas áreas de transporte, saneamento e geração de emprego e renda.
- 3- Capacitar agentes públicos para melhoria dos cadastros imobiliários municipais.
- 4- Apoiar pesquisa e desenvolvimento para a criação de conhecimento visando economia de água e energia nas edificações e racionalização na construção da infra-estrutura dando continuidade a iniciativas da Eletrobrás e Ministério das Cidades.
- 5- Apoiar pesquisa sobre a estrutura local, regional e nacional de provisão de moradias visando conhecer os agentes, produtos, matéria prima e custos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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;

ARRETCHE, Marta. **Políticas de habitação para a população de baixa renda e saneamento básico**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1994;

AZEVEDO, S. de e ANDRADE L.A.de G. **Habitação e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982;

BALL, M. **Housing analysis: time for a theoretical refocus**. In Housing studies. Londres, vol. 1, n. 3, 1986;

_____. **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;

_____. **The Development of Capitalism in Housing Provision in International**. 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;

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil (1930-1945): O caso de São Paulo**. São Paulo, Tese de doutorado apresentada à FAU USP, 1994;

BONDUKI e ROLNIK. **Periferias : ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho**. São Paulo, FAUUSP, 1979;

BRANT, Vinícius Caldeira (coord). **São Paulo, trabalhar e viver**. São Paulo, SP : Comissão Justiça e Paz de São Paulo: Editora Brasiliense, 1989;

Brasil. Governo Federal. Ministério das Cidades. **Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano**. 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. 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**. 2003;

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. Plano Plurianual 2004/2007. <http://www.cidades.gov.br>. 2004

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. 2004;

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;

Brasil. Governo Federal. Ministério das Cidades. **Secretaria Nacional de Habitação**. Relatório apresentado ao relator da ONU. Brasília, 2006;

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e favela : metodologia para projetos de urbanização**. Tese de doutorado apresentada à 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**. São Paulo: Tese de doutorado apresentada à 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**. 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 apresentada à FAUUSP, 2006;

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Boitempo Editorial. 2006;

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas : evolução e impasses**. Tese de doutorado apresentada à 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;

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, São Paulo, Cortez, jun./set. 1982;

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: Nidia 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, 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, BA: CESE, 2006;

LEME, Maria Cristina da Silva (coordenação). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. FUPAM. Studio Nobel. São Paulo, 1999;

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo, Martins Fontes, 1981 (1ª edição 1977);

MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2. ed. São Paulo, SP: Alfa Omega, 1979;

_____. **Indústria da construção e política habitacional.** Tese de doutorado apresentada à FAUUSP, 1984;

_____. **A política habitacional do Regime Militar.** Petrópolis, Vozes, 1987;

_____. **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 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; 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.** Petropolis : Vozes, 1983;

MAUTNER, Yvonne Miriam Martha. **Periphery as a frontier for the expansion of capital.** Tese doutorado - bartlett school of architecture & planning. Londres, 1991;

Observatório das Metrópoles – FASE. **Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil / Construção de Tipologias; Análise do desempenho fiscal dos municípios das Regiões Metropolitanas; Análise sócio-urbana das metrópoles; 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. 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;

PASTERNAK, S. **Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas**. São Paulo: FAUUSP, 1993;

PICCINI, Andrea. **Cortiços na Cidade**. Annablume. São Paulo, 1999.

REIS FILHO, N. G. **Habitação popular no Brasil: 1880-1920**. Cadernos de Pesquisa do LAP. São Paulo, FAUUSP, n. 1 jul/ago, 1994;

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios de luxo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996;

_____. **Da propriedade fundiária ao capital incorporador: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. São Paulo, Tese de doutorado apresentada à FAU USP, 1991;

SANTOS, Carlos Nelson F. **As cidades, os comportamentos e as leis**. In: Revista de Administração Municipal n. 186. Rio de Janeiro: IBAM, 1987;

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. Ministério das Cidades, 2005;

SEVCENKO, Nicolau. **A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes**. São Paulo: Brasiliense, 1984;

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 apresentada à FAU USP, 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;

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;

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986;

_____. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In "O processo de urbanização no Brasil". Organização Csaba Deák e Sueli Ramos Schiffer. FUPAM. EDUSP. 1999;

_____. **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, SP : Studio Nobel, 2001;

_____. **As Ilusões do Plano Diretor**. Divulgado apenas pela Internet, 2005;

VAZ, Lillian Fessler. **Notas sobre o Cabeça de Porco**. In: Revista do Rio de Janeiro. Niterói, Dduff. 1986;