

**Adauto Lucio Cardoso** é arquiteto pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ (1974). Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo - USP (1997). Professor adjunto e pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Ccje da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenou e participou de várias pesquisas, destacando-se: A Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente; Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Cidade, Moradia e Meio Ambiente: Uma análise crítica da AGenda 21 e da Agenda Habitat e seus desdobramentos a nível local; Problemas Ambientais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dentre outras. É pesquisador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal da UFRJ. Autor do livro " Dualização e Reestruturação Urbana: o Caso do Rio de Janeiro".  
E-mail: cardoso@ippur.ufrj.br

**Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro** é administrador público pela Fundação Getúlio Vargas - RJ (1972). Mestrado em Développement Economique Et Social pela Université de Paris I, (Pantheon-Sorbonne), França (1976). Doutor em Planejamento Urbano pela Universidade de São Paulo, USP (1991). Professor titular e pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Ccje da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenou e participou de várias pesquisas nas áreas do Planejamento Urbano e Regional, Sociologia Urbana e Política Urbana. Autor dos livros: Dos Cortiços aos Condomínios Fechados: as Formas de Produção da Moradia na Cidade do Rio de Janeiro; A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: Da Questão Da Habitação à Reforma Urbana; Associativismo e Participação Popular- Tendências da Organização Popular no Rio de Janeiro. Dualização e Reestruturação Urbana: o Caso do Rio de Janeiro; Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise; e O Que é a Questão da Moradia. Coordena o Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal da UFRJ.  
E-mail: cesar@ippur.ufrj.br

# 2.

## Os municípios e as políticas habitacionais

Adauto Lucio Cardoso e Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

### Apresentação

Desde a extinção do BNH (Banco Nacional de Habitação), em 1988, a habitação persiste como um bem inatingível para grande parcela dos brasileiros. Mesmo aqueles que conseguem ter acesso a essa “mercadoria impossível” o fazem, na maioria das vezes, em condições de enorme precariedade. Embora a ação do BNH fosse falha em muitos pontos<sup>1</sup>, com a sua extinção a moradia popular ficou órfã, passando por vários ministérios e secretarias, sem que se conseguisse definir com clareza um padrão de política pública a ser implementado.

Em meio à “dança das cadeiras” em que se transformou a ação do governo federal, os municípios – acompanhados por poucos governos estaduais – assumiram, na prática, uma função que, desde os anos 30, foi estabelecida como prerrogativa e competência do governo federal: o desenvolvimento de ações na área da moradia popular. Essa iniciativa foi facilitada pelo novo modelo de financiamento, de inspiração clientelista, que se estabeleceu desde o final dos anos 80, baseado no apoio a projetos desenvolvidos sob iniciativa local. Também foram importantes, nesse contexto, as mudanças ocorridas com a formulação da nova Constituição Federal, que redefiniu as competências e a distribuição dos recursos públicos entre os vários níveis de poder. Todavia, mais do que tudo, contou a iniciativa de governos municipais progressistas, comprometidos com políticas sociais e com a democratização da gestão local, assumindo o vácuo deixado pela não-política federal, gerando um novo padrão

15

<sup>1</sup> Principalmente pela sua incapacidade em atender de forma eficiente às franjas inferiores do mercado.

descentralizado de política pública, com alto grau de inovação, que vem se firmando como uma alternativa válida e desejável.

Quando o Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ-FASE) deu início à pesquisa **Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**, apoiado pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), esse novo padrão não estava tão claramente delineado. Pressupunha-se, com base em pesquisas anteriores<sup>2</sup> e em experiências que se tornaram públicas – como a dos mutirões autogestionários de São Paulo, ou a de Fortaleza, premiada na Habitat II –, que vários municípios poderiam estar implementando novas práticas habitacionais. O objetivo assumido nessa pesquisa foi, então, o de realizar uma análise de conjunto, que pudesse mostrar, para além dos estudos de caso e da ênfase nas inovações e nas best practices, qual a abrangência das experiências em curso. O resultado das análises, como mostra o texto que segue, comprovou que se pode efetivamente falar, hoje, em um novo padrão de política habitacional, descentralizado e originado no município.

Infelizmente, porém, nem todas as conclusões da pesquisa são tão otimistas. A análise evidencia que tanto o governo federal quanto os governos estaduais têm um papel extremamente relevante a cumprir, principalmente no que diz respeito à necessidade de redistribuição de recursos financeiros e competências técnicas, dada a grande disparidade entre municípios. Nesse sentido, a situação vem se agravando, pelas conseqüências da crise financeira e das imposições do FMI (Fundo Monetário Internacional), que desde 1998, impediram o repasse de recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) aos municípios, para financiamento de suas políticas de moradia. Essa restrição vem limitando fortemente a ação local, talvez revertendo alguns dos resultados importantes que foram encontrados nessa pesquisa, que se refere a um período (1993-1996) em que os recursos federais apenas começavam a atender às demandas municipais<sup>3</sup>, possibilitando que suas práticas pudessem impactar com maior profundidade o déficit habitacional local.

Esse trabalho que agora divulgamos permite comprovar que é possível e desejável se pensar em um novo padrão de políticas de moradia redistributivo,

<sup>2</sup> Conforme Ribeiro (1994).

<sup>3</sup> Apenas a partir de 1995 começaram a ser liberados recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) para as Prefeituras. No entanto, deve-se ressaltar que esta liberação se deu sob regras severas, a partir da capacidade de endividamento dos governos locais, o que restringiu bastante o acesso a esses recursos.

descentralizado, democrático e inovador, dependendo, no entanto, de um esforço conjunto dos três níveis de governo para que se possa enfrentar, efetivamente, as expressivas necessidades habitacionais da população brasileira.

## 1- Introdução

A pesquisa em tela teve como objetivo levantar e avaliar, segundo metodologia específica, a produção pública habitacional com participação das prefeituras em 45 dos maiores municípios brasileiros, durante a gestão 1993-1996. Procurou enfatizar aspectos importantes desta produção, tais como ações, projetos e programas implementados com participação das administrações, origem dos recursos e formas de financiamento, público alvo, definição de prioridades, estrutura administrativa utilizada para dar conta destas tarefas, aspectos e formas de gestão da política, além da interface com a política urbana, principalmente através dos mecanismos jurídico-institucionais utilizados.

Nesta perspectiva, buscou-se avaliar o processo de implementação de políticas habitacionais pelos governos municipais, dentro do quadro de descentralização propiciado pela reforma constitucional de 1988. As principais questões inicialmente colocadas foram:

- Como e em que medida as políticas habitacionais têm sido assumidas pelos municípios, levando-se em conta o instrumental jurídico institucional disponível no âmbito de cada localidade? Como distinguir uma política de um conjunto de ações? Como se deu o processo de formulação dessas políticas?
- Qual a estrutura administrativa utilizada – grau de articulação, peso na estrutura municipal, nível de capacitação – diante dos objetivos colocados?
- Como caracterizar as formas de gestão aplicadas na política habitacional, em seus programas, projetos e ações? Existe participação democrática? Como é feita a articulação com a sociedade e com outras esferas de governo? Que tipos de parcerias são adotadas? Quais as formas de implementação dos serviços?
- Quanto à produção, qual o perfil dos programas, projetos ou ações implementadas e quais tipos de produtos? Qual o público almejado e como se definiram as prioridades de atendimento? Qual a origem dos recursos mobilizados e sua forma de distribuição?
- Qual o nível de articulação entre a política habitacional e as políticas fundiária, fiscal-financeira e de controle do uso do solo?

A pesquisa se desenvolveu em duas vertentes. Numa primeira abordagem, foram pesquisados 45 municípios, dentre os 50 inicialmente previstos, com o objetivo de fazer uma avaliação mais geral das políticas habitacionais postas em prática no período de gestão 1993-1996. Buscou-se levantar dados sobre os programas, projetos e ações implementados no período, construindo-se uma tipologia de programas e ações (construção de unidades habitacionais, oferta de lotes, regularização fundiária, urbanização de assentamentos, assessoria técnica, etc.) e identificando-se a responsabilidade pela gestão, a origem dos recursos, o público alvo e as formas de participação desenvolvidas.

Para uma segunda abordagem foram selecionados do universo dos 45 pesquisados, 13 municípios para estes estudos: Belém, Fortaleza, Recife, Goiânia, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Niterói, São Paulo, Diadema, Ribeirão Preto, Curitiba, Porto Alegre e Caxias do Sul. Visando uma avaliação mais profunda das políticas desenvolvidas no período foram acrescentados aspectos relativos ao processo de formulação, à estrutura administrativa montada para o setor habitacional, ao modelo de gestão e à articulação com a política urbana.

Concomitantemente ao levantamento de informações junto aos órgãos municipais acerca das políticas implementadas, foi feito um estudo para o cálculo das necessidades habitacionais (déficit e inadequação de moradias) nos municípios estudados, tomando como referência o trabalho “Déficit Habitacional no Brasil” da Fundação João Pinheiro (utilizando-se para isto os dados censitários de 1991). Com isso pretende-se estabelecer alguns critérios que permitam uma avaliação comparativa das políticas municipais, levando-se em conta a demanda local por oportunidades habitacionais.

## 2- As necessidades habitacionais

18

A criação de indicadores que permitam estabelecer um parâmetro de avaliação de políticas depende, em larga medida, dos objetivos da avaliação. Nessa pesquisa, nosso objetivo era construir um quadro o mais preciso possível da demanda por moradia nas cidades estudadas, permitindo assim o estabelecimento de um padrão comparativo sobre a efetividade das ações desenvolvidas. Com base nesses indicadores, seria possível avaliar a escala da ação empreendida e, eventualmente, os impactos objetivos dos programas habitacionais sobre as necessidades, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do ponto de vista qualitativo. Considerar o quadro local de necessidades permitiu relativizar as diferenças identificadas nas performances das

administrações, adequando os outputs ao quadro das demandas locais.

Para construir indicadores comparáveis, é fundamental que se disponha de informações da mesma natureza, obtidas através da mesma metodologia. Para tanto, o Censo Demográfico, principalmente através das variáveis domiciliares, é a melhor fonte de informações disponível. Coloca-se, no entanto, a questão da limitação dos dados censitários para a identificação de alguns tipos de problemas locais como, por exemplo, a questão das moradias em áreas de risco, não levantada. Outra questão relevante refere-se à necessidade de se estabelecer parâmetros mínimos de habitabilidade, a partir dos quais se possa mensurar o tamanho e a natureza do problema habitacional local. A única variável do Censo que tem alguma característica normativa é a de “domicílios em aglomerados sub-normais”, instituída a partir do Censo de 1980 como tentativa de levantar, nacionalmente, o problema das favelas. Infelizmente, essa variável vem apresentando alguns problemas, a saber:

- do ponto de vista de sua definição, ao ter como escala mínima o número de 50 moradias, deixando de fora parcela não desprezível das favelas, principalmente das novas;
- do ponto de vista da coleta, existem alguns indícios de que essas informações não vêm sendo, de forma generalizada, levantadas com a precisão necessária.

Tendo em vista esses problemas, optamos por adotar como referência analítica o trabalho desenvolvido pela Fundação João Pinheiro sobre as necessidades habitacionais no Brasil, onde se busca estabelecer parâmetros básicos de habitabilidade, tomando como base as variáveis censitárias.

Para enquadrar o problema de outra maneira, a Fundação João Pinheiro sugere o conceito de **necessidades habitacionais**. Essas teriam um caráter mais amplo e incluiriam o **déficit** – necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e atendimento à demanda não solvável nas condições dadas de mercado, a **demanda demográfica** – necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico – e, finalmente, a **inadequação** – necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carência

A análise dos dados mostra que o tamanho do déficit e da inadequação reflete, em primeiro lugar, as diferenças de tamanho entre as diversas cidades, sendo maior, em termos absolutos, nos grandes centros metropolitanos como São Paulo e Rio de Janeiro que, sozinhos, acumulam um déficit total de cerca de 280.000 unidades. Para uma análise comparativa, tornam-se mais importantes os indicadores relativos, ou

seja, aqueles que estabelecem a relação entre o montante do déficit e da inadequação e o total de domicílios do município.

Déficit Absoluto e Relativo por Região sob totais dos municípios pesquisados - 1991		
Região dos Municípios	Déficit p/ aluguel relativo	Déficit relativo
CO	8,6%	11,6%
N	5,7%	15,4%
NE	6,8%	14,8%
S	4,2%	7,6%
SE	6,0%	7,5%
Média geral	6,1%	10,1%

Fonte: Censo demográfico 1991 - FIBGE

Na tabela acima, pode-se verificar que o déficit médio entre as 45 cidades estudadas é de cerca de 10% do total de domicílios. Somando-se a estes a demanda de aluguel (exclusivamente nas faixas abaixo de cinco salários mínimos) este percentual atingiria cerca de 16%. Todavia, as variações regionais são significativas, já que as maiores médias estão no Norte e Nordeste (entre 14 e 15%, sem considerarmos a demanda de aluguel), enquanto o Sul e o Sudeste apresentam médias em torno de 7,5%. As variações entre municípios de uma mesma região são também importantes. Ainda aqui, o Sul e o Sudeste apresentam características similares, com os valores mínimo e máximo variando entre 6,4% e 10,5% para o Sul, e 5,7 e 9,2% para o Sudeste. Já nos casos do Norte e do Nordeste, os patamares são bastante superiores. Apenas Feira de Santana, com 9,9%, e Aracaju, com 10,8% se colocam próximos aos níveis superiores encontrados nas regiões Sul e Sudeste. Campina Grande apresenta o maior déficit relativo entre os municípios estudados, que corresponde a cerca de 20% do parque domiciliar existente em 1991, valor que se amplia para 31% quando se adiciona o déficit por aluguel. O Centro-Oeste se coloca em posição intermediária entre as regiões, aproximando-se da média geral.

Considerada a inadequação, a situação é ainda pior, correspondendo à defasagem histórica de investimentos em infra-estrutura e às soluções habitacionais precárias encontradas nas habitações populares.

### Inadequação por Infra-estrutura e Adensamento, por Região dos Municípios - 1991

Regiões dos Municípios	Inadequação p/ infra relativo	Inadequação p/ adensamento relativo
CO	56,3%	9,9%
N	76,0%	14,9%
NE	71,4%	9,6%
S	30,1%	5,2%
SE	29,7%	12,4%
Média geral	45,1%	10,4%

Fonte: Censo demográfico 1991 FIBGE & Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ

A média global para inadequação por infra-estrutura é de 45%, chegando a mais de 70% dos domicílios no Norte e Nordeste<sup>4</sup>, onde se verifica uma grande homogeneidade nas carências. Na região Sudeste, a média é de 29,7%, mas nota-se uma grande diversidade de situações, desde casos como Ribeirão Preto e Sorocaba, com pouco mais de 8% de inadequação, até casos como Diadema, com 68%, e Duque de Caxias, com mais de 55%. Percebe-se então que a situação se agrava nas periferias metropolitanas. Já a inadequação por adensamento relativo atinge uma média geral de 10,4%, sendo, nesse caso, mais grave nos municípios da região Sudeste, onde os percentuais variam entre 4,7% em Niterói, e 24,7% em Mauá. Olhando-se em detalhe para essa distribuição, verifica-se que os valores mais elevados estão situados nas periferias metropolitanas, principalmente em São Paulo, onde se destacam Diadema, Guarulhos e Osasco.

Concluindo essa breve análise, podemos observar que o quadro das necessidades habitacionais apresenta maior gravidade no Norte e no Nordeste, onde os indicadores de déficit e de inadequação atingem valores mais elevados, excetuando-se apenas o caso da inadequação por adensamento, em que as maiores necessidades encontram-se nas periferias metropolitanas do Sudeste. Verifica-se ainda que os municípios da Região Sul e os do interior paulista apresentam uma situação bem mais confortável no que se refere às carências habitacionais.

<sup>4</sup> Esse valor elevado é decorrente, principalmente, dos problemas relativos à coleta de lixo, serviço que apresenta maior grau de precariedade em relação aos avanços identificados na década de 80 acerca do abastecimento de água e da implantação de redes de energia elétrica.



### 3- Políticas habitacionais dos municípios: a reiteração e o aprofundamento das desigualdades

Como já mencionado anteriormente, nossa pesquisa teve como universo de análise as maiores cidades brasileiras, segundo o levantamento do Censo Demográfico de 1991, limitadas inicialmente em 50. Dessas, 44 responderam ao questionário enviado. Optamos por incluir a cidade de Boa Vista que, embora não incluída entre as 50 maiores, é uma capital, facilitou o acesso aos dados e nos permitiu ampliar um pouco a representatividade da Região Norte. Ficamos assim com um conjunto de 45 cidades. Não responderam ao questionário Campos, Juiz de Fora, Uberlândia, Manaus, São Luiz e Porto Velho. O fato de esses municípios não terem respondido revela, como hipótese, pouca institucionalidade do desenvolvimento de ações na área da moradia.

Dentre os 45 municípios que responderam, Osasco e Londrina o fizeram de forma incompleta, não identificando os programas desenvolvidos nem o número de famílias beneficiadas, o que limitou significativamente a análise desses casos.

Cabe ressaltar que os dados disponíveis correspondem a informações oficiais, fornecidas pelas administrações municipais, através dos questionários respondidos. Sobre esses questionários foi desenvolvida uma primeira crítica, em que se buscou compatibilizar os resultados unificando as interpretações discordantes. Uma segunda etapa de crítica aconteceu com as primeiras tabulações, que apontavam resultados discrepantes, que eram então corrigidos ou descartados. Um exemplo significativo diz respeito à cidade de Recife, em que a resposta ao item “famílias beneficiadas” incluía toda a população inscrita no programa PREZEIS e não apenas aquelas que teriam sido atendidas por ações específicas ao longo da gestão 1993-1996. Como não conseguimos corrigir essa informação a tempo, optamos por não trabalhar com o dado.

Dois municípios informaram não desenvolver qualquer ação na área de habitação (Caxias e São Gonçalo, ambos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro). Com a sua exclusão, restaram 43 municípios que desenvolveram um total de 162 programas, correspondendo a uma média de 3,7 programas por município. Nos questionários foi adotada uma concepção setorial dos programas, que buscou abarcar o conjunto dos tipos de iniciativa predominantes nos últimos anos na área habitacional e que resultou na seguinte tipologia: construção de unidades, oferta de lotes (com ou sem infra-estrutura), regularização fundiária, urbanização de assentamentos, cestas de material de construção, reconstrução/reforma de habitações. A tipologia proposta

já estava prevista no questionário, sendo preenchida pelas administrações locais. Em alguns casos, após a crítica, houve necessidade de corrigir a resposta original. Manteve-se uma classificação aberta (“outros”) para incluir outras possibilidades não contempladas. Nas ações classificadas na categoria “outros” apareceram as experiências com novas tecnologias, geração de emprego e renda e assessoria técnica.

A tabela abaixo compara os programas efetivamente desenvolvidos durante a gestão 1993-1996 e o que estava estabelecido, enquanto diretriz programática de política habitacional, nas Leis Orgânicas Municipais.

Número de municípios com estes tipos de programas									
Região	Construção Unidades		Urbanização Assentamentos		Regularização Fundiária		Oferta Lotes	Reforma/ Reconst.	Mat. Const.
	LO	UTIL	LO	UTIL	LO	UTIL	UTIL	UTIL	UTIL
CO	3	3	1	1	3	2	3	1	1
N	1	1			1	1	1		1
NE	9	5	8	8	10	5	5	5	1
S	6	7	5	6	6	7	5	1	1
SE	18	15	13	18	14	15	14	6	10
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>30</b>	<b>27</b>	<b>13</b>	<b>14</b>

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ

Uma primeira observação que surge a partir da análise dessa tabela é que as disposições constantes das Leis Orgânicas foram, em larga medida, cumpridas pelas administrações e que, em vários casos, os municípios desenvolveram programas habitacionais independente do que estava previsto na sua legislação máxima. No caso dos programas de urbanização de assentamentos, o total de municípios que desenvolveram ações (30) foi maior que o total daqueles que o previram em suas leis orgânicas (27), sendo que, desses 27, seis não desenvolveram programas entre 1993 e 1996 e outros dez, que não dispunham desse preceito na legislação, desenvolveram programas efetivos. No caso dos programas de construção de unidades e de regularização fundiária, embora nem todos os que previram tenham desenvolvido ações (26/37 e 23/34), outros municípios, mesmo não contando com essa exigência legal, o fizeram.

A análise das informações nos permitiu perceber que a definição dos programas, pelas administrações dos municípios, pode ser feita a partir de uma base setorial (como pressuposto na tipologia sugerida) ou geográfica, ou ainda de uma base mista.

Ou seja, em muitos casos os programas são definidos não pelo tipo de intervenção e sim pela área de intervenção. Os casos “mistos” são aqueles em que alguns programas são definidos segundo a base geográfica e outros segundo o tipo de intervenção. Uma visão geral sobre a distribuição dos programas por regiões e ocorrência dos tipos de programas aparece na tabela a seguir.

Região	Construção Unidades	Reforma/ Reconst.	Mat. Const.	Urbaniz. Assent.	Regulariz. Fundiária	Oferta Lotes		Total de programas/ municípios
						c/ infra-estrutura	s/ infra-estrutura	
CO	7	1	1	2	4	4	0	10 / 3
N	1	0	1	0	0	0	1	4 / 2
NE	6	5	2	8	5	2	3	17 / 11
S	18	2	3	9	10	8	2	33 / 7
SE	44	7	13	42	38	20	2	98 / 22
<b>Total Programas/ Municípios</b>	<b>76/45</b>	<b>15/45</b>	<b>20/45</b>	<b>61/45</b>	<b>57/45</b>	<b>34/45</b>	<b>8/45</b>	<b>162/45</b>

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ

24

Existem diferenças consideráveis entre as regiões, já que os municípios do Nordeste tenderam a desenvolver um menor número de tipos de programas, se comparados ao Sul e ao Sudeste. Outra conclusão importante diz respeito ao fato de que os municípios enfatizam não apenas os programas distributivos<sup>5</sup>, como regularização fundiária ou oferta de material de construção; mas também, em grau surpreendente, a construção de unidades (69% dos municípios) e a oferta de lotes (58%), ao contrário do que afirma a literatura. Aqui pode ser identificada uma diferença regional, sendo menor, proporcionalmente, o número de municípios que apresentam esses tipos de programas, nas regiões Norte e Nordeste. Note-se ainda que, entre as 42 ações com oferta de lotes (em 26 municípios), oito (em oito municípios) não incluíam a provisão de infra-estrutura. Esse parece ser um indício de que essas ações se configuram como políticas distributivas e, possivelmente, correspondam a práticas clientelistas.

<sup>5</sup> Caracterizados por não estarem constrangidos por limitações de recursos e pela facilidade com que podem ser desagregados e seus recursos dispensados de forma atomizada a unidades isoladas, sem obediência a qualquer critério mais geral e universalista.

Região	Construção Unidades	Reforma/Reconst.	Mat. Const.	Urbaniz. Assent.		Regulariz. Fundiária		Oferta Lotes		Total de Oportunidades Habitacionais
				Ass.	Fam.	Áreas	Lotes	c/ infra-estrutura	s/ infra-estrutura	
CO	1986	236	200	9	1198	87	9355	5527	0	18502
N	2100	0	0	0	0	0	0	0	4000	6100
NE	7012	4366	0	37	17850	6	7202	3627	543	40600
S	6471	761	1014	40	20742	90	18829	30707	228	78752
SE	37347	1303	769	568	49079	123	41448	18727	116	148789
<b>Total</b>	<b>54916</b>	<b>6666</b>	<b>1983</b>	<b>654</b>	<b>88869</b>	<b>306</b>	<b>76834</b>	<b>58588</b>	<b>4887</b>	<b>292743</b>

■ Indica existência de parcela de famílias atendidas, além do declarado, sobre a qual não se obteve informação quantitativa

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ

Ao se considerar as famílias beneficiadas, nota-se, em primeiro lugar, uma grande disparidade no porte dos programas, que vão de um mínimo de 70 oportunidades habitacionais<sup>6</sup> (oferta de lotes em Olinda), a um máximo de 16.500 (oferta de lotes em Curitiba). A diversidade quanto ao tamanho e as necessidades habitacionais entre os municípios nos impedem, por enquanto, de avaliar adequadamente esses números, no entanto deve-se ressaltar que os programas de pequeno porte podem configurar práticas clientelistas, ou ainda, ações de caráter experimental.

Tomando-se a distribuição relativa dos programas no interior dos municípios, verifica-se que houve maior ênfase nos programas de urbanização de assentamentos e de regularização fundiária, que atenderam a respectivamente 33,3% e 29,5%, tomando como base o total de oportunidades habitacionais oferecidas. Seguem-se os programas de oferta de lotes e de construção de unidades, com 22,3 e 19,1%, respectivamente.

Região	Construção Unidades	Reforma/Reconst.	Mat. Const.	Urbaniz. Assent.	Regulariz. Fundiária	Oferta Lotes	Total de Oportunidades Habitacionais	Total de Famílias Atendidas
CO	18,9%	1,0%	0,8%	5,1%	36,3%	37,8%	18502	15906
N	21,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	32,8%	6100	6100
NE	25,9%	13,6%	0,0%	30,9%	4,6%	15,9%	40600	25836
S	20,1%	0,7%	0,9%	17,3%	15,1%	27,8%	78752	73557
SE	19,8%	0,8%	0,3%	20,6%	24,1%	19,3%	148789	127444
<b>Total</b>	<b>19,1%</b>	<b>2,3%</b>	<b>0,7%</b>	<b>33,3%</b>	<b>29,5%</b>	<b>22,3%</b>	<b>292743</b>	<b>248843</b>

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ

<sup>6</sup> O conceito de oportunidades habitacionais foi aqui adotado, considerando-se que, em alguns casos, existe superposição de programas para as mesmas famílias, como, por exemplo, no caso de programas de oferta de terras e de cestas de material de construção. Nesse sentido, o número de oportunidades habitacionais pode ser maior que o número de famílias atendidas.

Esses percentuais correspondem, grosso modo, aos que prevalecem no Sudeste. No Sul, os programas de oferta de lotes e de construção de unidades mostram percentuais mais elevados, enquanto no Nordeste, destacam-se os programas de urbanização de assentamentos e de construção de unidades.

A partir desses primeiros elementos de análise, a questão que se coloca é em que medida essas ações têm um impacto efetivo sobre o quadro das necessidades habitacionais acima esboçados. Para buscar uma resposta aproximada para essa questão, os programas municipais foram agregados em 2 tipos básicos, a saber: programas “preventivos”, que corresponderia ao atendimento do déficit habitacional (oferta de lotes e construção de unidades) e programas “corretivos”, que corresponderia ao atendimento à inadequação (regularização fundiária e urbanização de assentamentos)

Região	Programas Preventivos/Déficit	Programas Corretivos/Inadequação
CO	16,0%	3,8%
N	32,2%	0,0%
NE	6,3%	2,6%
S	27,4%	26,2%
SE	17,5%	15,4%
Média geral	11,8%	4,9%

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ

Essa denominação é um tanto arbitrária e limitada e deve ser entendida apenas como uma aproximação, uma tentativa de construir um indicador que, em alguma medida, revele a ordem de grandeza das ações, em relação ao conjunto das necessidades. Por outro lado, como em alguns casos essa articulação corresponde a uma prática dos municípios atendendo às mesmas famílias através da oferta de lotes e construção de unidades ou através da urbanização de assentamentos e regularização fundiária, a construção de um indicador sintético que agregue estes programas parece responder melhor ao dimensionamento do problema.

Os resultados encontrados no que diz respeito aos impactos das políticas, são, em certa medida, surpreendentes. Comparando-se a produção dos programas preventivos com o déficit e a dos corretivos com a inadequação, temos que, na média global, a produção dos programas desenvolvidos ao longo da gestão 1993-1996 correspondeu a 11,8% do déficit habitacional e a 4,9% da inadequação por infra-

estrutura. Os maiores percentuais de cobertura estão na região Sul, com percentuais de 32,0% e 26,2%. Esse desempenho é o resultado de uma combinação de dois fatores: menor escala de necessidades habitacionais e maior capacidade de empreendimento das administrações locais. O Sudeste apresenta resultados também significativos, com 17,5% do déficit e 15,4% da inadequação; principalmente se considerarmos que nesse caso o quadro das necessidades tem uma escala bem mais significativa. O Centro-Oeste apresenta um excelente desempenho em termos dos programas preventivos, atingindo, na média, 16,0% do déficit, com destaque para Campo Grande, com 33,4%. Já o Nordeste apresenta um desempenho bem menos expressivo, todavia não desprezível, se consideramos a atuação da administração de Teresina, com 49,7% sobre o déficit. No caso da inadequação, em que os problemas no Nordeste são mais graves, as políticas são ainda pouco importantes, com apenas 2,6% de impacto, em média.

Tomando-se os programas preventivos, vemos que, entre os 45 municípios estudados, 21 apresentam desempenho inferior a 5%, dez entre 5 e 10 %, três entre 10 e 20%, seis entre 20 e 50% e cinco com mais de 50%. Entre aqueles que produziram menos, verifica-se que em 15 casos também ocorreram desempenhos pouco expressivos com relação à inadequação. Podemos considerar, então, duas hipóteses: ou tratam-se de políticas pontuais e fragmentadas com forte viés distributivo, ou de práticas limitadas mas com caráter inovador e experimental, como se verifica no caso de Fortaleza, cuja experiência, premiada na Conferência do Habitat, correspondeu a 3,4% do déficit habitacional municipal (excluída a demanda de aluguel).

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

Todavia, para que se avaliem adequadamente essas conclusões, é importante considerar o grau de dependência das administrações municipais em relação ao aporte de recursos externos, já que os resultados encontrados poderiam ser uma decorrência da ação de poderes supra-locais. Esses dados aparecem nas tabelas a seguir:

Região	Recursos Municipais		Municípios com Outras Parcerias		Sem Inform. Sobre Origem		Total	
CO	13268	56,9%	2638	43,1%	0	0,0%	15906	5302
N	1100	9,0%	5000	41,0%	0	0,0%	6100	3050
NE	3342	27,5%	22374	54,3%	100	9,1%	25816	2347
S	33414	38,3%	40143	47,4%	0	0,0%	73557	10508
SE	56330	46,0%	61377	33,7%	9737	6,7%	127444	5793
<b>Total</b>	<b>107454</b>	<b>43,2%</b>	<b>131532</b>	<b>52,9%</b>	<b>9837</b>	<b>4,0%</b>	<b>248823</b>	<b>248823</b>

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ

Como se pode ver nessas tabelas, os municípios foram responsáveis, de forma autônoma, pelo financiamento de ações que beneficiaram cerca de 43,2% das famílias. Essas informações já demonstram a importância da iniciativa e da autonomia locais para a implementação dos programas e corroboram as avaliações da literatura especializada sobre a limitação dos financiamentos federais no período estudado. Observando-se a distribuição desses recursos entre os municípios, segundo os tipos de programas, pode-se ver que, como pressuposto na análise anterior, os municípios do Sul e do Sudeste têm maior autonomia financeira que os do Nordeste e do Norte. Surpreendentemente, Campo Grande e Goiânia demonstraram boa autonomia, contando pouco com o apoio de fontes externas. As principais fontes externas de recursos foram o governo federal, os governos estaduais e a CEF (Caixa Econômica Federal). Ressalte-se, todavia, o surgimento de novos agentes, como ONGs e organismos internacionais que, embora com montantes pouco significativos, apontam para a possibilidade de novas alternativas para a ação pública.

Região	Rec. Municipais	Parcerias com o município						Sem Inform. Sobre Origem de Rec.		Total
		CEF	Parc. Públ.	Parc. Priv.	Parc. com Usuários	Org. Intern.	CEF + Parc. Públicas	Org. Intern. + Parc. Públicas		
CO	13268	796	1642	0	0	200	0	0	0	15906
N	1100	0	5000	0	0	0	0	0	0	6100
NE	3342	3230	15551	0	0	0	0	3593	100	25816
S	33414	9757	10241	8500	5000	0	0	6645	0	73557
SE	55000	1001	15113	0	1502	36421	8394	420	9737	127588
<b>Total</b>	<b>106124</b>	<b>14784</b>	<b>47547</b>	<b>8500</b>	<b>6502</b>	<b>36621</b>	<b>8394</b>	<b>10658</b>	<b>9837</b>	<b>248967</b>

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ

Uma outra observação relevante diz respeito à origem dos recursos dos municípios que tiveram melhor performance. Nota-se nesses casos que, à exceção do Nordeste, onde João Pessoa e Teresina dependeram bastante de recursos externos, os municípios contaram significativamente com recursos próprios para o desenvolvimento das ações.

Tomando-se o caso de João Pessoa e Teresina, uma outra questão que deve ser considerada na análise desses dados é que, mesmo a possibilidade de contar com recursos externos, em muitos casos, depende de uma razoável capacidade administrativa e técnica. Esse é o caso dos financiamentos geridos pela CEF, com recursos do FGTS, em que, a partir de 1995, é necessário que se tenha um projeto tecnicamente bem formulado e ainda capacidade de endividamento para se ter acesso aos recursos. Não é diferente o que ocorre no caso dos financiamentos de organismos de fomento internacionais como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Esse fato leva a uma outra conclusão, das mais significativas para nossa avaliação. No quadro de uma “descentralização por ausência” e de uma competição desenfreada entre os municípios pelo acesso a recursos escassos, apenas as administrações que já contam com maior capacidade financeira e com maior qualificação técnico-administrativa terão acesso às fontes de financiamento de nível federal e mesmo internacional. Fora isso, a opção é a reprodução de práticas clientelistas, através das famosas emendas ao orçamento da União. Reproduzem-se, assim, de forma ampliada, a desigualdade e o clientelismo.

Ao se observar a origem dos recursos discriminada por tipos de programas, contesta-se mais uma vez a tese de que os municípios se limitariam a desenvolver programas de regularização fundiária por serem distributivos. De fato, além destes, tanto os programas de construção de unidades quanto de oferta de lotes foram desenvolvidos em grande parte com recursos municipais. Essa situação é bastante clara no Sul e Sudeste, alterando-se no Nordeste. Apenas os programas de urbanização de assentamentos revelaram maior dependência em relação a recursos externos, o que ocorre de forma generalizada.



## 4- Conclusões

Ao se analisar a literatura, constata-se um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais a partir de meados dos anos 80, seja pela redefinição institucional promovida pela nova Constituição, seja pela iniciativa dos novos governos locais eleitos na década de 80, ou ainda, como reflexo da fragilidade das políticas federais. Esse processo é visto, em geral, de uma forma positiva, que ressalta a potencialidade da gestão local em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. A gestão local teria ainda a virtude de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiárias e de controle do uso e ocupação do solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia e eficiência .

Por outro lado, a nova Constituição estabeleceu, para o campo temático da moradia, o que parece ser um modelo ambíguo de descentralização, pois amplia as competências e atribuições municipais, mas mantém uma superposição de atribuições entre os níveis de governo. Ao mesmo tempo, a retomada das eleições dos governos locais nos estados e nas cidades, após o período autoritário, gerou um processo espontâneo de formulação e desenvolvimento de políticas habitacionais locais, cujo alcance real e capacidade concreta de implementação não são claros independentemente dos rumos da política federal. Esse processo seria limitado, em princípio, pela capacidade financeira dos municípios. Alguns autores ressaltaram os limites da ação local, que tenderia a se concentrar em experiências de cunho clientelista ou permaneceria dependente de recursos federais. Essas hipóteses não se comprovaram, já que as análises anteriores mostraram que em várias cidades a produção por iniciativa municipal independeu de recursos externos e teve forte abrangência e diversidade.

30

De fato, entre os 45 municípios analisados, 24 tiveram políticas de oferta de terrenos ou de unidades superiores a 5% do déficit habitacional local, o que é um resultado bastante expressivo.

Uma outra constatação importante diz respeito ao número de municípios que dispõem de estruturas administrativas aparentemente mais organizadas, seja através de órgãos de administração direta ou de secretarias de habitação. Essa caracterização

coincide amplamente com a dos municípios com melhor desempenho<sup>7</sup>, ou seja, mostra a necessidade de um esforço organizacional através da criação de órgãos específicos no interior da estrutura administrativa das prefeituras para o desenvolvimento das ações habitacionais. Mostra ainda um certo grau de burocratização, como um dos elementos centrais para a construção de um modelo universalista de política pública. Nesse sentido, nossa análise sugere que podemos estar frente a um modelo perverso de descentralização, que privilegia os espaços e as administrações que já acumulam maior volume de recursos financeiros, técnicos e administrativos.

<sup>7</sup> Embora nem todos os municípios que adotaram esse formato administrativo tenham apresentado desempenho significativo.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e políticas sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS. v. 10 n. 28, p. 88-108, 1995.
- AUGUSTIN FILHO; TONOLLIER. A experiência de Porto Alegre. In: Seminário **“A Valorização da Propriedade Urbana e a Recuperação de Investimentos: Iniciativas e Dificuldades”**. Rio de Janeiro: IBAM/ Lincoln Institute/ IPPUR-UFRJ, 1997.
- AZEVEDO, S. de. **Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90**. In: X Encontro Anual da ANPOCS, 1993, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 1993.
- AZEVEDO NETTO, D. T. **Instrumentos disponíveis para a recuperação da valorização imobiliária pelo poder público: o caso de São Paulo**. In: Seminário A Valorização da Propriedade Urbana e a Recuperação de Investimentos: Iniciativas e Dificuldades, 1997, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: IBAM/ Lincoln Institute/ IPPUR-UFR, 1997.
- CARDOSO, A. L. **Operações Interligadas no Rio de Janeiro**. In: ROLNICK, R. & CYNBALISTA, R. (orgs). Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social, São Paulo: Pólis, 1997 (Publicações Pólis, 29).
- CAVALIERI, P. F. **Plano diretor de 1992 da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana**. In: RIBEIRO, L.C.Q., SANTOS JÚNIOR, O., Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- 32 DANTAS, A. C. M. **Planejamento urbano nos anos 90: negociações entre as esferas pública e privada**. 1997. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1997.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 1995.
- GRAZIA, G. de (org). **Plano diretor, instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE. 1990.

- GHEZZI, Marta. **Planejamento urbano no Rio Grande do Sul**. In OLIVEIRA, N. & BARCELOS, T. (orgs). Planos Diretores: realidades e perspectivas. Porto Alegre: FEE, 1990.
- HARVEY, D. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. Espaço e Debates, São Paulo, v.39, p.46-64, 1996.
- MACHADO da SILVA, L. A; FIGUEIREDO, A. **urbanização x remoção: uma polarização recente**. In: Encontro Anual da ANPOCS, 5, Friburgo. Anais... Friburgo: ANPOCS, 1981.
- PONTUAL, V. **O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife**. In:
- RIBEIRO, L.C.Q., SANTOS JÚNIOR, O. **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- RIBEIRO, L. C. Q. **Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana**. Relatório de Pesquisa Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ - FASE, 1994.
- RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. **O Solo criado como instrumento da reforma urbana**. Cadernos IPPUR, 5 (1). Rio de Janeiro: IPPUR/UFR, 1994.
- TASCHNER, S. P. **O quadro atual da habitação no Brasil: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional**. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM 39(203), 1992.
- TURNER, J. F. C. **Housing by people**. Londres: Marion Boyars, 1976.

