



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Ciências Econômicas

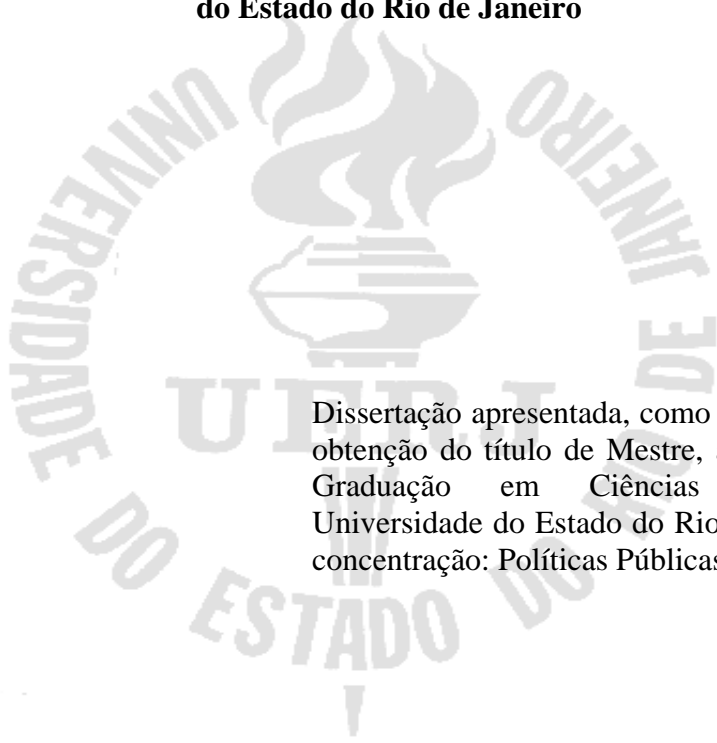
Wagner Titara Juliasse

Descentralização municipal e déficit habitacional: um enfoque na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro
2009

Wagner Titara Juliasse

Descentralização municipal e déficit habitacional: um enfoque na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dr^a. Angela Moulin S. Penalva Santos

Rio de Janeiro
2009

Wagner Titara Juliasse

Descentralização municipal e déficit habitacional: um enfoque na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Políticas Públicas.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr^a. Angela M. S. Penalva Santos (Orientadora)
Faculdade de Ciências Econômicas - UERJ

Prof. Dr^a. Lia Valls Pereira
Faculdade de Ciências Econômicas - UERJ

Prof. Dr^a. Paula Alexandra Nazareth
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro/ Escola de Contas & Gestão - ECG

Rio de Janeiro
2009

DEDICATÓRIA

Para minha amada mãe. Tenho certeza que um
sonho seu foi concretizado.
A saudade só não é maior do que o meu amor.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todo apoio e amor dado pelos meus pais, Valdir e Deise. A criação e os valores que vocês me proporcionaram foram fundamentais para cada vitória que alcancei, inclusive a conclusão deste trabalho.

Á Professora Angela Penalva, que além de ser minha orientadora foi uma verdadeira fonte de saber durante a graduação e o mestrado. Dedico meus sinceros agradecimentos e o reconhecimento da importância que ela exerceu sobre toda a minha formação como Economista.

Ao corpo docente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), principalmente aos professores Alexandre Marinho, Antônio Salazar, Elcyon Caiado, Lia Valls e Luis Fernando de Paula, que apresentam um indiscutível conhecimento em teoria econômica e pelos quais dedico grande admiração.

Á CAPES, pela concessão da bolsa e por permitir que eu me dedicasse com mais tranquilidade aos estudos.

Aos meus colegas de classe que proporcionaram, além de saber, bons momentos que guardarei para sempre na memória: Alexandre, Aurélio, Felipe, Frederico, Gabriel, Olívia e Pedro.

A Eletrobrás, pelo ótimo ambiente de trabalho que me proporciona.

Á minha irmã Tatiane e aos meus amigos Adriano Duarte, Elsinho, Emerson, Falcão, Fernanda Becker, Francisco, Gustavo, Juliana, Nívea, Velho e Zé. Também agradeço a minha querida namorada Rossana Ghessa por sua compreensão e carinho, principalmente nos momentos decisivos da conclusão deste trabalho.

RESUMO

JULIASSE, Wagner Titara. **Descentralização municipal e déficit habitacional: um enfoque na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro**, 2009. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

O objetivo desta dissertação é estudar a descentralização municipal no Brasil e como a política habitacional é afetada por este processo, com um enfoque na situação vivenciada pelos municípios pertencentes à Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. O trabalho discute a recente descentralização das políticas sociais, entre as quais está inserida a política habitacional. Esta questão é abordada levando-se em consideração principalmente os aspectos relacionados ao déficit habitacional, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Também são considerados os instrumentos e as ações de que dispõem os diferentes Entes Federativos para tentar minimizar os graves problemas relacionados à ausência ou subqualidade das habitações. Para conhecimento da situação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro são estudadas a evolução recente populacional e a distribuição de renda na tentativa de correlacioná-las ao déficit habitacional dos municípios desta região. Percebe-se que as esferas subnacionais não possuem capacidade de realizar por conta própria os elevados investimentos necessários para a conclusão de políticas no campo habitacional, necessitando, desta forma, de uma cooperação mais intensa com outras esferas de governo. Assim, observa-se a necessidade de um processo cooperativo entre os diversos Entes Federativos, em que cada um possua um papel claro e com real distribuição de competências.

Palavras-chave: Descentralização; Déficit Habitacional; Região Metropolitana; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This dissertation studies the municipal decentralization in Brazil and how the politics of housing are affected by this process, with emphasis on the living situation of the municipalities which belong to the metropolitan area of Rio de Janeiro. The habitational question is discussed not only concerning qualitative but also quantitative aspects of the housing deficit. Also are taken into account the actions and instruments that can be used by the three spheres of government in order to solve or at least reduce the problems related to the lack of quality of housing in the region. The populational evolution and the wealth distribution were analyzed focusing on the existence of correlation among these factors and the housing deficit in the region. The appraisal pointed out that the subnational spheres of government are not able to invest and conclude the habitational policies, in this sense there is a necessity of more cooperation among the spheres of government to solve the question.

Key Words: Decentralization; Metropolitan Region; Housing Deficit; Rio de Janeiro

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1:	Mapa das Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro.....	80
Gráfico 1:	Taxa de crescimento médio anual do PIB do estado do Rio de Janeiro (1940-2006).....	81
Gráfico 2:	População total (%) dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em relação a população total do estado (1996-2000-2007).....	84
Gráfico 3:	População percentual dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2007).....	85
Gráfico 4:	Produto Interno Bruto (%) do Estado do Rio de Janeiro, dividido por regiões (2003/2006).....	87
Gráfico 5:	Produto Interno Bruto (%) dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em relação ao Estado (2003/2006).....	88
Gráfico 6:	Renda <i>per capita</i> média (R\$) dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000).....	89
Gráfico 7:	Participação percentual dos gastos nas funções Habitação e Urbanismo no total das Despesas Orçamentárias dos municípios da Região Metropolitana (1998-2001-2004-2007).....	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 : Evolução da Receita disponível percentual por nível de governo (1960/2004).....	28
Tabela 2: Evolução da população brasileira e taxa de urbanização (1940-2000).....	52
Tabela 3: População urbana e rural percentual segundo macrorregiões (2000).....	53
Tabela 4: População recenseada e estimada, por macrorregiões (2007).....	54
Tabela 5: Domicílios permanentes (milhões) e condição de ocupação (%), por macrorregiões (2007).....	55
Tabela 6: Déficit habitacional percentual em relação a total de domicílios permanentes no Brasil e nas macrorregiões (2006).....	57
Tabela 7: Déficit habitacional absoluto e percentual no Brasil e nas macrorregiões (2006).....	58
Tabela 8: Domicílios vagos em condições de serem ocupados e percentual de domicílios vagos em condição de serem ocupados em relação ao total de domicílios permanentes, no Brasil e nas macrorregiões (2006).....	59
Tabela 9: Participação percentual dos componentes do déficit habitacional, por situação do domicílio, no Brasil e nas macrorregiões (2006).....	61
Tabela 10: Déficit habitacional absoluto e percentual do déficit habitacional em relação ao total de domicílios no Brasil (2004/2006).....	61
Tabela 11: Déficit habitacional urbano percentual, por faixas de renda média mensal no Brasil e nas macrorregiões (2000-2006).....	62
Tabela 12: Percentual dos domicílios urbanos, por critérios de inadequação – Brasil e macrorregiões, 2000/2006.....	64
Tabela 13: Domicílios permanentes, por macrorregiões, segundo algumas características em termos relativos – 2007.....	67
Tabela 14: Proporção de domicílios urbanos adequados em cada faixa de renda média familiar mensal, Brasil e macrorregiões (2006).....	69
Tabela 15: Total de investimentos percentual contratados pelo PAC - Habitação (até agosto de 2009).....	75
Tabela 16: Divisão político-administrativa do estado do Rio de Janeiro (2009).....	79

Tabela 17: PIB a preços correntes (milhões R\$) e participação percentual do PIB do Estado do Rio de Janeiro em relação ao PIB do Brasil (2002/2009).....	81
Tabela 18: População total e percentual do Brasil e das Regiões Metropolitanas selecionadas (2000).....	83
Tabela 19: Percentual da população indigente e pobre nas principais regiões metropolitanas do Brasil (2000).....	90
Tabela 20: Percentual da população indigente e pobre nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000).....	91
Tabela 21: IFDM – Emprego e Renda dos municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, sua respectiva classificação entre os municípios do Estado do Rio de Janeiro e a variação percentual no indicador (2000-2006).....	94
Tabela 22: Participação percentual dos gastos na função Habitação em relação ao total dos gastos em Habitação e Urbanismo dos municípios da Região Metropolitana (2003/2007).....	99
Tabela 23: Total de gastos na função Habitação e percentual do gasto em relação ao total das Despesas Orçamentárias nos municípios da Região Metropolitana (2007).....	100
Tabela 24: População, déficit habitacional e percentual do déficit habitacional em relação ao total dos domicílios das Regiões Metropolitanas selecionadas (2000).....	102
Tabela 25: Inadequação fundiária, adensamento excessivo e carência de infraestrutura total e percentual das Regiões Metropolitanas selecionadas (2000).....	103
Tabela 26: Total de domicílios e Déficit habitacional, Domicílios dos municípios da Região Metropolitana (2000).....	104
Tabela 27: Déficit habitacional percentual em relação ao total de domicílios dos municípios da Região Metropolitana (2000).....	106
Tabela 28: Famílias conviventes, ônus social com aluguel e cômodos cedidos ou alugados bruto e percentual em relação ao total de domicílios dos municípios da Região Metropolitana (2000).....	107
Tabela 29: Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana que apresentam carência de infraestrutura, deficiência de infraestrutura e adensamento excessivo (2000).....	108
Tabela 30: Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana que apresentam as seguintes características de carência de infraestrutura (2000).....	110
Tabela 31: Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana que apresentam as seguintes características de deficiência de infraestrutura (2000).....	111
Tabela 32: Total de investimentos do PAC direcionados a urbanização e produção habitacional nos municípios da Região Metropolitana (2007-2010).....	114

Tabela 33: Total de investimentos do PAC direcionados a urbanização e produção habitacional nos municípios da Região Metropolitana propostos pelos governos estadual e municipal (2007-2010).....	116
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CIDE	Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
CMN	Conselho Monetário Nacional
COI	Comitê Olímpico Internacional
FCVS	Fundo de Compensação de Variação Salarial
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINBRA	Finanças do Brasil
FIRJAN	Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano- Municipal

IFDM	Índice de FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
IPTU	Impostos sobre a propriedade territorial urbana
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre transmissão inter vivos de bens imóveis
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OCC	Outras despesas correntes de capital
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	Política Nacional de Habitação
RM	Região Metropolitana
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEFAZ	Secretaria de Estado e Fazenda do Estado do Rio de Janeiro
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SFN	Sistema Financeiro de Habitação
SHIS	Sistema de Habitação de Interesse Social
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SPU	Serviço de Patrimônio da União
SUS	Sistema único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCMRJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 – DESCENTRALIZAÇÃO MUNICIPAL	20
1.1 – Processo de descentralização	20
1.2 – Descentralização no Brasil	22
2 – DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	33
2.1 – Descentralização das políticas sociais a partir da década de 1990	35
2.2 – A descentralização da política habitacional	39
3 – A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL	49
3.1 – Direito à moradia e distribuição espacial concentrada do problema	49
<u>3.1.1 - Moradia como direito fundamental</u>	50
<u>3.1.2 - Moradia como um problema urbano</u>	51
3.2 – Déficit habitacional	55
<u>3.2.1 – Déficit quantitativo</u>	56
<u>3.2.2 – Déficit qualitativo e domicílios adequados</u>	63
3.3 – Enfrentando o déficit habitacional por meio da regularização fundiária	69
3.4 – Enfrentando o déficit habitacional por meio da construção de habitação social e através dos investimentos em infraestrutura urbana	73
<u>3.4.1 – Investimentos em infraestrutura urbana e financiamento habitacional – o Programa de Aceleração do Crescimento</u>	74
<u>3.4.2 – Política de redução do déficit habitacional – o Programa Minha Casa, Minha Vida</u>	76

4 – A QUESTÃO HABITACIONAL E O NÍVEL DE RENDA NA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	79
4.1 – Caracterização da Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro.....	82
<u>4.1.1 – Evolução populacional.....</u>	<u>82</u>
<u>4.1.2 – Nível de renda.....</u>	<u>86</u>
4.2 – Análise da questão habitacional da Região Metropolitana.....	94
<u>4.2.1 – Gastos nas funções de Habitação e Urbanismo.....</u>	<u>95</u>
<u>4.2.2 – Déficit habitacional.....</u>	<u>101</u>
4.2.2.1 – Comparação com outras Regiões Metropolitanas.....	101
4.2.2.2 – Déficit quantitativo.....	103
4.2.2.3 – Déficit qualitativo.....	108
<u>4.2.3 – Investimentos no setor habitacional provenientes do PAC – Habitação.....</u>	<u>112</u>
<u>4.2.4 – Instrumentos de política habitacional.....</u>	<u>116</u>
5 – CONCLUSÃO.....	123
ANEXO.....	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	136

INTRODUÇÃO

O acesso a uma moradia que proporcione qualidade de vida aos seus habitantes é questão fundamental e de grande impacto para a sociedade. Não será possível construir uma sociedade com elevado nível de desenvolvimento se grande parte de sua população não obtiver condições de residir em uma moradia digna. O acesso à moradia é hoje considerado um direito humano e está inserido no Projeto “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, da Organização das Nações Unidas (ONU). Por este motivo a questão habitacional é alvo de intervenções governamentais, por meio de políticas específicas e de subsídios que tenham como objetivo ampliar a oferta de moradias, principalmente para a camada da população com menor poder aquisitivo. Assim, a política habitacional tem que ser analisada sob o aspecto das transformações que impactam a sociedade.

Nos últimos anos, observamos um crescimento intenso no processo de globalização dos mercados, cuja consequência é um forte impacto sobre diversos campos da sociedade, provocando reflexos nas estruturas sociais, políticas e espaciais. Além disso, há profundas mudanças na forma como os agentes se relacionam. No plano individual a globalização provoca novas possibilidades de consumo exigindo que indivíduos, empresas e governos desenvolvam capacidade de adequação. Se por um lado a globalização facilita o acesso a novos mercados e a difusão tecnológica, por outro provoca um acirramento da competitividade dos mercados e transforma rapidamente a forma de operação do regime capitalista (PIANCASTELLI *et al*, 2006).

Assim, passam a ser defendidas, pelas agências multilaterais, reformas estruturais que têm por objetivo reduzir as barreiras nacionais e permitir a atuação de um sistema capitalista cada vez mais livre. Essas reformas tratam de diversos temas, entre eles podemos citar uma menor participação do Estado na economia, mediante a redução do setor produtivo estatal por meio do avanço do processo de privatizações e aumento da descentralização das estruturas de governo. Percebemos então que o processo de globalização traz novas dimensões para o governo de problemas relacionados à sustentação do equilíbrio fiscal, à responsabilização dos governantes e à capacidade de o Estado dar respostas adequadas às demandas da população.

No Brasil, a mudança do paradigma da atuação do Estado na economia data da primeira metade da década de 1990, com o início do abandono do modelo de “industrialização por substituição de importações” que caracterizou fortemente a economia brasileira em todo o seu processo de industrialização. Além disso, também se inicia o processo de abertura econômica que teve como consequência a expressiva redução das barreiras tarifárias e não tarifárias.

O processo de descentralização das estruturas de governo é anterior ao início das reformas que provocaram um novo tipo de atuação do Estado na economia. A descentralização de poder em direção às esferas subnacionais que, no Brasil, pode ser compreendida como um processo de municipalização, culmina com a promulgação da Constituição de 1988, a qual elevou o município à importante condição de Ente Federativo, ampliando, dessa forma, suas competências e responsabilidades, além de garantir maior autonomia financeira à municipalidade. Assim, os municípios passam a ocupar um papel de maior destaque no tocante a formulação e execução de suas políticas. A maior capacidade financeira dos municípios corresponde a um aumento de suas responsabilidades, principalmente as ligadas à área social (SANTOS, 2004).

O primeiro capítulo deste trabalho busca estudar o processo de descentralização municipal, que passa a vigorar após 1988, utilizando-se de uma revisão bibliográfica. O objetivo é estudar como o processo de descentralização promove a modificação nas relações entre a sociedade e o Estado. Assim, será analisada a redistribuição financeira e de gestão das funções administrativas entre os diferentes níveis de governo subnacionais.

O segundo capítulo aborda uma consequência direta do desenvolvimento do processo de descentralização, que é exatamente a maior responsabilização que cabe aos municípios no tocante a execução das políticas sociais. Neste capítulo será analisada a mudança do enfoque centralista vigente durante o período dos governos militares em direção a descentralização das políticas sociais em geral. Também será abordado o processo de descentralização das políticas habitacionais e a mudança de foco trazida pela atual Constituição, que garante o acesso a uma habitação digna como um direito fundamental do cidadão.

O terceiro capítulo é dedicado à problemática habitacional no Brasil. Além de mensurar o déficit habitacional, são analisadas as condições das moradias entre as diferentes macrorregiões do país. Desta forma, o capítulo tem por objetivo fazer um exame do déficit habitacional no país, tanto sob a ótica quantitativa como também a qualitativa. Será

considerado o importante instrumento de regularização fundiária, que é parte fundamental da política habitacional e constitui-se num dos instrumentos à disposição dos Entes Públicos na tentativa de reduzir parte dos problemas sociais advindos da inexistência de habitações, de carências estruturais ou relacionados a ilegalidades referentes a posse. Analisa-se, ainda, o recente programa do governo federal “Minha Casa, Minha Vida”, que possui duplo objetivo: aumentar o nível de atividade econômica da cadeia produtiva do setor da construção civil em termos de geração de produto e de absorção de mão-de-obra de baixa qualificação; e reduzir parte do grande problema social no país que é o elevado déficit habitacional, principalmente nos centros urbanos.

O quarto capítulo visa levantar dados que permitam observar a atual situação da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, em termos populacionais e de renda. A análise prévia desses indicadores se faz importante porque a questão habitacional está intrinsecamente ligada à observação de tais dados. Ou seja, elevados indicadores de crescimento populacional e baixos índices de renda de seus residentes são questões que afetam de forma intensa a capacidade de os indivíduos adquirirem suas residências ou evitar que elas se deteriore, afetando negativamente a sua qualidade de vida. Assim, esses dados podem ajudar a explicar parte significativa do problema habitacional enfrentado na região.

O último capítulo também apresenta uma análise dos gastos dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro nas funções Habitação e Urbanismo. Realizou-se uma mensuração referente ao déficit habitacional sob o ponto de vista quantitativo e qualitativo, assim como a descrição dos novos projetos habitacionais sob tutela do governo federal, mas com participação efetiva das esferas subnacionais, que estão sendo desenvolvidos na região. Além disso, fez-se um exame da utilização dos instrumentos de política habitacional que estão à disposição de cada um dos municípios pertencentes à Região Metropolitana, com vistas a perceber se há um esforço nas esferas municipais na tentativa de modificar a realidade de alto índice de déficit habitacional que os circundam.

O objetivo deste trabalho é, portanto, analisar se o processo de descentralização vivenciado no país nas últimas décadas permitiu às esferas municipais desenvolverem maior capacidade para realizar políticas sociais referentes à questão habitacional. O estudo tomou por referências os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e visa responder à seguinte indagação: O processo de descentralização e a maior responsabilização das esferas municipais nas políticas sociais habitacionais asseguram aos municípios da Região

Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro maior capacidade de modificar sua realidade de elevado nível de déficit habitacional?

1 - DESCENTRALIZAÇÃO MUNICIPAL

1.1 - PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Observamos uma nova ordem dos estados nacionais, caracterizada por movimentos de descentralização e desconcentração, o que configura um conjunto de novas experiências ao federalismo. Existe a impossibilidade de se criar um modelo único de federalismo que possa ser aplicado de forma irrestrita devido às várias especificidades históricas, econômicas e culturais que acompanham as diversas localidades. Objetivando colocar o conceito de federalismo inserido no quadro histórico do capitalismo, observamos que do fim da Segunda Guerra Mundial até a década de 1970 havia a preponderância da prática de políticas keynesianas nas “falhas de mercado” e atuação do Estado em políticas que promovessem o bem-estar social, resultado das grandes transformações vivenciadas pelo capitalismo ao longo do século XX. O governo central era responsável pelas políticas distributiva e estabilizadora e repartia a alocação de recursos com as esferas de governos subnacionais (AFFONSO, 2003 e NAZARETH, 2007).

Dessa forma, o Estado assume um importante papel no que concerne à regulação social após a grande depressão econômica, atuando nas “falhas de mercado” devido à existência de bens públicos, externalidades e monopólios. Considerando a existência das “falhas de mercado”, temos uma forte justificativa para a intervenção do Estado na economia. Ou seja, o Estado deveria atuar naquilo que o mercado idealizado e auto-regulável falhava (AFFONSO 2003). Ao contrário, a visão liberal de Estado afirma que a livre atuação dos agentes econômicos na oferta e na demanda por bens e serviços garantiria o equilíbrio de mercado de forma eficiente, sem a necessidade de intervenção estatal.

Atualmente, após duas décadas de plena atividade das reformas neoliberais sobre a atuação do Estado, “[...] cresce a importância da temática institucional como pano de fundo para a reintrodução da importância do Estado na teoria econômica como regulador do mercado” (AFFONSO, 2003, p.8). A partir da década de 1990, a observação da visão do papel

do Estado é modificada. Percebe-se, então, a importância de sua atuação como um agente regulador do mercado, atuando por meio da instalação de várias Agências Reguladoras.

Nesse contexto há um “[...] aprofundamento do processo de descentralização, ampliando a eficiência alocativa pela concorrência entre jurisdições, e para que se aproxime o Estado da sociedade de modo a facilitar o seu controle” (NAZARETH, 2007, p.30). O processo de descentralização faz parte da agenda internacional sobre a reforma do Estado e tornou-se uma tendência no mundo a partir da década de 1980. Há necessidade de as diferentes esferas políticas nacionais conviverem de forma a possibilitar o atendimento das crescentes demandas da coletividade, ou seja, há um complexo sistema de repartição de obrigações e direitos que devem harmonizar os interesses dos indivíduos e da coletividade como um todo, preservando a ideia de nação.

Abrucio (2004) aponta que a descentralização promove modificação nas relações entre a sociedade e o Estado na medida em que significa uma nova forma de estruturação e organização deste, mostrando que muitos são os aspectos envolvidos com o processo de descentralização. Enquanto isso, Alencar e Gobetti (2008) afirmam que o processo de descentralização significa uma redistribuição financeira e de gestão das funções administrativas entre os níveis de governo subnacionais de forma a repartir, com sucesso, recursos e responsabilidades entre os diferentes níveis administrativos.

Com a aceleração do processo de globalização dos mercados e do capital financeiro, instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) passaram a defender o aprofundamento da descentralização na América Latina e nos países em “transição” para a economia de mercado. A atuação dessas organizações internacionais não se deu livre de polêmicas. Há críticas de que por trás dos argumentos favoráveis à descentralização do poder, promovidos por essas instituições, haveria um interesse em proporcionar um ambiente que garantisse maior liberdade para o fluxo internacional de capitais.

Com o crescimento do processo de globalização e a revolução na tecnologia da comunicação, observamos uma redução do poder de ação dos Estados Nacionais na condução das políticas econômicas. Por outro lado, as esferas subnacionais passam a ter seu papel ampliado na medida em que são importantes centros fornecedores de bens e serviços públicos, além de infraestrutura. Nos dias atuais o mundo convive simultaneamente com maior

integração e maior fragmentação, e isso faz com que o federalismo surja como resposta aos novos desafios. Podemos perceber a defesa mediante o seguinte ponto de vista:

Atualmente, é quase senso comum a observação de que o mundo tornou-se simultaneamente mais integrado e mais fragmentado, sendo, dessa forma, “natural” que o federalismo aparecesse como resposta à organização política do Estado Nacional. Este arranjo permitiria a um só tempo lidar com o aumento da diversidade e da heterogeneidade preservando a unidade política nacional. Não é difícil observar que o federalismo enquanto processo e as federações enquanto estruturas políticas estatais comportam uma variedade de conteúdos e fenômenos sociais e políticos de amplo espectro. Dessa forma, o federalismo deve ser compreendido mais como uma ‘ferramenta’ do que um fim em si mesmo. (HUEGLIN, 1995, p.204 *apud* AFFONSO, 2003, p.4).

As propostas de descentralização foram disseminadas de forma significativa na América Latina. Assim como ocorre no Brasil, observamos que a Argentina, a Bolívia, a Colômbia e o México possuem experiências de estruturas descentralizadas de governo. O Brasil possui uma experiência mais avançada no que concerne à descentralização no continente, pois aprovou uma Constituição que permitiu o fornecimento de autonomia às unidades municipais fazendo com que estas não fiquem tuteladas aos seus respectivos governos estaduais. Além e Giambiagi (2008) ressaltam que o processo de descentralização na América Latina nas últimas duas décadas esteve associado a dois fatos básicos: o primeiro, é a reforma do Estado objetivando aumentar o grau de eficiência; e o segundo é o intenso processo de redemocratização ocorrido no período.

1.2 - DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

No período da República Velha (1889-1930), o modelo de federação brasileira era caracterizado por uma ampla autonomia dos estados, apresentando um governo central política e administrativamente fraco. Na Era Vargas (1930-1945), observamos o fortalecimento da União em detrimento dos estados, particularmente no período do Estado Novo (1937-1945). Depois disso, até o período que precede a tomada do poder pelos militares no Brasil, em 1964, observamos um momento de maior equilíbrio entre as esferas de governo na Federação Brasileira (SANTOS *et al*, 2001 e ABRUCIO, 2005).

O ano de 1964 marca o início de um longo período de governos militares que se encerrou em 1985. Esse período da história do país é marcado por uma forte polarização das decisões na esfera central de governo pela ausência de democracia e de liberdade individual. Há uma forte centralização dos recursos na esfera central e crescentes condicionalidades para a transferência destes. Esta centralização na tomada de decisões implicou um papel secundário para os governos subnacionais que incluía a nomeação pelo governo central de interventores nos estados e nas cidades mais importantes do país.

Do ponto de vista político a centralização permitia ao governo militar impor rigoroso controle sobre os governos estaduais. Do ponto de vista econômico garantia ao governo federal a centralização de recursos, via empresas estatais e autarquias setoriais, para a implementação de um ambicioso projeto de desenvolvimento – o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (PRADO, 2007).

No período da ditadura militar os objetivos da política econômica se concentravam no combate à inflação, na promoção do crescimento econômico e na melhora das contas externas (ALÉM e GIAMBIAGI, 2008). Além disso, havia um esforço governamental para reforçar a infraestrutura necessária ao aprofundamento do processo de industrialização no país. Visando alcançar esses objetivos, facilitadas pela força autoritária do governo central, foram realizadas as reformas tributárias, financeiras e do mercado de trabalho; as quais buscavam a recomposição da capacidade de financiamento do Estado, o aprofundamento do processo de industrialização no país e a geração de incentivos a setores considerados, pelo governo militar, como estratégicos (PAIVA, 1990).

Do ponto de vista tributário essas reformas são de extrema importância, pois determinam a transição para uma economia de mercado interno. Segundo Prado (2007), o processo de reforma iniciado em 1965, e completado em 1967, foi o mais importante evento na história do sistema tributário brasileiro. Os elementos dessa reforma persistem até os dias atuais, “[...] já que a única grande reforma ocorrida nestes quarenta anos, a de 1988, praticamente não os afetou, tratando apenas de forçar a descentralização nos marcos do sistema de 1967” (PRADO 2007, p. 55). Ainda de acordo com Prado, o modelo fiscal-federativo tinha três principais características:

- o reforço da capacidade tributária própria de estados e municípios, com a criação do ICM na competência dos estados e do ISS na competência dos municípios;

- a transferência de receitas federais a estados e municípios de menor desenvolvimento e escassa população, que não se beneficiavam inteiramente da ampliação de suas competências tributárias, e a partilha federativa de recursos vinculados a investimentos na infra-estrutura de transportes, energia e telecomunicações;
- a partilha da receita estadual oriunda da cobrança do principal imposto sobre o consumo, o ICM, com seus municípios (PRADO, 2007, p.55).

O governo militar, a partir de 1964, permitiu a implementação, do ponto de vista tributário, de algumas importantes reformas, as quais, pela ótica da receita, implicaram a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e do Imposto sobre Serviços (ISS), fortalecendo as bases tributárias de estados e municípios, respectivamente.

Uma importante inovação foi a criação dos fundos de participação: Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que, no início, possuíam forte tutela por parte do governo central na aplicação desses recursos. O objetivo destes instrumentos é criar mecanismos para compensar a desigualdade na capacidade de gastos de estados e municípios com menor porte econômico e balancear a extrema concentração de obtenção de receitas pelo governo central. A reforma significou a criação de um mecanismo estável de envio de recursos para as esferas subnacionais. Prado define as características apresentadas pelo FPE e pelo FPM:

O FPE tinha uma orientação claramente redistributiva, no sentido de assegurar uma participação maior na repartição dos recursos aos estados de menor renda per capita. Já a regra de partilha adotada pelo FPM baseava-se apenas no critério populacional, privilegiando os municípios de pequeno porte e deixando implícita uma preocupação em por freio ao ritmo acelerado de urbanização. Em tese, estas transferências davam conta, naquele sistema, da função básica existente em todas as federações de redução das disparidades inter-regionais (PRADO, 2007, p.55).

Porém, a partir da década de 1980, a forma de organização do Estado mostra-se inadequada em vista da aceleração do processo de enfraquecimento do governo militar e o esgotamento do modelo de “industrialização por substituição de importações”. Tal modelo de industrialização adotado no país provocou uma forte concentração industrial e, conseqüentemente, uma polarização espacial e populacional.

Com a crise do modelo de industrialização antes em vigor fica comprometida a permanência da política de desenvolvimento regional. Dessa forma, há o fortalecimento da

ideia de que os governos municipais pudessem desempenhar um papel mais ativo na condução do desenvolvimento do país. Isto provoca uma profunda mudança na estrutura da sociedade brasileira e no papel que os municípios representam na estrutura federativa do país. O fortalecimento dos governos locais emerge nesse momento de esgotamento da “industrialização por substituição de importações” que leva à incapacidade de o governo central continuar patrocinando o desenvolvimento nacional.

A situação fiscal do Estado fica deteriorada com o aprofundamento da crise da dívida e com os problemas relacionados ao mercado externo devido ao agravamento da situação do nosso balanço de pagamentos. Além disso, há uma aceleração descontrolada do processo inflacionário no país. Dados esses fatos, há um fortalecimento das camadas oposicionistas e da pressão pela retomada do ritual democrático no país.

A grande insatisfação popular, que culminou com a campanha das “diretas já”, demonstrou que grande parte da população apresentava claro descontentamento com a incapacidade de eleger seus representantes, inclusive nos cargos das esferas subnacionais de governo. Cabe lembrar que os governadores e prefeitos das principais cidades eram nomeados, sendo formalmente eleitos de forma indireta, mas, de fato, indicados pelos representantes da cúpula militar que governava o país.

Arretche mostra como se dava, na ditadura militar, a relação entre o governo central e as unidades subnacionais:

Durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que àquelas que caracterizam as federações. Governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte não tinham autonomia política, pois eram selecionados, de fato, mediante indicação da cúpula militar, isto é, sua autoridade política não derivava do voto popular direto. Além disso, governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal, pois a centralização instituída pela reforma fiscal dos anos de 1960 concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal. Finalmente, os governadores não tinham autoridade sobre suas bases militares, uma vez que as polícias militares estaduais foram colocadas sob controle do Exército Nacional (ARRETCHÉ, 2002, p.28).

O primeiro passo rumo à redemocratização do país dá-se com a retomada da eleição para os cargos de governadores de estado, em 1982. Isto, associado ao pleito por maior autonomia política e financeira dos governos subnacionais, leva a uma forte polarização entre

o governo central autoritário e os governos estaduais legitimamente eleitos pela população. O processo de redemocratização no país provocou a emergência de um novo federalismo. As elites regionais, principalmente os governadores de estado, que passaram a ser eleitos democraticamente tiveram forte influência neste processo, na medida em que possuíam instrumentos financeiros e administrativos que fortaleciam sua estrutura de poder (ABRUCIO, 2005).

Com o processo de redemocratização há uma mudança no sistema representativo com um claro aperfeiçoamento das instituições políticas e o retorno dos direitos civis e políticos para a população. O marco principal dessa mudança foi a promulgação da “Constituição Cidadã”, de 1988, em que prevaleceu a ideia de que o fortalecimento das unidades subnacionais, principalmente da esfera municipal, fazia parte de um movimento político maior (AFONSO, 2004 e NAZARETH, 2007).

Arretche descreve de forma direta as mudanças ocorridas no período, no que concerne às transformações trazidas pela retomada do processo democrático no país:

Ao longo dos anos de 1980, recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil. A democratização – particularmente a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente as bases de autoridade dos governos locais. A autoridade política de governadores e prefeitos voltou a ser baseada no voto popular direto. Paralelamente, estes últimos também expandiram expressivamente sua autoridade sobre recursos fiscais – uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais –, assim como passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância (ARRETICHE, 2002, p.26/27).

O processo de redemocratização e descentralização permite às esferas subnacionais de governo uma maior participação sobre os recursos fiscais aumentando sua autoridade tributária e garantindo financiamento às ações governamentais, reorientando o pacto federativo brasileiro. Em relação à nova repartição do poder tributário entre as esferas de governo, Nazareth faz a seguinte observação:

O novo texto constitucional repartiu o poder tributário entre as esferas governamentais, de forma pormenorizada, conferindo-lhes competência impositiva e privativa (exclusivas) quanto aos impostos e competência impositiva comum quanto às taxas e às contribuições de melhoria. Aos estados, foi concedida competência para incorporar os impostos federais sobre combustíveis, energia e comunicações ao

seu principal imposto, o ICM, que ganhou um S, de Serviços, e passou a se denominar ICMS.

A Constituição atribuiu à União competência residual para impostos inominados e extraordinários, e competência privativa para os empréstimos compulsórios e para as contribuições especiais (de intervenção no domínio econômico, de interesse das categorias profissionais e as sociais) (NAZARETH, 2007, p.41/42).

Com a promulgação da nova Constituição é atendida a reivindicação de maior autonomia dos governos subnacionais com ampliação das competências tributárias. Também há o aumento das transferências sem a imposição de condicionalidades por parte da unidade central de governo sobre as unidades subnacionais. Como exemplo, temos o aumento das transferências via FPM e ICMS. A capacidade de auto-organização também sofre uma inovação com a Lei Orgânica Municipal. Apesar disso, a autonomia dos governos locais tem de respeitar uma linha hierárquica quanto a sua capacidade jurídica, a Lei Orgânica não pode contrariar as Constituições estadual e federal (ABRUCIO, 2005 e NAZARETH, 2007).

O fortalecimento financeiro dos municípios ocorre em vista de sua capacidade de cobrar impostos sobre a propriedade territorial urbana (IPTU), sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis (ITBI) e sobre a prestação de serviços de qualquer natureza (ISS). Há também a existência de taxas e contribuições de melhorias para a formação da arrecadação tributária própria municipal. As transferências obrigatórias e voluntárias, que incluem os convênios e a participação em fundos setoriais também auxiliam o fortalecimento financeiro dos municípios, os quais, assim como os estados e a União, passam a ter competências tributárias próprias.

Além disso, a nova Constituição Federal garante a repartição de recursos, com percentual de divisão e uso definidos, entre as diferentes esferas governamentais. A Constituição Federal garante também que alguns gastos, como em educação e saúde, devem ser compartilhados entre todas as esferas de governo. Ela afirma que “a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos Entes Federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 146).

Essa competência tributária, conjugada às transferências intergovernamentais, tem o objetivo de capacitar os municípios com a devida autonomia financeira para enfrentar as crescentes responsabilidades proporcionadas pela Constituição Federal e pelo processo de descentralização das políticas públicas (SANTOS, 2006).

Afonso (2004) apresenta a evolução da Receita Disponível para as três esferas subnacionais. A conclusão que o autor chega é de que durante o período da ditadura militar observa-se clara redução da participação dos estados nas Receitas Disponíveis, com uma diminuição na importância relativa destes. Houve alguma recuperação durante a abertura política, quando a União e, principalmente, os municípios aumentaram a sua participação. Estes dados podem ser observados na tabela 1, apresentada a seguir:

Tabela 1 – Evolução da Receita disponível percentual por nível de governo (1960/2004)

Receita disponível	Federal	Estadual	Local	Total
1960	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	62,3	26,9	10,8	100,0
2004*	59,2	24,6	16,2	100,0

Fonte: AFONSO (2004, p. 9)

* Dados considerando o orçamento previsto para o ano de 2004.

Além do aumento da participação dos municípios no total das Receitas Disponíveis, a partir da promulgação da Constituição Federal, há o fortalecimento da descentralização ao garantir a ampliação da agenda das políticas públicas, com o aumento da quantidade de direitos sociais e trabalhistas contidos na Carta Magna. O Artigo 6º da Constituição Federal¹ oferece inovações importantes no tratamento das questões garantidas como direitos universais, tais como saúde, educação, trabalho e moradia². Porém, nem todos esses assuntos receberam legislação complementar que resultasse em uma estrutura sustentável para a implementação de políticas no longo prazo.

As políticas sociais foram descentralizadas e passaram a ser compartilhadas entre as três esferas de poder. Este foi o caso da prestação do serviço referente a educação, saúde, assistência social e segurança pública. Sob a responsabilidade exclusiva do governo federal situam-se as políticas referentes a relações exteriores, comércio internacional, política

¹ Segundo o Artigo 6º da CF, “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

² A questão da moradia foi incluída no rol dos direitos sociais através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

monetária e imigração. A Previdência Social possui formulação de política e controle a cargo exclusivo da União e prestação de serviços compartilhados entre os estados e a União.

Condição necessária, ainda que não suficiente, para a descentralização ter sucesso é a existência de recursos para financiar a implementação das políticas próprias, ou seja, é imprescindível a existência de capacidade para construção de uma autonomia financeira por parte dos governos locais. Além disso, é de interesse das esferas subnacionais a construção de uma situação que conte com a capacidade de promoção das políticas por meio da existência de um quadro técnico competente nos níveis locais de governo; de regras constitucionais claras; de capacidade operacional para a prestação dos serviços; e de relações amistosas entre o Estado, a sociedade e os diferentes níveis de governo (ARRETCHE, 2002 e SANTOS, 2006).

Alencar e Gobetti (2008) mostram que as competências tributárias, as instituições e a promoção de políticas públicas por parte das diferentes esferas de governo vêm sofrendo profundas transformações nas últimas décadas. Observamos a transformação de um Estado extremamente centralista e autoritário no período da ditadura militar para um Estado descentralizado e democrático a partir da promulgação da Constituição de 1988. Há uma nítida correlação observada entre a ampliação da descentralização e o avanço do regime democrático no Brasil e em toda a América Latina.

Com a maior descentralização, o orçamento e as prestações de contas dos governos locais devem ser aprovados por seus próprios poderes legislativos, não dependendo de autorizações prévias do governo federal. A exceção a esses fatos reside nas transferências voluntárias e em eventuais empréstimos obtidos junto a órgãos federais, que envolvem recursos inferiores às transferências obrigatórias. Isto significa um maior poder de manobras para as unidades municipais de poder.

Essa maior garantia de recebimento de recursos também significa o aumento das responsabilidades e contrapartidas dos municípios, principalmente naqueles gastos ligados à área social. Com a descentralização, trazida pela Constituição, os municípios passam a gozar de uma maior autonomia administrativa e financeira que, sem dúvida, é um marco do ponto de vista do aumento da importância dos municípios como agentes políticos e econômicos.

Porém, essa maior autonomia financeira não é a garantia de que os municípios desfrutem plenamente de uma maior capacidade de descentralizar suas políticas públicas e de se tornarem mais competentes para modificar a realidade que os circunda. Essa maior

capacidade financeira, por si só, não garante que os municípios evitem a situação de tornarem-se meros agentes executores de políticas planejadas e financiadas por outras esferas de governo. Isto porque a maior parte dos municípios brasileiros apresenta a característica de possuir uma população pequena e com inexpressiva base econômica. Para viver plenamente a descentralização os municípios necessitam possuir uma real autonomia financeira que permita a obtenção de recursos dentro da esfera do município para financiar suas próprias políticas.

Conforme observado na Tabela 1, após a Constituição de 1988, somente a participação dos municípios nas receitas disponíveis aumenta. Isto comprova que eles foram os maiores beneficiados pela reforma nessa primeira etapa, a ponto de Afonso (2004) questionar se não estaria sendo criada uma “federação de municípios”. A situação fiscal dos estados brasileiros fica comprometida devido a grande restrição financeira que deixa a arrecadação e receitas estagnadas. Os estados passam a utilizar seus bancos e empresas estatais como mecanismos de financiamento, fato que compromete ainda mais sua situação fiscal. Durante a década de 1980, o governo central foi incapaz de promover, seja por negociação seja por imposição, o ajuste fiscal dos estados. Houve, então, uma sequência de tentativas de saneamento dos governos estaduais, que acabaram, através da renegociação da dívida, com a absorção dos desequilíbrios pelo governo central.

Apesar do protagonismo municipal, observa-se que a maioria dos municípios brasileiros ainda apresenta elevada dependência de recursos econômicos administrados por outras esferas de governo, o que limita sua capacidade de atuação e de geração de políticas públicas próprias. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional esta concentração pode ser expressa pelo fato de que apenas 8,6% dos mais de 5.500 municípios têm população superior a 50 mil habitantes, mas é neste grupo de municípios que vivem 64,2% dos brasileiros, que sustentam uma economia mais dinâmica, responsável pela arrecadação de 89,9% de toda a receita própria municipal.

Nas cidades com maior concentração populacional e de produto, há uma capacidade maior de arrecadação que permite que tais municípios tornem-se relevantes em termos de geração e implementação de políticas públicas. Enquanto isso, nas cidades de pequeno porte, maioria no Brasil, a autonomia financeira é garantida pelas transferências intergovernamentais. Assim, a inserção na estrutura federativa ocorre com menor autonomia e maior necessidade de coordenação com as outras esferas de governo. Uma condição

necessária, mas não suficiente, para o sucesso de uma política descentralizada é a existência de recursos em quantidade suficiente para financiá-la (SANTOS, 2006).

Estudos realizados por Santos (2002, 2003 e 2006) apontam que nos primeiros anos após a entrada da Constituição em vigor o aumento das receitas dos municípios ocorreu devido ao aumento das receitas de transferências intergovernamentais. Porém, a partir dos últimos anos, observa-se a redução relativa da importância das transferências em relação às receitas obtidas com a arrecadação tributária própria dos municípios. Isto é muito grave, pois as transferências são os principais componentes das receitas municipais na maior parte dos municípios brasileiros.

Há o aprofundamento do problema para a maioria dos municípios que são de pequeno porte, pois eles vêm suas responsabilidades aumentando sem dispor de uma estrutura tributária própria capaz de garantir o cumprimento de suas novas atribuições promovidas pela nova Constituição. Além disso, quando a União reage à perda de sua participação na arrecadação, tal reação leva a um aumento da carga impositiva com elevação de receitas e de contribuições que não são compartilhadas com as outras esferas de governo, dificultando ainda mais a situação financeira de grande parte dos municípios brasileiros. Segundo Santos:

O aumento da carga tributária desde o início do governo Fernando Henrique vem favorecendo amplamente a recomposição das receitas da União com base em receitas não partilhadas com outras esferas de governo. Num contexto de acréscimo das responsabilidades das prefeituras, a participação das receitas de transferências dos municípios vem declinando, agravando a crise dos governos municipais, principalmente entre sua grande maioria, cuja população é inferior a trinta mil habitantes, extremamente dependentes destas transferências (SANTOS, 2006, p.249).

A União defende-se argumentando que, quando levadas em consideração as transferências voluntárias, o montante de recursos à disposição dos municípios brasileiros apresenta uma elevação significativa. Vale lembrar que as receitas voluntárias possuem uma destinação específica definida pelo governo central ou estadual, não sendo, portanto, sob o ponto de vista do administrador local, um volume de recursos que pode ser aplicado seguindo preferências locais.

Porém, há um sucesso claro na descentralização de políticas nacionais de atendimento universal na saúde e no ensino fundamental proporcionados pelo modelo institucional que

regulamentou a partilha de obrigações e financiamentos por intermédio do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)³, não excluindo de responsabilidade os municípios que devem contribuir com o financiamento utilizando pelo menos 15% de suas receitas de impostos e transferências para a saúde e 25% para a educação.

³ O FUNDEF, que tinha alcance apenas no ensino fundamental, foi extinto em 2006. Em seu lugar foi criado por Emenda Constitucional nº 53/2006 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esse novo fundo tem vigência de 14 anos a partir da promulgação da emenda constitucional e atenderá não somente o ensino fundamental, como também a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

2 - DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Descentralização das políticas sociais significa a criação de mecanismos que permitam gerar capacidade de implementação e manutenção dessas políticas de forma consistente, por parte das esferas subnacionais de governo, em seu próprio nível territorial. Ou seja, trata-se de uma “[...] institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais” (ARRETCHE, 1999, p.137). Nas últimas décadas houve um verdadeiro redesenho do Sistema de Proteção Social no Brasil.

Porém, estas reformas das políticas do Sistema de Proteção Social não são homogêneas no país e há uma grande diferenciação do aprofundamento do processo de descentralização entre as diversas políticas sociais nos estados brasileiros. Com exceção da previdência, existe, a partir da década de 1990, um continuado processo de implementação de programas de descentralização nas políticas sociais no Brasil.

Esse novo processo de descentralização, que permite a transferência de atribuição de gestão para os níveis subnacionais de poder, afeta diversas áreas da política social, tais como: educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular (ARRETCHE, 1999). Este processo contrasta diretamente com a prática centralista na gestão das políticas sociais colocadas em prática durante o período de vigência do governo militar.

O período da ditadura militar (1964-1985) é marcado pela extrema centralização das políticas, competências e recursos no plano federal. No que se refere à gestão e implementação das políticas sociais não era diferente; cabiam ao governo federal todos os mecanismos fiscais e políticos para prover as políticas sociais no país. Governadores e prefeitos detinham escassa autonomia financeira, pois havia grande concentração de tributos e fontes de recursos fiscais por parte da União, instituídos pela reforma fiscal da década de 1960. Esta mesma reforma garantiu a existência de transferências de recursos para as esferas subnacionais de governo, porém estes estavam sujeitos ao rigoroso controle da União.

Além disso, concentrava-se a existência na esfera federal de uma burocracia tecnicamente preparada para a formulação de estratégias de desenvolvimento econômico e social. Assim, a prestação dos serviços sociais ocorria sob um modelo político, administrativo

e econômico fortemente centralizado e com ausência de democracia. Foi em um Estado constituído por estas características que houve a consolidação do Sistema Brasileiro de Proteção Social, até então composto por um conjunto de políticas fragmentadas e com ausência de articulação entre as esferas de governo, apresentando frágil cobertura financeira (ARRETCHE, 1999). Estas condições iriam se manter até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição criou um novo ambiente nas relações intergovernamentais, trazendo a retomada da democracia na escolha dos representantes políticos em todas as esferas de poder, a definição dos municípios como entes federativos autônomos e, além disso, permitiu a ampliação dos recursos disponíveis para as esferas subnacionais de governo. Estados e municípios passam a ter uma ampliação de sua autoridade tributária devido ao recebimento de transferências de receitas e pela geração de capacidade de taxaçaõ própria, o que significa uma implementação da descentralização fiscal no país.

No entanto, não se pode dizer o mesmo em relação às competências para a prática das políticas sociais por parte dos Entes Subnacionais. Ou seja, a descentralização fiscal e o aumento dos recursos à disposição de estados e municípios não implicou em aumento automático de suas responsabilidades no tocante à implementação e gestão de políticas sociais, gerando uma assimetria de responsabilidades entre os entes federativos quanto à prática dessas políticas. Afonso (2003) afirma que a forma como foi efetuada a divisão de responsabilidades e a prestação de serviços, sem garantir uma divisão das competências e das receitas tributárias, fez com que o processo de descentralização ocorresse com um padrão desorganizado. Houve descentralização de receitas, mas não de encargos.

Além disso, Arretche (2004) aponta que os constituintes de 1988 optaram pela definição de competências concorrentes na maior parte das políticas sociais entre as esferas de governo, não havendo uma combinação entre a descentralização fiscal e a descentralização das competências. A situação que se gerou foi de autorização dos Entes Federativos para criarem políticas sociais descentralizadas, mas com ausência de obrigação constitucional que garantisse aos Entes Subnacionais realizarem, efetivamente, políticas nessa área.

Assim, criou-se a percepção de que, com o processo de redemocratização e descentralização fiscal, o governo federal não poderia continuar desempenhando as funções que cumpria desde a vigência do Estado Desenvolvimentista, fazendo com que a gestão das políticas sociais passasse a ser atribuição assumida pelas esferas de governo subnacionais,

diferentemente do que ocorria durante o período da ditadura militar. ARRETCHE aponta três tipos de fatores que explicam um processo de transferências de competências governamentais no que se refere à descentralização de políticas sociais: i) fatores do tipo estrutural, ii) fatores do tipo institucional; e iii) fatores ligados à ação política⁴.

Os fatores estruturais podem ter uma natureza econômica ou político-administrativa; esta última relacionada à capacidade técnica local para a gestão de suas próprias políticas públicas. Acredita-se que em estados ou municípios que apresentam maior capacidade de geração de produto, maior capacidade político-administrativa e maiores montantes de receitas disponíveis a descentralização das políticas sociais pode ocorrer de forma mais ampla, devido a maior capacidade de autonomia alcançada pelas esferas subnacionais.

A recuperação das bases federativas e democráticas do país ao longo da década de 1980 teve impacto positivo sobre a transferência das políticas sociais para estados e municípios. Os fatores institucionais relacionados ao legado das políticas prévias, às regras institucionais e à engenharia operacional das políticas sociais contribuiriam para o processo de descentralização das políticas públicas, à medida que ocorriam os incentivos proporcionados pelas instituições para implementação de reformas e a importância destas para as tomadas de decisões dos fatores políticos.

Já em relação aos fatores ligados à ação política, há a necessidade de observar as relações entre o Estado e a sociedade e entre os diversos níveis de governo para proporcionar a ampliação da descentralização das políticas sociais. Ou seja, o nível de interesse em transferir atribuições delegando para outros níveis de governo a responsabilidade pela gestão das políticas públicas.

2.1 - A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

Almeida (1995), Affonso (1996) e Arretche (2004) mostram que os governos José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco obtiveram pouco sucesso nas suas tentativas de

⁴ Para uma análise mais aprofundada ver ARRETCHE (2002).

gerar reformas no tocante à coordenação nacional das políticas sociais. Somente a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso há medidas bem sucedidas que induziram a capacidade de gestão e implementação das políticas sociais para os governos locais, permitindo forte distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para a provisão de serviços sociais. Segundo Arretche (2002), o fato que contribui para este acontecimento é a existência de uma correlação entre a construção de base de apoio partidário e a capacidade de coordenação das políticas sociais.

A partir do final da década de 1990, a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro passa por transformações, sendo constantemente reformulada para uma forma de implementação mais descentralizada, mesmo com ausência de um plano nacional de descentralização bem definido. Essa descentralização envolve profundas modificações nas relações intergovernamentais que permitiram às políticas públicas descentralizadas lograrem avanços, mesmo em vias de um processo desordenado. (ARRETCHÉ, 2002 e AFONSO, 2003).

Houve no país uma significativa elevação do volume dos gastos sociais por parte dos governos subnacionais a partir da década de 1990. Porém, Arretche (2002) mostra que para perceber a efetiva descentralização das políticas sociais no país é necessário verificar a institucionalização da capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir uma continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço.

A autora aponta que é necessária a observação de maior quantidade de variáveis, além daquelas relacionadas ao nível de gasto, que permitam captar com mais segurança se um dado nível de governo está capacitado para desempenhar determinada tarefa. Essas variáveis seriam do tipo institucional, referente aos indicadores de cobertura e de capacidade administrativa, afirmando que a observação destes indicadores é necessária quando se tem por objetivo verificar se a unidade subnacional está apta para assumir permanentemente a gestão das políticas sociais.

Essa nova autonomia política e fiscal dos governos locais permite a prática de uma soberania ainda não vivenciada anteriormente pelas esferas subnacionais que passam a ter capacidade, em alguns casos, de decidir sobre sua adesão ou não às práticas de políticas mais descentralizadas. Assim, a adesão em estados e municípios de práticas de gestão e implementação das políticas sociais descentralizadas passa a obedecer a uma constante avaliação de custos e benefícios derivados das escolhas dos governos subnacionais, pois, em

última instância, há a decisão soberana dos governos locais, salvo algumas imposições constitucionais.

Cria-se a condição de que um programa de transferência de responsabilidades na área social proposto por outro nível mais abrangente de governo, para obter a adesão voluntária dos governos subnacionais, deve contar com a elaboração de estratégias bem definidas que estimulem a sua indução com incentivos oferecidos pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições. Ou seja, os governos locais devem avaliar positivamente os ganhos fiscais e políticos obtidos a partir das transferências de atribuições de gestão comparando como superiores aos custos necessários à prática de tais políticas. Quanto maiores forem os benefícios advindos das políticas descentralizadoras e menores os custos associados a tais políticas, maior será a disposição dos governos subnacionais para aderir a tais redefinições de atribuições.

Um programa de descentralização terá mais sucesso quando conseguir reduzir os custos financeiros da gestão das políticas e da instalação da infraestrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas, além de, como já visto, possuir a capacidade de transferir receitas para as unidades subnacionais de tal forma que permita gerar a avaliação de que os benefícios proporcionados pelas práticas dessas políticas descentralizadas superam os custos associados a sua implementação. Verifica-se a situação em que a descentralização das políticas sociais, para obter sucesso, deve contar com a adoção de estratégias adequadas aos incentivos ter com a adesão dos governos subnacionais.

Arretche (1999 e 2002), analisando algumas características de diferentes estados brasileiros, elaborou um *score* global de descentralização que permitisse tornar os estados da amostra comparáveis entre si, no que se refere ao alcance das transferências de atribuições das políticas sociais selecionadas. A partir desse *score*, a autora posicionou os estados utilizados da sua amostra em ordem crescente de descentralização de suas políticas sociais e comparou com alguns fatores de ordem política e/ou econômica para perceber a existência, ou não, de correlação entre essas variáveis e o processo de descentralização de suas políticas sociais. Ou seja, a autora buscou testar a importância das variáveis independentes⁵.

⁵ ARRETCHÉ (1999 e 2002). Os estados analisados pela autora, em ordem crescente de *score* de descentralização, são: Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo, Ceará e Paraná. A justificativa para a escolha de tais estados, segundo a autora, deve-se ao maior potencial econômico (São Paulo), a equivalência encontrada na capacidade econômica, fiscal, administrativa e de tradição de participação cívica (Rio Grande do Sul e Paraná), os estados do nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará) foram selecionados por suas distinções no tocante à capacidade fiscal, administrativa e à tradição cívica que apresentam entre si, mas que para efeito de

Com relação ao nível de atividade econômica, observado através do Produto Interno Bruto (PIB), e o tamanho populacional dos municípios⁶, a autora constatou que a análise destas variáveis não indicam uma correlação clara com o nível de descentralização observado por uma determinada esfera de governo. Ou seja, o nível de riqueza econômica ou de densidade econômica, *ceteris paribus*, não representa um fator isoladamente significativo no tocante à transferência de atribuições de gestão na área social. Esse resultado, como apontado pela autora, não significa que o nível de riqueza econômica não seja uma variável capaz de interferir nas decisões de administração municipal. Significa apenas que essa variável, quando analisada isoladamente, não explica a variação na intenção dos estados e municípios assumirem funções de gestão das políticas sociais.

No tocante à hipótese de que a variação na descentralização possa ser atribuída a uma característica política dos estados relacionada à taxa de participação em associações civis⁷, comparada com o *score* global de descentralização de políticas, determinado em seu trabalho, a autora conclui que essa variável não parece ser determinante para que os governos locais aprofundem funções de gestão de programas sociais. Temos uma situação em que a participação mais intensa da população em associações civis não impacta, isoladamente e de forma significativa, no grau de descentralização das políticas sociais alcançado pelos entes subnacionais.

A relação proposta entre a descentralização na gestão das políticas sociais e a capacidade fiscal dos governos subnacionais, ou simplesmente capacidade de gasto, é observada na análise das receitas disponíveis *per capita* de cada uma dos estados selecionados pela autora, que corresponde ao volume de recursos de que dispõem cada nível de governo uma vez realizadas as transferências intergovernamentais e as operações de crédito. Essa análise aponta para a inexistência de uma correlação desta variável com a disposição para assumir a gestão de programas sociais pelas esferas subnacionais de governo, apesar da importância observada da diferença da base econômica destes como fator que influencia intensamente nas desigualdades de capacidade de gasto público entre os diversos estados e

comparação com os estados das regiões sul e sudeste podem ser considerados um bloco com características semelhantes.

⁶ Neste caso, considera-se a proporção de municípios com população superior a 50 mil habitantes. O tamanho populacional é utilizado como *proxy* do nível econômico dos municípios. Os municípios que possuem maior contingente populacional são considerados como mais propensos a possuir um nível de atividade econômica mais diversificada e pujante, apresentando maior capacidade de geração de riqueza.

⁷ Para determinar a participação em associações civis foram considerados o percentual da população filiados a sindicatos, partidos políticos, associações de empregados, associações religiosas, associações filantrópicas, associações esportivas, associações culturais e associações de bairros ou de moradores.

municípios, na medida em que volumes mais elevados de riqueza taxável implicam montantes mais elevados de receita tributária (ARRETCHE, 2002).

Há ausência de uma relação direta entre a capacidade de gasto dos governos estaduais analisados e os resultados alcançados na municipalização de programas sociais. Isso não significa uma situação em que a posição das finanças estaduais não possa ser um fator importante para que os governos estaduais adotem respectivos programas objetivando ampliar a descentralização de suas políticas sociais, apontando, inclusive, que em estados que apresentem elevada restrição orçamentária há a possibilidade que existam incentivos para que os governos busquem possibilidades de transferir a administração de programas sociais em direção à esfera de governo municipal (ARRETCHE, 2002).

O processo que se inicia com a descentralização de recursos fiscais na Constituição de 1988, para os Entes Subnacionais, e completa-se com a descentralização das competências das políticas sociais no país, a partir do final da década de 1990, não é capaz de eliminar a grande diversidade econômica e social observada em um território tão vasto como o brasileiro. Apesar disso, há nos últimos anos indícios de melhoras nos indicadores sociais.

Com a recuperação das bases federativas do país verificamos que os municípios, os estados e União passam a ser autônomos e independentes no plano político, institucional, econômico, social e administrativo. Assim, passa a ser mais aparente a profunda contradição entre os entes subnacionais, na medida em que se observam os elevados níveis de desigualdade em relação à capacidade econômica, fiscal e de gestão das políticas sociais.

2.2 - A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado em 1964, durante o Regime Militar, para ser o responsável pela execução da política nacional de desenvolvimento urbano nas áreas de habitação e saneamento. Bonduki (2004) afirma que, durante sua existência no período compreendido entre 1964 e 1986, o BNH financiou 4,5 milhões de unidades residenciais, montante equivalente a 24% de toda a produção do mercado imobiliário no período. Porém, a quantidade produzida de novas moradias foi incapaz de evitar a produção

de casas irregulares e em localidades inapropriadas, principalmente nas periferias das grandes cidades brasileiras.

Os recursos utilizados para a aplicação pelo BNH foram obtidos através da poupança proveniente do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço⁸ (FGTS), que é uma contribuição compulsória correspondente a 8% da folha de salário dos trabalhadores, e pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), constituído pelas instituições que captam essa modalidade de aplicação. Esses recursos chegaram a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional deixando marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante da política habitacional nos anos que se seguiram (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

A criação do BNH permitiu o desenvolvimento de mecanismos institucionais e financeiros que viabilizaram a produção em larga escala de unidades residenciais, principalmente no final da década de 1960 e ao longo da década de 1970. Apesar do reconhecimento da importância do BNH, a construção de novas moradias para a população de baixa renda não cresceu em uma velocidade compatível que permitisse a redução do déficit habitacional no país. Assim, Santos e Barros (2009) afirmam que o BNH não foi competente em enfrentar de forma adequada a questão da moradia por não reconhecer que a questão habitacional para a população de baixa renda necessitava da percepção de que a moradia popular deveria ser um bem subsidiado pelo Estado por meio da implementação de um programa habitacional, pelo fato de os indivíduos de baixa renda possuírem características de capacidade de pagamento distintas das que podem ser assumidas pela classe média. Assim, estes indivíduos não possuem a capacidade de terem suas demandas habitacionais atendidas pelo mecanismo de mercado.

Cymbalista e Moreira (2006) argumentam que ainda que a maior parte das moradias brasileiras continuassem sendo construídas por autoconstrução, à margem, portanto, dos sistemas de financiamento, a intervenção do SFH por meio da atuação do BNH produziu uma mudança significativa no mercado habitacional e no panorama das cidades brasileiras por permitir que, no lugar dos empreendimentos familiares para produzir imóveis para locação e

⁸ O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi criado através do Decreto Federal nº 5 107 de 13 de setembro de 1966. É um fundo cujos recursos originam-se do desconto de 8% dos salários dos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT depositados mensalmente pelos empregadores em nome dos empregados. Em casos de demissão ou em outras situações definidas em lei, o empregado recebe o montante que foi depositado durante o tempo de trabalho.

assim obter renda com aluguel, fosse consolidada a produção de novos imóveis nas cidades com a incorporação imobiliária e a aquisição da casa própria.

Os recursos do BNH destinados às classes de renda de menor poder aquisitivo foram insatisfatórios, fazendo com que houvesse incapacidade do órgão em atender à população de menor nível de renda. Como consequência, assistiu-se no Brasil a um aumento significativo de autoconstruções informais de moradias localizadas principalmente nas regiões periféricas das grandes cidades, ou em locais não utilizados pelo mercado formal de terras como as encostas de morros e áreas próximas a rios e lagoas, que deram origem às inúmeras favelas, hoje parte do desenho de muitas cidades brasileiras (SANTOS e BARROS, 2009).

Cymbalista e Moreira (2006) afirmam que a política do BNH teve como consequência agravar o problema da distribuição de renda no país, pois alocou menos de um terço dos recursos para a construção de moradias direcionadas aos indivíduos de baixa renda. Parte desse problema deve-se ao modelo da política habitacional que era gerenciado de forma centralizada sob o comando do BNH, que definia as linhas de crédito e políticas que seriam implementadas, sem a formação de uma política definida para incentivar e articular as ações dos estados e dos municípios no setor de habitação.

Havia, por parte do BNH, uma tentativa de uniformização dos problemas habitacionais no vasto território nacional. Além disso, a construção de grandes conjuntos era vista como uma forma de baratear os custos de produção. Estes conjuntos habitacionais eram frequentemente construídos em locais sem infraestrutura e afastados dos centros urbanos, o que gerou, conseqüentemente, maior custo e tempo para essas populações se deslocarem aos seus locais de trabalhos.

A centralização das políticas era caracterizada pela formulação dos programas habitacionais, distribuição e comercialização das unidades e gestão do FGTS por parte exclusiva do BNH. Porém, a gestão dos programas habitacionais era descentralizada e colocada a cargo das unidades subnacionais por intermédio dos agentes promotores nas unidades da federação, responsáveis diretos pela operação das políticas. Estes, apesar de serem administrativamente independentes, apresentam forte dependência dos empréstimos concedidos pelo BNH.

Os agentes promotores subnacionais (companhias de habitação, prefeituras ou governo estadual) encaminhavam um projeto ao BNH, que repassava os recursos para o agente, se aprovado o projeto, por meio de um empréstimo junto ao banco. A agência local produzia as

unidades habitacionais, em associação com empresas privadas escolhidas pela modalidade de licitação pública, e realizava a comercialização do empreendimento. Estas agências distribuídas pelo território nacional operavam com alguma margem de autonomia no que se refere a decisões importantes para a implementação dos programas, como por exemplo: coparticipação nos custos, contratação de funcionários, licitação de obras, seleção de beneficiários e gestão de empréstimos hipotecários (ARRETCHE, 2002).

A partir de meados dos anos 1980, devido à crise econômica internacional que afetou de forma intensa a economia do país, implicando inclusive a instalação de um quadro de recessão, houve uma maior dificuldade dos trabalhadores em arcar com os custos do financiamento das moradias, além de uma queda significativa na arrecadação do FGTS, principal instrumento de financiamento do modelo de gestão habitacional no país. Assim, tem início um processo de desmonte do sistema SFH/BNH. Santos e Barros (2009) apontam que o descompasso entre a renda dos indivíduos e as prestações da casa própria foi enfrentado com a decisão de corrigir o valor das prestações na mesma proporção dos aumentos salariais. Porém, essa solução sobrecarregou o Fundo de Compensação de Variação Salarial (FCVS) que deveria ser quitado ao fim dos prazos de contrato dos financiamentos, implicando um aumento da taxa de inadimplência dos financiamentos da casa própria.

Isso gerou como consequência uma significativa redução dos recursos federais destinados às políticas de desenvolvimento urbano, provocando uma vulnerabilidade do papel financiador desempenhado pela União e a desarticulação do modelo habitacional surgido durante a década de 1960. Em consequência, houve a extinção do BNH e desarticulação da burocracia do setor. O modelo proposto pelo BNH acaba não tendo êxito em enfrentar o grave problema de falta de moradia no país, principalmente para o segmento de baixa renda.

A extinção do BNH em novembro de 1986, como parte do Plano Cruzado II, ocorreu em um período de recrudescimento do processo inflacionário e de agravamento da crise social no país. Com isso, ocorre um caótico processo de transferência de responsabilidades pela gestão das políticas habitacionais entre diversos ministérios com uma constante troca de ministros responsáveis pela pasta durante a segunda metade da década de 1980. Certamente esta situação não favorecia o desenvolvimento de políticas habitacionais sustentadas, pensadas para o longo prazo no país.

O governo federal permanece como responsável pela gestão dos recursos do FGTS transferindo as atribuições alocativas desse fundo para segmentos burocráticos ligados à

administração direta e à Caixa Econômica Federal (CEF), que acabou subsidiando devedores de nível de renda médio e alto que haviam acumulado grande saldo devedor no FCVS ao permitir que suas dívidas fossem quitadas com valor inferior ao total do saldo devedor (SANTOS e BARROS, 2009).

Não houve o surgimento de um programa efetivo do governo federal capaz de redesenhar a engenharia institucional do modelo do BNH. O que observamos foi que a desarticulação da burocracia federal e a carência de recursos financeiros em quantidade suficiente limitavam a possibilidade de implementação de programas de políticas habitacionais por parte da União, além de levar a uma redução de recursos colocados à disposição das agências locais, provocando a impossibilidade destas manterem os programas (ARRETCHE, 2002).

Com a retomada do processo democrático para a eleição de governadores a partir de 1982, houve o início de uma prática de decisões políticas e partidárias que passam a influenciar o volume de recebimento de recursos direcionados aos estados. Naturalmente favorecendo aqueles em que seu governante estivesse alinhado ao regime militar, pois não havia mais, necessariamente, coincidência na orientação política entre o comando do governo federal e dos governos estaduais. Isto gerou uma situação de grande desigualdade no que se refere ao recebimento de recursos da União para a implementação das políticas habitacionais entre esferas subnacionais de governo (ARRETCHE, 2002).

A aprovação da Constituição em 1988 garante a condição de Ente Federativo para estados e municípios, o que é um ponto importante no processo de redefinição de competências das esferas subnacionais. Estas passam a ser corresponsáveis pela promoção de políticas sociais, inclusive sobre as políticas habitacional e urbana. Cymbalista e Moreira (2006) afirmam que esse fato potencializou a experiência que já vinha ocorrendo na tentativa de procurar soluções locais para tentar preencher o vácuo deixado pelo esvaziamento da política nacional habitacional. Há uma ampliação das condições de autonomia e de iniciativas dos governos subnacionais na implementação das políticas na área habitacional, embora com alguma restrição ao acesso a recursos. Com a desestruturação institucional dos sistemas estaduais de habitação e com a desarticulação da estrutura federal houve a proliferação de programas habitacionais por iniciativa dos governos municipais a partir do final da década de 1980. Ainda que estes programas sofressem constantemente com a escassez de recursos para

financiá-los, podemos observar claramente um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais no país.

Santos e Barros (2009) apontam para o fato de que a Constituição Federal de 1988 permitiu que a descentralização das políticas públicas se estendesse à política habitacional, com o fortalecimento das unidades subnacionais na construção de moradias. Porém, a nova Constituição não redefiniu uma distribuição de competências das políticas habitacionais entre as diferentes esferas de governo, diferentemente do que ocorreu para as áreas de educação e saúde em que se estabeleceu uma hierarquização preferencial de competências.

A prática das políticas habitacionais, como a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais, segundo a Constituição Federal, são competências de qualquer uma das esferas de governo, seja por iniciativa própria ou por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo. Isto não facilitou um impulso capaz de proporcionar um novo arranjo nacional de distribuição das competências das políticas habitacionais no país, principalmente pelo fato de haver carência de financiamentos desenhados para atender aos mercados populares, que demandam políticas subsidiadas. Isto acontece porque são poucos os estados e municípios que contam com autonomia financeira para financiar suas próprias políticas habitacionais e pelo fato de que não há constitucionalmente a imposição de um Ente Federativo específico como provedor dos recursos necessários ao financiamento das políticas nessa área.

A partir de 1995, sob a tutela do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) passa a implementar um programa de descentralização dos recursos do FGTS permitindo uma mudança de paradigma das políticas públicas na área de habitação e saneamento, tendo por objetivo trazer soluções de mercado para o setor imobiliário com a participação de recursos privados e introdução de política de crédito para o mutuário final⁹.

Os governadores passam a contar com autonomia para a alocação dos recursos federais provenientes do FGTS, obtida com a adesão ao programa, com a constituição de comissões estaduais. Há a instituição de um modelo atrativo para que os governos estaduais passassem a assumir as funções de gestão das políticas habitacionais, dados os elevados benefícios a um custo reduzido.

⁹ No modelo imobiliário anterior o financiamento era permitido apenas para imóveis cuja produção tivesse sido financiada pelo sistema, ou seja, não era o mutuário que obteria o financiamento, e sim o imóvel. Isto implicava em uma menor quantidade de opções colocadas à disposição do mutuário final.

Esse novo modelo incluía a transferência de elevado montante de recursos provenientes do governo federal, obtidos com o FGTS, que poderiam ser alocados com considerável grau de liberdade pelos governos estaduais a um custo de instalação baixo, pois bastava a criação de um colegiado por parte dos governos estaduais. Essas comissões possuíam representação paritária entre os governos do estado, dos municípios e sociedade civil. Porém, havia grande autonomia por parte dos executivos estaduais na composição dessas comissões, o que gerou na prática um controle do processo decisório para a escolha dos projetos e uma rápida adesão de todos os estados da federação ao modelo proposto pelo governo federal (ARRETCHE, 2002).

Em conjunto com a descentralização dos recursos foi exigido um aumento dos critérios para a obtenção dos empréstimos federais através de comprovação, por parte dos governos subnacionais, de capacidade de endividamento. Os executivos estaduais possuem a liberdade para decidir como alocar os recursos entre os projetos, porém a capacidade de endividamento é analisada pelas agências federais que podem não conceder o empréstimo. Isto, quando analisado sob o ponto de vista da situação financeira delicada dos estados na época, implicava que somente as empresas públicas de habitação e saneamento que mostrassem suas finanças em ordem obteriam empréstimos do governo federal, estimulando a redução do déficit público e a reestruturação das empresas públicas. Diante disso, houve a decretação de falência e diversificação de atividades de algumas companhias de habitação. A avaliação era de que havia a prática de corrupção e ineficiência administrativa das gestões anteriores, e que isto decorreria do formato do modelo centralista da gestão das políticas urbanas, que proporcionava incentivos à ineficiência das prestadoras estaduais e municipais. Assim, era disseminada a ideia de que a descentralização permitiria a gestão mais eficiente dos recursos públicos (ARRETCHE, 2002).

O governo federal tinha em mente moralizar a aplicação dos recursos públicos nas áreas de habitação e saneamento, além de realizar um ajuste fiscal com redução do gasto e aumento da sua eficiência. O governo afirmava que era necessário permitir investimentos privados, inclusive externos, no setor habitacional, além de criar um mecanismo de cofinanciamento com as esferas subnacionais de governo, dada a incapacidade de o governo federal permanecer com o papel de financiador da expansão dos serviços habitacionais que cumpria durante a vigência do antigo modelo do BNH e de reduzir o déficit habitacional no país (ARRETCHE, 2002).

Esses fatos deram origem a uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano com a criação de duas linhas de financiamento: o Programa Pró-Moradia e o Programa Carta de Crédito. O primeiro possui um modelo parecido com o anterior contando com a intermediação de agentes promotores públicos e é direcionado à parcela da população com rendimento de até três salários mínimos. O segundo programa é direcionado à população que recebe um rendimento de até doze salários mínimos. Neste, a concessão de financiamento é obtida pelo mutuário final que pode, com a posse de sua carta de crédito, optar pela aquisição de um imóvel novo ou usado ou, até mesmo, pela construção ou reforma do seu próprio imóvel.

Essa nova configuração, com o aumento da liberdade de escolha do mutuário final, provocou profundas transformações no modelo habitacional, isto porque a maior parte dos recursos direcionados às políticas habitacionais ocorriam por intermédio do Programa Carta de Crédito e eram utilizados para a aquisição de imóveis usados, diferentemente do que ocorria com o modelo centralizado anterior. A mudança foi eficiente no sentido de trazer para as políticas de desenvolvimento urbano soluções de mercado.

As vantagens das práticas de políticas descentralizadas, como a maior eficiência decorrente da proximidade entre prestadores e usuários, pareciam sobrepor-se aos problemas encontrados no modelo centralizado aplicado anteriormente, cabendo à União um papel predominantemente normativo e de fomento e ampliando as responsabilidades de estados e municípios no que se refere à prática de suas políticas habitacionais.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva proporciona um importante avanço na questão habitacional com a criação, em 2003, do Ministério das Cidades. Essa era uma antiga reivindicação de alguns movimentos sociais, o que mostra o reconhecimento, por parte do governo federal, da necessidade de um órgão para se tornar o responsável pela política de desenvolvimento urbano e que tratasse a questão habitacional como um desafio urbano que precisa ser enfrentado como uma questão de Estado.

São atribuições desse Ministério:

- definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação dentre eles, o Plano Nacional de Habitação;
- elaborar o marco legal da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação;
- definir critérios e regras para aplicação dos recursos no Sistema Nacional de Habitação, incluindo a política de subsídios;
- coordenar a implementação do Sistema Nacional de Habitação;

- elaborar orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação;
 - oferecer subsídios técnicos para a criação de Fundos e respectivos Conselhos estaduais, do Distrito Federal, regionais e municipais com o objetivo de incentivá-los a aderirem ao Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS);
 - firmar termos de adesão ao SHIS com Estados, Distrito Federal e Municípios;
 - instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do Sistema Nacional de Habitação (SNH), incluindo o cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios;
 - gerir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, ouvido o Conselho Gestor do Fundo;
 - propor mecanismos que possam dinamizar o mercado secundário de títulos lastreados em recebíveis imobiliários e, por conseguinte, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).
- Além dessas atribuições, caberá ao Ministério das Cidades:
- participar das deliberações do Conselho Monetário Nacional, sobre a regulação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), de modo a viabilizar a execução da Política Nacional de Habitação (PNH);
 - criar estrutura própria para exercer, em caráter complementar ao Conselho Monetário Nacional (CMN) e ao Banco Central do Brasil (BACEN), as atribuições de credenciamento, auditoria e fiscalização de agentes voltados ao desenvolvimento urbano, que englobam os agentes do SFH de natureza não financeira (MINISTÉRIO DAS CIDADES, p.63, 2004).

As atribuições do Ministério são divididas entre a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana e Secretaria Nacional de Habitação. Este último é o órgão responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação, que busca promover as condições de acesso à moradia digna e permitir maior inclusão social.

Assim, a Política Nacional de Habitação tem como componentes principais: a Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, a regularização fundiária, a inserção de assentamentos precários, a provisão de habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

A Política Nacional de Habitação possui uma estratégia de promoção da descentralização por meio dos Fundos Estaduais de Habitação, que tem como objetivo a descentralização dos recursos e o planejamento de ações combativas ao déficit habitacional. Os Fundos Estaduais contam com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e com recursos do orçamento dos governos estaduais. Os recursos do Fundo Estadual podem ser transferidos aos Fundos Municipais e do Distrito Federal ou financiar diretamente programas estaduais ou regionais de habitação determinados no Plano Nacional de Habitação. A adesão integral ao Sistema Nacional de Habitação determina os objetivos,

propósitos e responsabilidades comuns, além de fundamentar a relação de parceria entre as unidades subnacionais e a União, objetivando a descentralização das ações (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Também foi um importante avanço na questão habitacional a aprovação do Estatuto das Cidades, que tem como objetivo garantir a função social da propriedade e a efetividade do direito à cidade, permitindo que exista a geração de um conceito de estrutura da política de habitação que se insere dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, fazendo com que uma habitação adequada não se limite exclusivamente às características de residência, mas também a outras questões relevantes como, por exemplo, a necessidade da localidade onde se insere a residência possuir uma infraestrutura adequada, a existência de transporte coletivo que permita o livre deslocamento dos indivíduos e a existência de equipamentos e serviços urbanos sociais.

3 - A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

No Brasil o problema do déficit habitacional afeta uma grande quantidade de indivíduos. As necessidades habitacionais podem ser compreendidas pela dificuldade de acesso a moradia para compra, reforma ou aluguel, proveniente da insuficiência de renda, de crédito ou de subsídios. Estas restrições afetam de forma mais significativa as camadas da população de menor poder aquisitivo. Essas dificuldades ao acesso a moradia acabam originando a formação de favelas e assentamentos precários.

Este capítulo tem por objetivo mensurar o déficit habitacional brasileiro em termos quantitativos e qualitativos, fazendo uma análise da sua distribuição entre as diferentes macroregiões brasileiras. Conseqüentemente, também teremos capacidade de perceber a distribuição das moradias consideradas adequadas. O capítulo também abordará a importância do mecanismo de regularização fundiária para gerar a garantia do direito a propriedade do imóvel para os indivíduos, além dos programas do governo federal que tem por objetivo enfrentar a problemática habitacional da construção de habitação social e dos investimentos em infraestrutura urbana.

3.1 – DIREITO À MORADIA E DISTRIBUIÇÃO CONCENTRADA DO PROBLEMA

A Constituição Federal promulgada em 1988 garante que a casa é um asilo inviolável¹⁰. Além disso, a Constituição coloca como direitos fundamentais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a assistência aos desamparados e a proteção à maternidade e a infância¹¹. Na Emenda Constitucional¹² foi acrescido como direito fundamental aos cidadãos o acesso à moradia.

¹⁰ Constituição Federal – artigo 5, XI.

¹¹ Constituição Federal – artigo 6.

Essa Emenda Constitucional visa evitar o agravamento da crise social e reconhecer a importância de garantir à população condições dignas de habitação, e que esta possua paredes e teto duráveis, seja assistida por instalações de energia elétrica, água potável, coleta de lixo e saneamento básico. Deve haver também garantias contra desapropriações arbitrárias que permitam que exista uma segurança na posse da moradia. Nas proximidades da residência são necessárias condições que garantam livre mobilidade, além de equipamentos e serviços públicos que permitam acesso à educação, saúde, segurança e lazer para a população.

3.1.1 – Moradia como um direito fundamental

Os bens imobiliários possuem valores elevados quando comparados com a renda dos indivíduos, assim, para que a conquista do direito constitucional a uma moradia digna seja efetivada, há a necessidade de constituição de algum tipo de intervenção do Estado para evitar que a maior parte da população não tenha condições de adquirir seu imóvel próprio. O papel do Estado no tocante à questão habitacional é reforçado no artigo 21º da CF, que afirma que compete à União, dentre outras coisas, “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”¹³. O artigo 23º da CF garante que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios “promover programas de construção de moradias, e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”¹⁴. Assim, temos um compartilhamento de obrigações entre todas as esferas de governo no que se refere à promoção de políticas que tenham por objetivo ampliar o acesso e a qualidade das moradias e do saneamento básico colocados à disposição da população. A Constituição estabelece também que aos municípios “[...] cabe a promoção do ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo”¹⁵.

Foi também uma preocupação dos legisladores quando abordaram a questão do salário mínimo garantir que o poder de compra deste permita aos trabalhadores urbanos e rurais “[...]”

¹² Emenda Constitucional nº 26/2000.

¹³ Constituição Federal – artigo 21, XX.

¹⁴ Constituição Federal – artigo 23, IX.

¹⁵ Constituição Federal – artigo 30.

atender suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”¹⁶. Então, temos um conjunto de garantias constitucionais que visam possibilitar aos cidadãos condições de possuírem, dentre outras coisas, acesso a uma moradia digna. Além dessas garantias constitucionais o direito a uma moradia é reforçado pelo fato de o Brasil ser signatário de vários tratados e convenções internacionais¹⁷, que reconhecem a importância de garantir o acesso a uma moradia adequada e segura para a população, fazendo com que o Estado comprometa-se a aplicar políticas nesta direção.

Há também a aprovação de normas infraconstitucionais tais como Lei do Bem de Família (Lei 8009/1990), que torna impenhorável o imóvel residencial próprio de família legal; a Lei 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que tem por objetivo estabelecer normas de ordem pública e de interesse social para regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e desenvolver as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

3.1.2 – Moradia como um problema urbano

A questão da moradia passa a ser um problema quando a terra urbana se torna escassa, o que, inevitavelmente, provoca uma elevação de seu preço. Isso faz com que um maior contingente populacional fique sem condições de adquirir seu imóvel próprio. Esse quadro é acelerado, no Brasil, quando ocorre o processo de industrialização da economia e, conseqüentemente, queda das atividades agroexportadoras, provocando um aumento da migração da população em direção às regiões urbanas e dificultando, dessa forma, o acesso à moradia.

¹⁶ Constituição Federal – artigo 7, IX.

¹⁷ Dentre estes, podemos citar: “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, de 1948; “Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados” de 1951; “Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial”, de 1965; “Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, aprovado em 1966 e em vigor desde 1976; “Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher”, de 1979; “Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança”, de 1989, “Convenção Internacional de Proteção aos Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e Membros de sua Família”, de 1990 e “Agenda Habitat” da ONU, de 1992. Em todas essas convenções e pactos há artigos relacionados à questão habitacional.

Enquanto a economia brasileira possuía como centro dinâmico o modelo agroexportador, o ritmo de crescimento econômico era determinado exogenamente e a população era eminentemente rural, tendo como atividade principal o cultivo de produtos primários. A moradia dos trabalhadores do segmento rural, em muitos casos, era provida pelo próprio proprietário da terra. Havia, deste modo, poucas cidades importantes, destacando-se as cidades portuárias por onde escoava a produção em direção ao mercado externo. Sabe-se que o referido processo de industrialização da economia brasileira provocou um adensamento populacional nas localidades urbanas devido à demanda por mão-de-obra fabril e a migração da população rural em busca de melhores oportunidades. Em 1970, em pleno período do “milagre econômico”, a maior parte da população brasileira passa a se localizar nas áreas urbanas. Nas décadas seguintes esse processo se consolida, provocando a elevação do preço dos imóveis urbanos e agravando o problema de acesso a moradia (SANTOS e BARROS, 2009). Na tabela 2, observamos a evolução populacional total e urbana, além da urbanização percentual no Brasil desde a década de 1940.

Tabela 2: Evolução da população brasileira e taxa de urbanização (1940-2000)

Ano	População total (milhões)	População urbana (milhões)	Taxa de urbanização (%)
1940	41,2	12,5	30,2
1950	51,9	18,8	36,2
1960	71,0	32,0	45,1
1970	93,1	52,1	55,9
1980	119,0	80,4	67,6
1991	146,8	111,0	75,6
2000	169,8	138,0	81,3

Fonte: Censo Demográfico 2000 - IBGE.

Fica nítido o intenso processo de urbanização que a economia brasileira experimentou ao longo do século passado. Também podemos concluir pela observação da tabela 2 que a variação da taxa de crescimento da população urbana supera a variação da taxa de crescimento da população total.

Houve também o surgimento de um processo de mobilidade populacional com a migração interna rural-urbana e, conseqüentemente, um adensamento urbano que origina a

formação de grandes áreas metropolitanas, inicialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Isto ocorre porque estas foram as regiões onde o processo de industrialização ocorreu de forma mais intensa. Este processo provocou, além da concentração populacional, uma concentração da capacidade produtiva e o agravando da desigualdade regional no país.

A concentração da população brasileira nas regiões urbanas é confirmada quando são analisados os dados segundo as macrorregiões. Observamos que a região Sudeste, a mais industrializada do país, apresentou no ano de 2000, segundo o IBGE, mais de 90% de sua população localizada nas áreas urbanas. Mesmo as regiões que apresentam menor percentual de população urbana, Nordeste e Norte, possuem quase 70% do seu contingente populacional nas localidades urbanas. O Brasil encerra o século XX definitivamente como um país industrializado e urbano. Podemos observar o percentual da população urbana e rural das diferentes macrorregiões brasileiras na tabela 3, apresentada a seguir:

Tabela 3: População urbana e rural percentual segundo macrorregiões (2000)

Macrorregiões	População urbana (%)	População rural (%)
Centro-Oeste	86,7	13,3
Nordeste	69,0	31,0
Norte	69,9	30,1
Sudeste	90,5	9,5
Sul	80,9	19,1

Fonte: Censo Demográfico 2000 - IBGE.

O IBGE estimou a população brasileira em aproximadamente 184 milhões de habitantes, em 2007. Grande parte dessa população é urbana e a maior parte encontra-se na região Sudeste, justamente aquela que apresenta o maior nível de urbanização. Essa região concentra 42,3% do total da população brasileira, sendo seguida pelas regiões Nordeste (28%), Sul (14,5%), Norte (7,9%) e Centro-Oeste (7,2%). Na tabela 4 verificamos o total da população recenseada e estimada pelo IBGE nas diferentes macrorregiões brasileiras no ano de 2007.

Tabela 4: População recenseada e estimada, por macrorregiões (2007)

	Total	%
Brasil	183.987.291	100,0
Centro-Oeste	13.222.854	7,2
Nordeste	51.534.406	28,0
Norte	14.623.316	7,9
Sudeste	77.873.120	42,3
Sul	26.733.595	14,5

Fonte: PNAD 2007 - IBGE.

No tocante aos domicílios permanentes o IBGE estimou a existência de um total de 56,3 milhões em todo o país. Quando verificamos a distribuição dessas residências entre as macrorregiões observamos a mesma tendência verificada para o total da população de a maior parte estar concentrada na região Sudeste (44,6%), sendo seguida pelas regiões Nordeste (25,3%), Sul (15,8%), Centro-Oeste (7,4%) e Norte (6,9%).

Um indicativo da grande desigualdade que prevalece no país, que não se limita exclusivamente à questão habitacional, é que as regiões Sudeste e Sul são as únicas em que o valor percentual do total de domicílios permanentes supera o valor percentual da população que reside nessas regiões. Ou seja, este é um indicativo de que o adensamento habitacional relativo é mais intenso ou que o déficit habitacional é relativamente maior nas outras macrorregiões.

Na tabela 5 verificamos o total dos domicílios permanentes (em valores absolutos e relativos), além da condição de ocupação das residências entre as macrorregiões brasileiras, para o ano de 2007.

Tabela 5: Domicílios permanentes (milhões) e condição de ocupação (%), por macrorregiões (2007)

	Brasil	Centro- Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Total (milhões)	56.344	4.163	14.252	3.900	25.151	8.879
Total (%)	100,0	7,4	25,3	6,9	44,6	15,8
Condição de ocupação (%)						
Próprio	74,0	66,2	77,1	79,3	71,9	76,1
Já quitado	69,8	62,4	75,2	77,9	66,7	69,9
Em aquisição	4,2	3,8	2,0	1,4	5,2	6,2
Alugado	16,7	20,9	13,6	12,1	19,1	14,9
Cedido	8,8	12,2	8,8	8,4	8,5	8,3
Outra	0,5	0,7	0,4	0,2	0,5	0,7

Fonte: PNAD 2007 - IBGE.

A maior parte de domicílios permanentes do país é próprio e encontra-se já quitado, sendo as regiões Norte, Nordeste e Sul as que apresentam os maiores percentuais de domicílios nestas condições. Isto nos leva à conclusão de que, em termos relativos, as regiões Centro-Oeste e Sudeste são as que apresentam os maiores percentuais do total de domicílios permanentes que encontram-se na situação de alugados. A migração de indivíduos para essas regiões na busca de novas oportunidades pode explicar o motivo do maior percentual de domicílios na condição de alugados.

3.2 - DÉFICIT HABITACIONAL

Sabendo da importância que uma moradia adequada possui para garantir a dignidade humana é importante buscar mensurar o déficit habitacional no país. Com esse entendimento, a Fundação João Pinheiro (FJP) desenvolveu um reconhecido trabalho que busca estimar o déficit habitacional pela mensuração de domicílios que necessitam ser construídos para abrigar de forma digna toda a população de uma determinada área – essa seria a necessidade quantitativa. Além disso, a FJP também desenvolveu o indicador que busca mensurar o total de domicílios que apresentam algum tipo de inadequação, ou seja, busca mensurar a

quantidade de domicílios que apresentam problemas de diversas naturezas – essa seria a necessidade qualitativa. O conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores que não se relacionam ao dimensionamento do estoque de habitações, e sim a especificidades internas desse estoque. Assim, no estudo da FJP são aferidas, além do insuficiente estoque de moradias, as especificidades inerentes das moradias, visando determinar a quantidade daquelas que estão inapropriadas para a habitação.

3.2.1 – Déficit quantitativo

O déficit habitacional estimado em 2006 pela FJP no Brasil foi de 7,935 milhões de domicílios, sendo 82,5% desse déficit encontrado nas regiões urbanas e 17,5% nas regiões rurais. Isto mostra que esse déficit habitacional é um problema eminentemente urbano no Brasil, resultado de nossa acelerada industrialização e urbanização vivenciada ao longo de todo o século passado. Ou seja, do mesmo modo que avança o percentual de brasileiros que se concentram nas regiões urbanas também há a concentração do déficit habitacional nessas mesmas áreas.

A mesma FJP estimou em 14,5% o total de déficit habitacional no Brasil em relação ao total de domicílios permanentes. Quando analisamos os dados separadamente das áreas urbanas e rurais observamos um percentual de 14,1% de déficit habitacional nas regiões urbanas em relação ao total de domicílios permanentes nestas localidades, enquanto isso, no meio rural esse déficit se eleva para 16,8% do total de domicílios. Essa maior participação do déficit relativo ao setor rural deve-se, sobretudo, ao resultado observado nas regiões Norte e Nordeste. Nesta última há uma concentração de mais de 60% de todo o déficit rural brasileiro. Isso fez com que nessa região fosse registrado 23,3% do déficit habitacional rural em relação ao total de domicílios permanentes, elevando de forma significativa a média brasileira.

Na tabela 6 observamos o déficit habitacional percentual em relação ao total de domicílios permanentes no Brasil e em todas as grandes regiões.

Tabela 6: Déficit habitacional percentual em relação a total de domicílios permanentes no Brasil e nas macrorregiões (2006)

	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
Brasil	14,5	14,1	16,8
Centro-Oeste	13,6	14,1	10,5
Nordeste	19,5	18,1	23,3
Norte	22,0	21,5	23,7
Sudeste	12,0	12,3	7,8
Sul	11,0	11,3	9,6

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2006 - FJP.

A tabela 6 nos permite observar que, em termos relativos, o déficit habitacional é mais crítico nas Regiões Norte e Nordeste. Porém, apesar das Regiões Sul e Sudeste apresentarem os menores percentuais relativos, 11% e 12% respectivamente, o resultado é expressivo quando pensado em termos absolutos. Isto demonstra que há um estoque insuficiente de moradias, ou, pelo menos, que há subutilização das moradias existentes. Além disso, há necessidade de mais investimentos para reduzir o elevado déficit habitacional, não necessariamente na construção de novas moradias.

Quanto maior for o percentual da população concentrada na macrorregião, maior tende a ser o déficit habitacional. Porém, nas macrorregiões mais ricas, notoriamente o Sudeste e o Sul, a concentração populacional percentual supera a concentração do déficit habitacional percentual¹⁸. Isso mostra que em termos relativos o déficit habitacional, tanto urbano quanto rural, segue o padrão de concentrar-se mais intensamente nas macrorregiões mais pobres do país, Norte e Nordeste, respectivamente.

Na tabela 7 podemos observar o déficit habitacional no Brasil e em suas diferentes macrorregiões.

¹⁸ Neste caso, comparando-se os dados fornecidos pela FJP sobre déficit habitacional de 2006 e os dados populacionais fornecidos pelo Censo Demográfico de 2000 do IBGE. Segundo o Censo 2000, na região Sudeste estão 42,6% da população; a região Nordeste é responsável por 28,1%; a região Sul por 14,8%; na região Norte estão 7,6% de toda a população e no Centro-Oeste 6,9%.

Tabela 7: Déficit habitacional absoluto e percentual no Brasil e nas macrorregiões (2006)

	Déficit total		Déficit urbano		Déficit rural	
	Total	%	Total	%	Total	%
Brasil	7.934.719	100,0	6.543.469	100,0	1.391.250	100,0
Centro-Oeste	540.546	6,8	483.409	7,4	57.137	4,1
Nordeste	2.684.536	33,8	1.837.712	28,1	846.824	60,9
Norte	831.703	10,5	619.072	9,5	212.631	15,3
Sudeste	2.935.266	37,0	2.794.148	42,7	141.118	10,1
Sul	942.688	11,9	809.128	12,4	133.540	9,6

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2006 - FJP.

Apesar do elevado déficit habitacional em termos absolutos na região Sudeste, observamos uma situação intrigante quando analisamos o total de domicílios vagos em condições de serem ocupados nesta região. Isto acontece porque a quantidade destes supera o total do déficit habitacional. Enquanto o déficit habitacional total da região Sudeste, em 2006, é estimado em aproximadamente 2,935 milhões de unidades, o total de residências vagas nesta região é de aproximadamente 2,964 milhões de domicílios. Quando consideramos as áreas urbanas desta região este fato não se sustenta, pois o déficit urbano (de aproximadamente 2,794 milhões) ultrapassa a quantidade de domicílios vagos (de aproximadamente 2,464 milhões). Isto significa que existem mais domicílios vagos nas áreas rurais do que a quantidade necessária para cessar o déficit habitacional nessas localidades na Região Sudeste. Porém, este problema é amenizado dado à pequena parcela da população rural da Região Sudeste em comparação com sua população rural total do país, que representa menos de 10% do total¹⁹.

A mesma situação observada na Região Sudeste, do déficit habitacional rural ser inferior à quantidade de domicílios vagos que estão em condições de serem habitados, acontece quando são considerados os dados do país como um todo, e se repete também nas macrorregiões Sul e Centro-Oeste.

Mesmo sabendo que o déficit habitacional nas áreas urbanas de todas as macrorregiões supera o total de domicílios vagos em suas respectivas localidades, há espaço significativo para a redução do déficit habitacional via ocupação de domicílios que hoje encontram-se vagos. De posse desses dados podemos concluir que a construção de novas moradias é parte

¹⁹ Segundo Censo Demográfico (2000) do IBGE.

da solução para minimizar o déficit habitacional no país, e não a única solução possível. Também é necessária a prática de políticas governamentais que permitam a otimização da utilização das residências já existentes e em condições de serem ocupadas que, por algum motivo, não se apresentam habitadas. Assim, uma parte significativa dessas residências vagas poderia ser utilizada para reduzir o elevado índice de déficit habitacional do país.

Na tabela 8 podemos observar o total dos domicílios vagos em termos absolutos e o percentual de domicílios vagos em relação ao total de domicílios permanentes no país e nas macrorregiões.

Tabela 8: Domicílios vagos em condições de serem ocupados e percentual de domicílios vagos em condição de serem ocupados em relação ao total de domicílios permanentes, no Brasil e nas macrorregiões (2006)

	Domicílios vagos			Percentual em relação ao total de domicílios		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Brasil	6.579.393	4.823.886	1.755.507	12,0	10,4	21,2
Centro-Oeste	471.160	329.886	141.274	11,9	9,6	26,0
Nordeste	1.879.171	1.133.960	745.211	13,6	11,2	20,5
Norte	428.703	296.959	131.744	11,4	10,3	14,7
Sudeste	2.963.600	2.464.040	499.560	12,1	10,8	27,6
Sul	836.759	599.041	237.718	9,8	8,4	17,0

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2007 - FJP.

Analisando a questão do déficit habitacional sob a perspectiva dos fatores que explicam o tamanho desse déficit, podemos observar que nas regiões urbanas do Brasil o maior problema é a coabitação familiar, fator que mais contribui para o elevado montante de carências habitacionais e que possui tendência de estabilidade nos últimos anos, sendo responsável por 60,5% do déficit habitacional urbano. Esse componente de coabitação familiar compreende o somatório das famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos, exceto os cedidos por empregador. As famílias residentes em cômodos foram incluídas no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos.

O segundo componente que mais afeta o déficit habitacional urbano no Brasil e que vem aumentando sua participação no total do déficit na última década é o ônus excessivo com aluguel, com 28,5% do total do déficit. Esse componente corresponde ao número de famílias com renda de até três salários mínimos que moram em domicílios urbanos duráveis e que despendem mais de 30% de sua renda mensal com o pagamento de aluguel. Enquanto isso, a habitação precária é responsável por 11% do déficit habitacional urbano no Brasil, possuindo menor representatividade nas áreas urbanas e com tendência de queda na participação do total do déficit nos últimos anos.

No ano de 2006, todas as macrorregiões apresentam como maior componente do déficit habitacional urbano a coabitação familiar, sendo este mais intenso nas regiões Norte e Nordeste, com 73,8% e 63,2% do total do déficit, correspondentemente. Porém, em todas as macrorregiões o percentual do déficit urbano com coabitação familiar é superior a 50% do total. Em relação ao ônus excessivo com aluguel, este é o segundo maior componente que explica o déficit habitacional urbano na Região Norte, onde se mantém em um nível baixo, sendo superado pela participação de indivíduos que vivem em moradias precárias.

Nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste há menor participação relativa do déficit habitacional urbano causado por habitações precárias, com 5,2% e 8,7%, respectivamente. Porém, essas são as regiões onde há maior participação do ônus excessivo com aluguel. Na Região Sudeste 37,9% do déficit urbano é explicado por esse componente, enquanto na região Centro-Oeste essa participação é de 34,4%. A Região Sul apresenta a mesma tendência de ter grande parte do seu déficit habitacional explicado pelo ônus excessivo com aluguel, porém a composição da habitação precária (13,3%) e o ônus excessivo com aluguel (27,8%) possuem participação relativa de maior intensidade.

Em relação ao déficit habitacional rural no Brasil este é causado principalmente pela habitação precária, com 55,8% do total do déficit rural, ficando a coabitação familiar com os 44,2% do déficit habitacional rural restante²⁰. Esse é o padrão observado nas macrorregiões, com exceção das regiões Sudeste e Sul, onde a coabitação familiar é o componente mais intenso que explica o total do déficit habitacional rural, 74,9% e 64,2% respectivamente. Estes dados podem ser analisados pela observação da tabela 9, apresentada a seguir:

²⁰ A Fundação João Pinheiro calcula o ônus excessivo com aluguel apenas nas regiões urbanas.

Tabela 9: Participação percentual dos componentes do déficit habitacional, por situação do domicílio, no Brasil e nas macrorregiões (2006)

	Urbano			Rural	
	Habitação precária (%)	Coabitação familiar (%)	ônus excessivo com aluguel (%)	Habitação precária (%)	Coabitação familiar (%)
Brasil	11,0	60,5	28,5	55,8	44,2
Centro-Oeste	8,7	56,9	34,4	54,2	45,8
Nordeste	17,8	63,2	19,0	62,7	37,3
Norte	15,2	73,8	11,0	61,7	38,3
Sudeste	5,2	56,9	37,9	25,1	74,9
Sul	13,3	58,9	27,8	35,8	64,2

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2007 - FJP.

Analisando a evolução do déficit habitacional nos últimos anos, constata-se um aumento do déficit habitacional absoluto no Brasil na área urbana, porém observa-se uma queda no ritmo do crescimento desse déficit. Na área rural há uma queda do déficit habitacional absoluto. Além disso, em termos percentuais, há uma redução do déficit habitacional em relação ao total de domicílios permanentes, neste caso tanto em relação aos municípios urbanos como os rurais, sendo a queda mais expressiva para o conjunto destes últimos. Na tabela 10 observamos o déficit habitacional absoluto e percentual em relação ao total de domicílios no país:

Tabela 10: Déficit habitacional absoluto e percentual do déficit habitacional em relação ao total de domicílios no Brasil (2004/2006)

Ano	Déficit habitacional			Percentual em relação ao total de domicílios		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
2004	7.804.619	6.340.292	1.464.327	15,1	14,5	18,4
2005	7.902.699	6.414.143	1.488.556	14,9	14,3	18,2
2006	7.934.719	6.543.469	1.391.250	14,5	14,1	16,8

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2007 - FJP.

Sob a perspectiva da distribuição de renda, o déficit habitacional é sentido de forma mais intensa entre os indivíduos que possuem menor nível de renda e maior restrição ao

crédito. Na faixa de renda média mensal de até três salários mínimos encontra-se mais de 90% de todo o déficit habitacional urbano do país. Quando se considera a faixa de renda imediatamente superior, a de indivíduos que ganham de três até cinco salários mínimos, o déficit habitacional urbano verificado em conjunto nessas classes de renda corresponde a mais de 96% do total do déficit habitacional brasileiro. Isto demonstra que as políticas habitacionais, objetivando a redução do déficit habitacional no país, devem ser direcionadas para os indivíduos que estejam incluídos nas menores faixas de renda, pois estes apresentam maiores restrições orçamentárias que impactam negativamente na obtenção de uma moradia própria. Na tabela 11 observa-se o total do déficit habitacional urbano percentual por faixas de renda média mensal no Brasil e nas grandes regiões.

Tabela 11: Déficit habitacional urbano percentual, por faixas de renda média mensal no Brasil e nas macrorregiões (2000-2006)

	até 3 s.m.		mais de 3 e menos de 5 s.m.		mais de 5 s.m.	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Brasil	82,5	90,7	9,4	5,5	8,1	3,8
Centro-Oeste	81,9	88,3	9,3	6,1	8,8	5,6
Nordeste	91,3	95,0	5,5	2,8	3,2	2,2
Norte	82,9	91,2	9,5	5,0	7,6	3,8
Sudeste	77,1	89,9	11,5	6,2	11,4	3,9
Sul	78,3	85,1	11,5	9,0	10,2	5,9

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2007 - FJP.

Nota: s.m.: salários mínimos.

Analisando o déficit habitacional das macrorregiões na faixa de renda de até três salários mínimos, observamos que as regiões mais pobres do país, Norte e Nordeste, possuem um percentual de déficit superior à média nacional, fazendo com que quase todo o déficit habitacional dessas regiões esteja concentrado nesse estrato de menor nível de renda. Para essa faixa de renda, há um aumento significativo do déficit no Brasil e em todas as macrorregiões nos dados de 2006 quando comparados com a situação que prevalecia em 2000. Para as outras faixas de renda houve uma redução do déficit habitacional no mesmo período. Esses efeitos, de aumento do déficit no estrato de renda mais baixo e redução nos estratos intermediário e superior, ocorreram de forma mais intensa na Região Sudeste. Essa

região é a que possui a maior quantidade de oportunidade de empregos, o que permite, para aqueles que obtiveram sucesso na colocação do mercado de trabalho, maior possibilidade de alcançarem acesso à moradia. Além disso, nessa região, o maior acesso ao crédito direto ao mutuário para aquisição de imóveis usados, resultou em práticas que afetaram de forma mais intensa as classes de nível de renda intermediário e superior.

3.2.2 – Déficit qualitativo e domicílios adequados

Os domicílios são considerados inadequados à habitação se apresentarem pelo menos uma das seguintes características: a) inadequação fundiária; b) adensamento excessivo; c) carência de infraestrutura; d) cobertura inadequada; e) ausência de banheiro. A FJP calcula os domicílios inadequados apenas nas regiões urbanas, isto porque algumas variáveis analisadas perdem significado quando situadas sob o contexto que prevalece nas áreas rurais.

No Brasil a maior parte dos domicílios inadequados à moradia possui carência de infraestrutura, que pode ser compreendida como ausência de atendimento adequado em um ou mais serviços básicos, tais como: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. Há uma tendência de queda no percentual de domicílios que apresentam esse tipo de carência. Entre 2000 e 2006 houve, no Brasil, uma queda percentual de 27,5% para 24,1% do total dos domicílios que possuíam carências relacionadas à falta de infraestrutura. Essa tendência de redução ocorreu em todas as macrorregiões do país, sendo mais intensa nas Regiões Nordeste e Sul.

Apesar disso, a carência de infraestrutura ainda é um problema grave nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste que apresentaram, em 2006, respectivamente, 56,4%, 51,4% e 40,8% de domicílios com este tipo de carência. Nas Regiões Sudeste e Sul, apesar de este também ser o tipo de inadequação que mais prevalece, o percentual de moradias com carência de infraestrutura, em 2006, foi de 9,8% e 19,8%, respectivamente. Na tabela 12 é possível observar a evolução do percentual de domicílios que apresentam algum tipo de inadequação²¹, no Brasil e nas macrorregiões entre os anos de 2000 e 2006.

²¹ A FJP passou a contabilizar ausência de cobertura adequada como um tipo de inadequação habitacional a partir do ano de 2006.

Tabela 12: Percentual dos domicílios urbanos, por critérios de inadequação – Brasil e macrorregiões, 2000/2006

	Inadequação fundiária (%)		Adensamento excessivo (%)		Domicílio sem banheiro (%)		Carência de infraestrutura (%)		Ausência de cobertura adequada (%)
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2006
Brasil	4,0	3,9	5,4	3,9	3,9	2,0	27,5	24,1	1,0
Centro-Oeste	1,6	1,5	4,5	3,4	3,4	1,5	53,1	51,4	1,3
Nordeste	5,3	3,5	4,7	4,0	8,8	4,2	49,1	40,8	0,4
Norte	2,8	2,0	9,1	7,2	8,0	6,9	57,1	56,4	3,1
Sudeste	3,5	4,4	6,1	4,1	1,7	0,7	11,7	9,8	0,5
Sul	5,5	4,5	3,3	2,0	3,0	1,4	24,8	19,8	2,3

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2007 - FJP.

Considera-se inadequados por excesso de adensamento os domicílios com três ou mais moradores por cômodo utilizado como dormitório. Em 2006, os dados indicam que houve uma redução percentual dos domicílios que apresentam adensamento excessivo quando comparados com o total de domicílios. Essa é uma tendência que ocorre em todas as macrorregiões brasileiras.

No quesito de inadequação proveniente da ausência de banheiros, a região que apresentou a maior redução relativa desse tipo de inadequação foi a Nordeste. Porém, esse ainda é um problema de grande proporção naquela região e, principalmente, no Norte do país. Cabe destacar o reduzido percentual de domicílios na Região Sudeste que apresentam esse tipo de inadequação.

Dentre todos os indicadores em que há possibilidade de comparação dos resultados entre os anos de 2000 e 2006, a falta de conformidade domiciliar urbana provocada pela característica da inadequação fundiária foi a que apresentou maior resistência à queda. Neste quesito podemos observar, inclusive, uma piora dos indicadores referentes à Região Sudeste. Esta região passou a ter 4,4% de suas residências localizadas em áreas irregulares, em 2006, ante um resultado de 3,5%, em 2000. Vale a pena destacar que esta é a região que concentra o maior percentual de oportunidades de emprego, atraindo tanto trabalhadores qualificados como trabalhadores não qualificados. A forte pressão demográfica manifesta-se na valorização fundiária das terras com melhor infraestrutura, o que contribui para o crescimento excessivo das cidades, com os pobres se fixando em áreas cada vez mais distantes das regiões

mais bem equipadas, ou, alternativamente, ocupando ilegalmente áreas não edificadas. Essa dinâmica do mercado imobiliário torna mais grave o processo de segregação socioespacial.

O IBGE também faz um importante estudo que abrange características qualitativas dos domicílios brasileiros, por meio dos dados fornecidos pela PNAD. Observando os dados da pesquisa, concluída em 2007, percebemos que ainda há a necessidade de grandes avanços para permitir que a totalidade da população brasileira tenha à sua disposição serviços que garantam maior qualidade de vida, tais como: abastecimento de água potável, existência de esgotamento sanitário e adequado destino do lixo.

O IBGE estima que no Brasil exista um total de 56,344 milhões de domicílios, em 2007. Destes, 46,943 milhões possuem sistema de abastecimento de água, o que representa 83,3% do total de domicílios. Um Sistema de Abastecimento de Água caracteriza-se pela retirada da água da natureza, adequação de sua qualidade, transporte até os aglomerados humanos e fornecimento à população em quantidade compatível com suas necessidades. Vários são os aspectos positivos associados à universalização do sistema de abastecimento de água, principalmente do ponto de vista sanitário, social e econômico. Do ponto de vista sanitário e social podemos destacar a melhoria das condições de saúde e higiene das comunidades atendidas. Do ponto de vista econômico temos a diminuição dos gastos públicos e privados com consultas e internações hospitalares e a maior facilidade de instalação de indústrias, devido à utilização da água como matéria-prima ou meio de operação (BARROS, 2005).

As Regiões Sudeste e Sul apresentam melhor participação relativa dos totais de domicílios que possuem adequado sistema de abastecimento de água, com 91,8% e 84,8%, respectivamente. Em seguida, com um percentual inferior à média nacional, seguem as Regiões Centro-Oeste e Nordeste, com, respectivamente, 80,8% e 75,7% do total de suas residências com adequado abastecimento. A Região Norte é aquela que possui o pior sistema de abastecimento domiciliar de água, com apenas 55,9% de suas residências atendidas.

Também é importante analisar o percentual dos domicílios que possuem acesso ao filtro de água, no Sudeste 64,8% e no Centro-Oeste 62,5% dos domicílios possuem este item. Essas regiões possuem um percentual superior à média nacional que é de 51,1%, e as outras regiões possuem menos da metade de suas residências com acesso ao filtro de água. A Região Sul é um destaque negativo neste quesito, possuindo filtros de água em apenas 21,7% dos domicílios.

Em relação ao esgotamento sanitário é importante um adequado sistema de coleta deste para minimizar ameaças à saúde da população e ao meio ambiente, degradando a qualidade das águas subterrâneas e superficiais. No Brasil apenas 51,3% das residências possuem rede coletora, sendo que 4,4% dos domicílios não apresentam nenhum tipo de sistema de esgotamento sanitário. A única região que apresenta a maior parte dos seus domicílios com rede coletora de esgotamento sanitário é o Sudeste, com 79,4% atendidos. A Região Nordeste é a que apresenta maior parcela de seus domicílios com completa ausência de esgotamento sanitário, com 12,7% do total dos domicílios.

O sistema de coleta de lixo apresenta melhores indicadores do que o de esgotamento sanitário. No Brasil, 87,5% dos domicílios contam com coleta regular de lixo, sendo que o percentual dos atendidos nas Regiões Sudeste e Sul é superior a 90%. Na tabela 13 observamos o percentual por abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino de lixo por macrorregiões no ano de 2007; além disso, podemos verificar o percentual de domicílios que possuem alguns bens e serviços que proporcionam maior qualidade de vida à população, tais como: energia elétrica, telefone, fogão, filtro de água, computador e outros.

Tabela 13 – Domicílios permanentes, por macrorregiões, segundo algumas características em termos relativos – 2007

	Brasil	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Abastecimento de água						
Rede geral (%)	83,3	80,8	75,7	55,9	91,8	84,8
Outra forma (%)	16,7	19,2	24,3	44,1	8,2	15,2
Esgotamento sanitário						
Rede coletora (%)	51,3	34,8	29,7	9,8	79,4	32,7
Fossa séptica (%)	22,3	12,4	25,4	45,0	10,0	46,8
Outro (%)	22,0	50,9	32,2	37,0	10,0	19,3
Não tinham (%)	4,4	1,9	12,7	8,3	0,7	1,2
Destino do lixo						
Coletado (%)	87,5	88,2	73,9	78,5	95,3	90,5
Outro (%)	12,5	11,8	26,1	21,5	4,7	9,5
Existência de:						
Iluminação elétrica (%)	98,2	98,7	95,7	94,0	99,8	99,5
Telefone (%)	77,0	82,1	59,0	63,5	85,0	86,7
Somente móvel celular (%)	31,6	42,7	35,2	39,4	24,5	37,5
Fogão (%)	98,1	98,6	95,7	96,3	99,3	99,1
Filtro de água (%)	51,1	62,5	47,2	31,3	64,8	21,7
Geladeira (%)	90,8	93,7	77,9	80,9	96,9	97,2
<i>Freezer</i> (%)	16,3	17,8	6,9	15,9	16,1	31,4
Máquina de lavar roupa (%)	39,5	31,3	12,8	24,0	53,0	54,9
Rádio (%)	88,1	85,1	82,0	72,8	92,4	94,0
Televisão (%)	94,5	93,9	89,7	88,5	97,5	96,3
Microcomputador (%)	26,6	25,2	12,2	13,5	34,9	33,0
Com acesso à Internet (%)	20,2	18,4	8,8	8,2	27,4	24,0

Fonte: PNAD 2007 - IBGE.

Faremos a análise agora do montante de domicílios urbanos, agregados por macrorregiões, que não apresentam nenhum tipo de inadequação habitacional. Com relação a infraestrutura, são considerados adequados apenas os domicílios com iluminação elétrica, ligados à rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica e à rede de abastecimento de água, além de serem servidos por coleta direta ou indireta de lixo. Observamos nitidamente a grande desigualdade verificada entre as macrorregiões brasileiras que afeta, diretamente, as condições de vida de suas populações.

No Brasil, 65,3% do total dos domicílios são considerados adequados, e as únicas macrorregiões brasileiras que apresentam um percentual médio superior ao nacional são a Sudeste e a Sul, justamente as regiões mais ricas do país, com respectivamente 78,5% e 69,5% do total de domicílios considerados aptos e com boa qualidade habitacional. Enquanto isso, as outras macrorregiões apresentam menos da metade de seus domicílios considerados adequados, sendo a situação mais crítica na Região Norte, onde apenas 34,5% do total possuem tal característica. Essa região é justamente a que apresenta menor nível de atividade econômica e renda do país. No Nordeste, o percentual de domicílios adequados corresponde a 49,6% do total e na Região Centro-Oeste esse índice é de 41,9%.

O problema habitacional no país é mais grave entre os indivíduos que possuem menor nível de renda; entre estes, o percentual de domicílios aptos e de boa qualidade no país é reduzido para 51% do total. Novamente o problema agrava-se, com redução significativa do total de domicílios adequados nas Regiões Norte (26,6%), Centro-Oeste (29,1%) e Nordeste (26,6%). Nas Regiões Sudeste e Sul há um aumento relativo significativo, com 65,1% e 54,9% dos domicílios sendo considerados adequados, respectivamente.

A situação habitacional na Região Norte é tão peculiar que, mesmo para as faixas de renda de maior poder aquisitivo, observamos ainda um reduzido percentual de domicílios que são considerados aptos quando comparamos com a média brasileira e das outras macrorregiões. Enquanto, por exemplo, para a faixa de renda com maior poder aquisitivo, aqueles que ganham uma renda superior a dez salários mínimos por mês, 88,8% dos domicílios brasileiros não possuem nenhum tipo de inadequação, na Região Norte esse percentual é reduzido para 58,7% do total de domicílios. As Regiões Sudeste e Sul continuam sendo as que apresentam maior percentual de domicílios adequados, com 94,2% e 89,9% aptos e de boa qualidade para essa faixa de renda, respectivamente. Na tabela 14 observamos a proporção de domicílios adequados por faixa de renda no Brasil e nas grandes regiões.

Tabela 14 – Proporção de domicílios urbanos adequados em cada faixa de renda média familiar mensal, Brasil e macrorregiões (2006)

	Total de domicílios urbanos adequados (%)	Domicílios adequados nas faixas de renda média familiar mensal (em salários mínimos)			
		até 3	de 3 a 5	de 5 a 10	mais de 10
Brasil	65,3	51,0	73,6	82,4	88,8
Centro-Oeste	41,9	29,1	43,2	56,7	71,4
Nordeste	49,6	41,3	62,4	71,6	84,0
Norte	34,5	26,6	41,0	50,2	58,7
Sudeste	78,5	65,1	84,5	90,3	94,2
Sul	69,5	54,9	72,6	83,2	89,9

Fonte: PNAD 2007 - IBGE.

3.3 – ENFRENTANDO O DÉFICIT HABITACIONAL POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Na Constituição promulgada em 1988, no capítulo referente à política urbana, consta uma clara preocupação em gerar maior integração socioespacial das camadas urbanas com menor poder de renda, tanto no plano jurídico quanto no social. Assim, dada a forte pressão exercida pelos movimentos sociais urbanos, a Carta Magna reconhece que a propriedade e a cidade devem exercer uma função social.

Em seu artigo 182, a Constituição garante que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, que passa a ter um papel central na elaboração e aplicação das políticas de desenvolvimento urbano. Esta política deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. O mesmo artigo ainda vai além, ao afirmar que a propriedade urbana cumpre seu papel social quando atende às exigências fundamentais de ordenação das cidades expressas no plano diretor²², que é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana obrigatório para as cidades que possuem população superior a vinte mil habitantes.

²² Constituição Federal – artigo 182, II.

Ainda dentro do Capítulo referente à política urbana, o artigo 183 da Constituição torna segura a posse de área urbana para aqueles que a utilizam como moradia própria ou de sua família, desde que algumas condicionalidades referentes ao tamanho da propriedade, à não intervenção do proprietário para recuperar o terreno e ao tempo de permanência sejam atendidas. Além disso, o indivíduo, ou indivíduos, já que o título de domínio e a concessão de uso podem ser conferidos ao casal, não podem ser proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

A lei do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001) tem exatamente por objetivo regulamentar as disposições do capítulo constitucional referente à política urbana, dada a existência de grande informalidade fundiária nas cidades brasileiras, principalmente nas grandes metrópoles. Assim, a lei atribui aos municípios a implementação de planos diretores participativos, definindo uma série de instrumentos urbanísticos para o combate à especulação imobiliária e para a regularização fundiária dos imóveis urbanos, objetivando regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. Cymbalista e Moreira (2006) afirmam que o Estatuto das Cidades significou um importante instrumento de participação direta da população na elaboração, implementação e gestão da política urbana. O Estatuto institui a necessidade de todos os municípios com população superior a 20 mil habitantes construir, de forma participativa, os seus Planos Diretores, de forma a garantir o cumprimento da função social da propriedade.

O Estatuto das Cidades institui instrumentos importantes que ampliam a possibilidade de efetivar a regularização fundiária de terrenos e que, conseqüentemente, podem auxiliar na execução da política urbana, tais como o usucapião especial urbano, individual e coletivo. Este instrumento, já instituído no artigo 183 da Constituição Federal, teve sua aplicabilidade bastante ampliada ao prever a possibilidade de que seja requerido coletivamente, conforme o artigo 10 do Estatuto das Cidades²³. Assim, áreas urbanas com até 250 metros quadrados e ocupadas por população de baixa renda poderão ser usucapidas coletivamente quando não for possível identificar o terreno ocupado por cada possuidor. A sentença judicial favorável à ação de usucapião coletivo resultará na constituição de uma propriedade condominial

²³ As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados ocupadas há cinco anos por população de baixa renda e sem oposição. Além disso, não é permitido ser proprietários de outro imóvel urbano ou rural (ESTATUTO DAS CIDADES, Artigo 10).

indivisível, e na atribuição de igual fração ideal de terreno a cada possuidor, de forma independente da área individualmente ocupada (COMPANS, 2003).

A regularização fundiária consiste em tornar legal a posse da propriedade para os indivíduos que habitam o imóvel, promovendo a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades. Com a legalização da moradia são garantidas às populações os recursos jurídicos indispensáveis para enfrentar os diferentes conflitos de ordem fundiária/imobiliária. Assim, a regularização fundiária permite a legitimação da posse dos habitantes pela transferência de títulos de direito reais aos moradores (GONÇALVES, 2009). Esse instrumento, ao outorgar o título de propriedade aos habitantes, pode ter a capacidade de limitar a excessiva valorização do solo urbano e evitar a exclusão espacial no interior das cidades, ao limitar a capacidade de especulação imobiliária. A regularização fundiária tem o poder de gerar maior segurança aos moradores, garantindo-lhes a permanência na localidade, já que eles tornam-se proprietários da terra em que habitam.

O poder público tem um importante papel na regulação fundiária, principalmente no que se refere à instalação de serviços públicos nas localidades e realização de intervenções urbanas que tenham por objetivo eliminar situações que possam colocar em risco a vida dos habitantes dessas regiões (GONÇALVES, 2009). Além disso, a regularização fundiária gera a possibilidade de o endereço domiciliar ser reconhecido, o que facilita o recebimento de correspondência e a comprovação de moradia fixa. De posse do título de propriedade, os indivíduos podem ter acesso a linhas de financiamento, na medida em que seu imóvel possui condições de valer como garantia em um pedido de financiamento. Isso amplia a possibilidade de investir no imóvel ou aumentar seu nível de consumo já que aumenta seu acesso ao crédito.

Cabe então acrescentar que são maiores os benefícios proporcionados pela regulação fundiária para as camadas de menor poder aquisitivo, indo além do maior acesso ao mercado de crédito. Isto acontece porque, com o título de propriedade em mãos, os indivíduos podem aumentar o número de horas dedicadas ao trabalho já que é eliminada a insegurança provocada pela precariedade da posse da propriedade, ou seja, os indivíduos passam a ter a capacidade de reduzir seu tempo na residência porque não necessitam se precaver de uma eventual ação de despejo²⁴.

²⁴ Ponto de vista defendido pelo economista Maurício Moura na sua tese de doutorado (2009) na Fundação Getúlio Vargas/SP – “Revista Época”, edição 593, 28/09/2009.

A natureza do título fundiário que poderá ser pleiteado em áreas invadidas é antecedida de procedimentos que ficam a cargo da unidade administrativa responsável, geralmente os municípios. Inicialmente tem-se a delimitação do local a ser regularizado, por meio de estudos topográficos e de fotos das áreas. Também é necessária a identificação dos proprietários junto ao Registro Geral de Imóveis, ao Cadastro Imobiliário da Prefeitura Municipal ou do Estado, ou nos registros do Serviço de Patrimônio da União (SPU). Assim, tem-se um recenseamento das construções e dos habitantes moradores da comunidade em questão. Também é importante o levantamento da natureza da propriedade do solo (se bem público ou privado) e do prazo de ocupação da posse pelos moradores que pleiteiam a concessão do título de propriedade.

A área em que será realizada a regularização fundiária é frequentemente declarada por lei municipal como Zona Especial de Interesse Social (Zeis). A constituição como Zeis tem a finalidade de flexibilizar localmente as diferentes regras urbanísticas, em vista da existência de interesse social. Assim, tem-se a geração de maior flexibilidade dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais, para facilitação da regularização fundiária do assentamento. O emprego das Zeis põe fim à ideia, frequentemente retomada pelas autoridades públicas, de que elas não poderiam instalar serviços públicos nas favelas, em razão da ilegalidade urbanística e fundiária desses espaços. O fato de declarar uma Zeis permite um controle mais restrito dos poderes públicos sobre a utilização social desses espaços que são destinados prioritariamente à habitação de interesse social (GONÇALVES, 2009).

Nos últimos anos houve sensíveis avanços dos instrumentos necessários à constituição da regularização fundiária, porém os procedimentos de legalização do solo ainda enfrentam densas dificuldades, existem inúmeros entraves legais e burocráticos para a efetivação da titulação da propriedade em áreas ocupadas irregularmente. GONÇALVES (2009) aponta que a gestão fundiária no país é considerada complexa, com inúmeros procedimentos de exigências formais. Também há desproporcional zelo pela proteção dos direitos de propriedade, fazendo com que haja dificuldades para diminuir a concentração fundiária no país.

Além dessas dificuldades, há a possibilidade de uma demora significativa para a efetivação do processo de regularização fundiária devido à necessidade de tomada de decisão por parte do Poder Judiciário, que pode levar um longo tempo para ser realizada devido à

morosidade dos processos judiciais. Gonçalves (2009) ainda afirma que a falta de interesse dos habitantes das favelas pode ser mais um fator que dificulta a realização da regularização fundiária, na medida em que o fim das políticas de remoção dos indivíduos das áreas não regulamentadas gera certa segurança na posse do terreno. Assim, o sucesso dos projetos de legalização do solo depende da capacidade da legislação urbanística e das políticas de regularização fundiária de levar em conta as particularidades próprias desse mercado imobiliário informal, que se encontra em franca expansão.

Cabe ainda mencionar a dificuldade para regularizar imóveis ocupados por locatários. A legitimidade do título dos imóveis alugados gera polêmicas, isto porque o locador é proibido, constitucionalmente, de possuir o título da propriedade na regularização fundiária por ser proprietário de outro imóvel. E em muitos casos há a existência de indivíduos que possuem o controle de inúmeras habitações em comunidades de baixa renda, explorando-as como fonte de renda. Por outro lado, essa estrutura de mercado informal de aluguel é o meio encontrado por grande parte da população de ter acesso à moradia, contribuindo, de forma precária, para reduzir o déficit habitacional brasileiro.

OLIVEIRA (2006) afirma que o problema referente à propriedade fundiária pode ser mais intenso do que o registrado pelas pesquisas. Tal fato acontece devido ao fato de os moradores responderem aos questionários do IBGE de acordo com a sensação de segurança da posse, e afirmarem que são proprietários de terrenos que não lhes pertence formalmente. Por exemplo, uma grande quantidade de moradores que se dizem proprietários de terrenos em diversas favelas cariocas, nas quais é sabido que os terrenos não têm situação regular e não estão registrados nos nomes dos ocupantes.

3.4 – ENFRENTANDO O DÉFICIT HABITACIONAL POR MEIO DA CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL E ATRAVÉS DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA URBANA

Um grande obstáculo para o crescimento do número de residências é a insuficiência de crédito com prazos e taxas de juros adequados. A residência constituiu-se o principal bem tangível privado para uma família, porém seu elevado preço em relação ao nível de renda da

grande parte da população implica um dispêndio que necessita receber investimentos de longo prazo e com taxas de juros adequadas, muitas vezes até mesmo subsidiadas. Assim, torna-se uma política comum a participação dos governos no financiamento habitacional e a promoção de políticas públicas que promovam a ampliação da oferta de moradias.

3.4.1 – Investimentos em infraestrutura urbana – Programa de Aceleração do Crescimento

O governo federal lançou, no início de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual estabelece um conjunto de regras, compromisso de ação e diretrizes de governo que têm como meta proporcionar o aumento do crescimento sustentável do país com o aumento do investimento global da economia. Sua finalidade é promover investimentos em infraestrutura que permitam: eliminar gargalos que dificultam o crescimento econômico; aumentar a produtividade das empresas; estimular investimentos privados; e proporcionar uma melhor divisão espacial da produção e da renda entre as regiões brasileiras. Assim, podemos concluir que o PAC tem como objetivo incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover os obstáculos ao crescimento.

O Programa prevê um total de gastos de R\$ 503,9 bilhões²⁵ no período compreendido entre 2007 e 2010. Os investimentos contemplam três eixos básicos de infraestrutura: Logística (rodovias, Marinha Mercante, ferrovias, aeroportos, portos hidrovias e ferrovias); Energética (petróleo e gás natural, geração de energia elétrica, combustíveis renováveis e transmissão de energia elétrica); e Social e Urbana (habitação, saneamento, recursos hídricos, programa “Luz para Todos” e metrô).

O eixo energético é o que concentra a maior parte dos investimentos, com 54,5% do total, sendo direcionado principalmente para os setores de petróleo, gás natural e geração de energia elétrica. O eixo de Logística totaliza 11,6% dos investimentos planejados do PAC, tendo como foco principal as rodovias e a Marinha Mercante. O eixo Social e Urbano tem como previsão um total de 33,9% do volume de recursos do Programa.

²⁵ Os dados referentes ao PAC foram obtidos no site <http://www.brasil.gov.br/pac>.

Dentro do eixo Social e Urbano se inserem os investimentos relacionados à habitação, que será o principal setor beneficiado desse segmento. O PAC realmente proporciona uma atenção especial para a habitação, sendo este, inclusive, o segundo setor que mais receberá recursos dentre todos, perdendo apenas para o setor de petróleo e gás natural. A habitação receberá investimentos que montam R\$ 106,3 bilhões provenientes da caderneta de poupança, do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU). Esse valor corresponde a 62,2% dos recursos direcionados ao eixo Social e Urbano e 21,1% do total dos recursos provenientes do PAC. Ainda é importante assinalar que os investimentos totais direcionados à habitação serão maiores, isto porque há a necessidade de contrapartida de investimento por parte dos estados e dos municípios.

O PAC–Habitação contratou, até agosto de 2009, um total de R\$ 127,9 bilhões, sendo a maior parte dos recursos proveniente do governo federal (R\$ 105,6 bilhões); a contrapartida dos estados e municípios monta R\$ 22,3 bilhões. Na tabela 15 podemos observar a distribuição percentual dos recursos totais do PAC – Habitação entre os diferentes programas relacionados a esses gastos.

Tabela 15 - Total de investimentos contratados pelo PAC - Habitação
Percentual (até agosto de 2009)

PAC Habitação - Contratado	Governo federal (%)	Estados e municípios (%)	Total (%)
Urbanização de favelas - OGU	4,30	1,90	6,20
Financiamento - Caixa e BNDES	2,70	0,40	3,10
FNHIS - OGU	1,40	0,30	1,70
Financiamento Habitacional - Pessoa Física	22,10	4,40	26,50
Financiamento Habitacional - SBPE	52,10	10,40	62,50
Total	82,50	17,50	100,00

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/pac>.

A maior parte dos recursos está direcionada ao Financiamento Habitacional – SBPE (R\$ 79,9 bilhões), sendo seguida pelo Financiamento Habitacional – Pessoa Física (R\$ 33,9 bilhões). Ambos os programas são direcionados à aquisição, reforma ou construção de novas

moradias. O terceiro foco principal do PAC–Habitação é o Programa de Urbanização de Favelas, que teve dispêndio contratado, até a data considerada, de R\$ 7,9 bilhões.

3.4.2 – Política de redução do déficit habitacional – Programa “Minha Casa, Minha Vida”

Reconhecendo a gravidade do problema habitacional no país e buscando ampliar o nível de atividade econômica e emprego por meio de investimentos em um setor que utiliza de forma intensa o fator de produção trabalho, o governo federal lança no ano de 2009 o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, com previsão de investimentos de R\$ 34 bilhões entre recursos da União e do FGTS.

O programa tem como objetivo a construção de 1 milhão de moradias, o que significa que o governo tem como meta reduzir cerca de 14% do déficit habitacional no país. Essas novas residências serão, preferencialmente, direcionadas para as famílias de baixa renda, segmento que, como já observado, concentra mais de 90% de todo o déficit habitacional nacional²⁶. Assim, há a prática de uma política anticíclica com o objetivo de estimular a demanda e o emprego que, além disso, possui um caráter de inclusão social.

O programa é centrado na construção de imóveis, com aporte maciço de recursos públicos e criação de linhas de financiamento. O público-alvo são as famílias que recebem como renda até o limite de dez salários mínimos. As famílias que ganham de zero até três salários mínimos recebem subsídio integral, assim o adquirente não precisa depositar parte do valor da compra. Além disso, há isenção de pagamento de seguro e de custos cartoriais. O aporte de recursos da União para esse segmento é de R\$ 16 bilhões, com previsão de construção de 400 mil unidades. A prestação mensal não pode comprometer mais do que 10% da renda das famílias desse segmento de renda, sendo o financiamento com duração de até 10 anos. A operacionalização deverá contar com a apresentação de projetos pelas construtoras em parceria com estados, municípios, cooperativas ou movimentos sociais.

²⁶ A FJP estima, para o ano de 2006, que 90,7% de todo o déficit habitacional encontra-se situado entre as famílias que ganham até 3 salários mínimos. Quando consideramos as famílias com renda de até 5 salários o total do déficit estimado aumenta para 96,2% de todo o déficit habitacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006).

As famílias que percebem remuneração de três a seis salários mínimos recebem um subsídio parcial com redução dos custos do seguro e cartoriais para o registro imobiliário. Também há o acesso ao Fundo Garantidor, que permite a redução do risco do financiamento ao refinar parte das prestações em caso de perda da renda. O aporte de subsídios total para este segmento é de R\$ 10 bilhões, sendo R\$ 2,5 bilhões da União e 7,5 bilhões de FGTS. São garantidos até R\$ 23.000 na entrada do imóvel, dependendo da flutuação dentro dessa faixa, ou seja, quanto maior for a renda, menor será a garantia. O comprometimento da renda não pode ultrapassar 20% do valor da prestação. O objetivo é a construção de 400 mil moradias para esse segmento de renda.

As famílias que percebem de seis a dez salários mínimos recebem estímulo à compra com redução dos custos de seguro, de cartório e acesso ao Fundo Garantidor, o que permite o refinanciamento em caso de inadimplência. Há também a preocupação em compatibilizar a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento da família com o comprometimento máximo de até 20% da renda para financiamento. Para esse segmento de renda há a previsão de construção de 200 mil unidades habitacionais em todo o país com aporte de investimento de aproximadamente R\$ 8 bilhões.

O programa funciona da seguinte forma: a União aloca recursos próprios de seu Orçamento e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Construtoras e incorporadoras são as responsáveis pela elaboração dos projetos dos empreendimentos, que devem ser apresentados às superintendências regionais da Caixa Econômica Federal. Com o aval da Caixa, a construtora poderá acessar o financiamento para a produção habitacional. Durante a execução das obras, os recursos são liberados conforme cronograma firmado na contratação do financiamento e monitorado por vistorias feitas pela Caixa. Logo, a gestora do programa é a Caixa Econômica Federal, que tem a capacidade de autorizar ou não o empreendimento, mediante projeto apresentado pelas construtoras em parceria com estados, municípios, cooperativas e movimentos sociais. Há a formação de cadastro gerido por estados ou municípios com priorização para famílias que possuam portadores de deficiência ou idosos (referente ao segmento de renda de zero até três salários mínimos).

A previsão de distribuição da construção das novas residências entre as macrorregiões, feitas à época do lançamento do plano, permite avaliar como regiões prioritárias o Sudeste e o Nordeste, com, respectivamente, 36,4% e 34,3% do total da construção das novas moradias, sendo estas as regiões que mais concentram o déficit habitacional. Assim, percebe-se que a

distribuição de recursos e, conseqüentemente, de construção de habitações será distribuída de acordo com o déficit habitacional do país. A previsão da condução do Programa “Minha Casa, Minha Vida” segue nitidamente a distribuição do déficit habitacional verificado entre as macrorregiões do país. Na Região Sul está programada a construção de 12% das novas habitações, na Região Norte 10,3% e na Região Centro-Oeste 7%.

No Estado do Rio de Janeiro o programa prevê a construção de mais de 74.000 unidades, o que corresponde a 7,5% do total de moradias que serão construídas pelo Programa. São Paulo é com folga o estado que receberá o maior número de habitações (18,4%), sendo seguido por Minas Gerais (8,8%) e Bahia (8,1%).

O Programa “Minha Casa, Minha Vida” busca antecipar instrumentos e ações previstos no Plano Nacional de Habitação. Tais ações necessitam de contrapartida dos entes federados, de forma que estados e municípios poderão assumir compromissos com aportes financeiros, doação de terrenos e infraestrutura para o empreendimento. As unidades subnacionais também possuem um papel em proporcionar desoneração fiscal, doação de terrenos, oferecimento de infraestrutura, agilização da aprovação de projetos, alvarás, autorizações e licenças. Para que isto seja possível os entes subnacionais deverão assinar termo de adesão junto à Caixa Econômica Federal. Os municípios serão responsáveis por montar o cadastro de beneficiários para o programa.

Além disso, o programa tem um papel estratégico na regularização fundiária urbana por meio da implementação da infraestrutura básica, da demarcação e concessão de títulos de posse de áreas ocupadas, do estabelecimento de procedimentos para usucapião administrativo e do estabelecimento de critérios para a regularização fundiária de interesse social situadas no interior de Áreas de Proteção Permanente, desde que a regularização traga melhorias ambientais. Assim, o programa prevê a atuação da regularização fundiária com um papel fundamental para complementar o acesso à moradia.

O Programa “Minha Casa, Minha Vida” tem uma importante característica de reconhecer a necessidade de práticas de financiamento acessível àqueles que possuem renda compreendida entre zero e dez salários mínimos. Porém, como mostrado pela FJP, mais de 90% do déficit habitacional encontra-se centrado entre os indivíduos que possuem renda compreendida entre zero e três salários mínimos. O programa projeta para esse segmento a transferência de 47,1% do total dos recursos e a construção de 40% das moradias previstas. Conclui-se então que o planejamento do projeto não concedeu especial atenção ao segmento

que convive de forma mais aguda com a ausência de uma habitação digna e com maior restrição ao crédito, o que prejudicará a diminuição do déficit habitacional no país.

4 - A QUESTÃO HABITACIONAL E O NÍVEL DE RENDA NA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Os municípios do Estado do Rio de Janeiro estão divididos em oito regiões de governo: Região Metropolitana, Região Noroeste Fluminense, Região Norte Fluminense, Região Serrana, Região das Baixadas Litorâneas, Região do Médio Paraíba, Região Centro-Sul Fluminense e Região da Costa Verde.

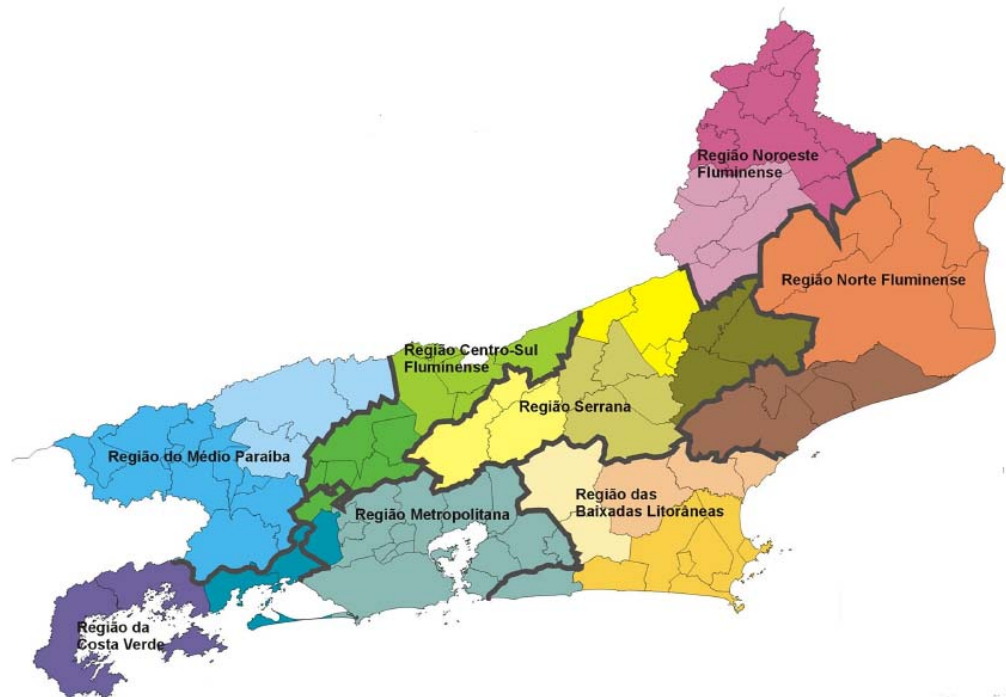
Tabela 16 – Divisão político-administrativa do Estado do Rio de Janeiro (2009)

Regiões de Governo	Número de municípios
Região Metropolitana	17
Região Noroeste Fluminense	13
Região Norte Fluminense	9
Região Serrana	14
Região das Baixadas Litorâneas	13
Região do Médio Paraíba	12
Região Centro-Sul Fluminense	10
Região da Costa Verde	4
Total	92

Fonte: CIDE.

No mapa 1, apresentado a seguir, é possível observar a divisão político-administrativa do Estado do Rio de Janeiro.

Mapa 1 – Mapa das Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro



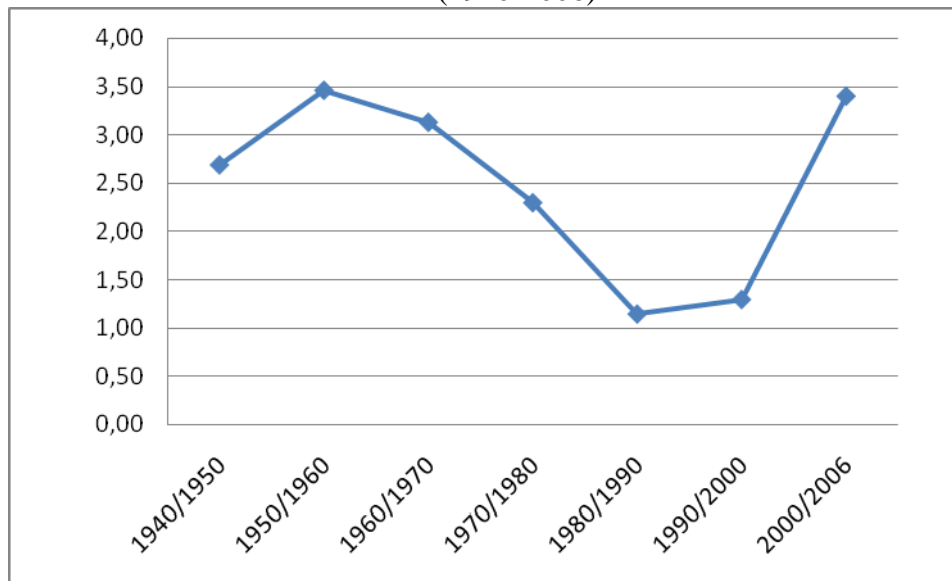
Fonte: CIDE.

O Rio de Janeiro é caracterizado por grande polarização da população em torno da sua Região Metropolitana. Este fato deve-se ao específico processo de formação histórica fluminense com a separação político-administrativa entre a cidade do Rio de Janeiro e o interior do estado. Mesmo após a criação da nova capital federal, Brasília, em 1960, a cidade do Rio de Janeiro passa a ser uma nova unidade da Federação. Somente em 1975, sob a decisão de um projeto estratégico do governo militar que se preocupava com o predomínio econômico paulista, ocorre a fusão entre o antigo Estado do Rio de Janeiro e o Estado da Guanabara, dando fim à separação entre núcleo e periferia da Região Metropolitana.

O Produto Interno Bruto estadual apresentou um crescimento real de 22,1% entre 2000 e 2006, equivalente a uma taxa média real anual de 3,4%²⁷. Esse fato sugere que esteja em curso um processo de inflexão da atividade econômica do Estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1990, pois desde a década de 1960 a taxa de crescimento anual média do Rio de Janeiro apresentava uma tendência persistente de queda. No gráfico 1 podemos observar a evolução da taxa de crescimento anual da economia do Estado do Rio de Janeiro, no período compreendido entre 1940 e 2006.

²⁷ “Rio de Janeiro em dados – 2008” Fundação CIDE.

Gráfico 1 – Taxa de crescimento médio anual do PIB do Estado do Rio de Janeiro (1940-2006)



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Nos últimos anos constatamos crescimento do produto da economia fluminense, apesar de ter ocorrido alguma queda na participação do PIB fluminense quando comparado com o PIB brasileiro. Em 2002, a economia fluminense representava 11,6% do produto brasileiro, tendo sua participação reduzida para 11,2% em 2007. Na tabela 17 observamos o PIB a preços correntes e a participação percentual do PIB do Estado do Rio de Janeiro em relação ao PIB brasileiro entre 2002 e 2007.

Tabela 17 – PIB a preços correntes (milhões R\$) e participação percentual do PIB do Estado do Rio de Janeiro em relação ao PIB do Brasil (2002/2009)

	PIB preços correntes (R\$ milhões)	Participação RJ/BR (%)
2002	171.372	11,6
2003	188.015	11,1
2004	222.945	11,5
2005	246.936	11,5
2006	268.292	11,4
2007	294.269	11,2

Fontes: IBGE (2002 até 2005) e FGV (2006 e 2007).

4.1 - CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, também conhecida como Grande Rio, foi instituída pela Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, após a fusão dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. A atual divisão regional do Estado do Rio de Janeiro tem como origem a Lei nº 1.227/1987, que aprovou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social entre o período 1988/1991. Depois de algumas leis complementares posteriores²⁸ a atual composição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é formada pela capital do Estado e por mais dezesseis municípios; são eles: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

De acordo com o Artigo 3º da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, consideram-se de interesse metropolitano ou comum às funções compartilhadas públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais.²⁹

4.1.1 – Evolução populacional

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é a segunda maior do país em termos populacionais, sendo inferior apenas à da metrópole paulista. Em 2000, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro aglomerava o correspondente a 6,4% de toda a população brasileira. Porém, quando comparamos a evolução populacional das Regiões Metropolitanas selecionadas observamos que a RMRJ foi a que apresentou menor percentual de crescimento.

²⁸ Podemos citar a Lei Complementar nº 64, de 21/09/1990, que retirou o município de Petrópolis da Região Metropolitana, incluindo-o na Região Serrana; a Lei Complementar nº 97, de 2/10/2001 que retirou o município de Maricá da Região Metropolitana, incluindo-o na Região das Baixadas Litorâneas; e a Lei Complementar nº 105, de 04/07/2002, que retirou os municípios de Mangaratiba e Itaguaí da Região Metropolitana, incluindo-os na nova Região da Costa Verde, com a consequente exclusão da Região da Baía da Ilha Grande.

²⁹ CIDE - Anuário Estatístico do estado do Rio de Janeiro (2005).

Enquanto as demais regiões mais do que dobraram sua população no período compreendido entre 1970 e 2000, com exceção de Recife, a população do Rio de Janeiro apresentou crescimento de apenas 58,1%. Esse menor nível de crescimento populacional está atrelado à crise econômica por que passou o Estado do Rio de Janeiro, processo revertido apenas na segunda metade da década de 1990. Na tabela 18 observamos a população total e percentual das Regiões Metropolitanas selecionadas e do Brasil para os anos de 1970 e 2000.

Tabela 18 – População total e percentual do Brasil e das Regiões Metropolitanas selecionadas (2000)

	1970		2000	
	Total	%	Total	%
RM - Belo Horizonte	1.719.490	1,8	4.349.425	2,6
RM - Porto Alegre	1.751.889	1,9	3.718.778	2,2
RM - Recife	1.827.173	2,0	3.337.565	2,0
RM - Rio de Janeiro	6.891.521	7,4	10.894.156	6,4
RM - Salvador	1.147.821	1,2	3.021.572	1,8
RM - São Paulo	8.139.705	8,7	17.878.703	10,5
Total das RM selecionadas	21.477.599	23,1	43.200.199	25,4
Brasil	93.134.846	100,0	169.799.170	100,0

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE.

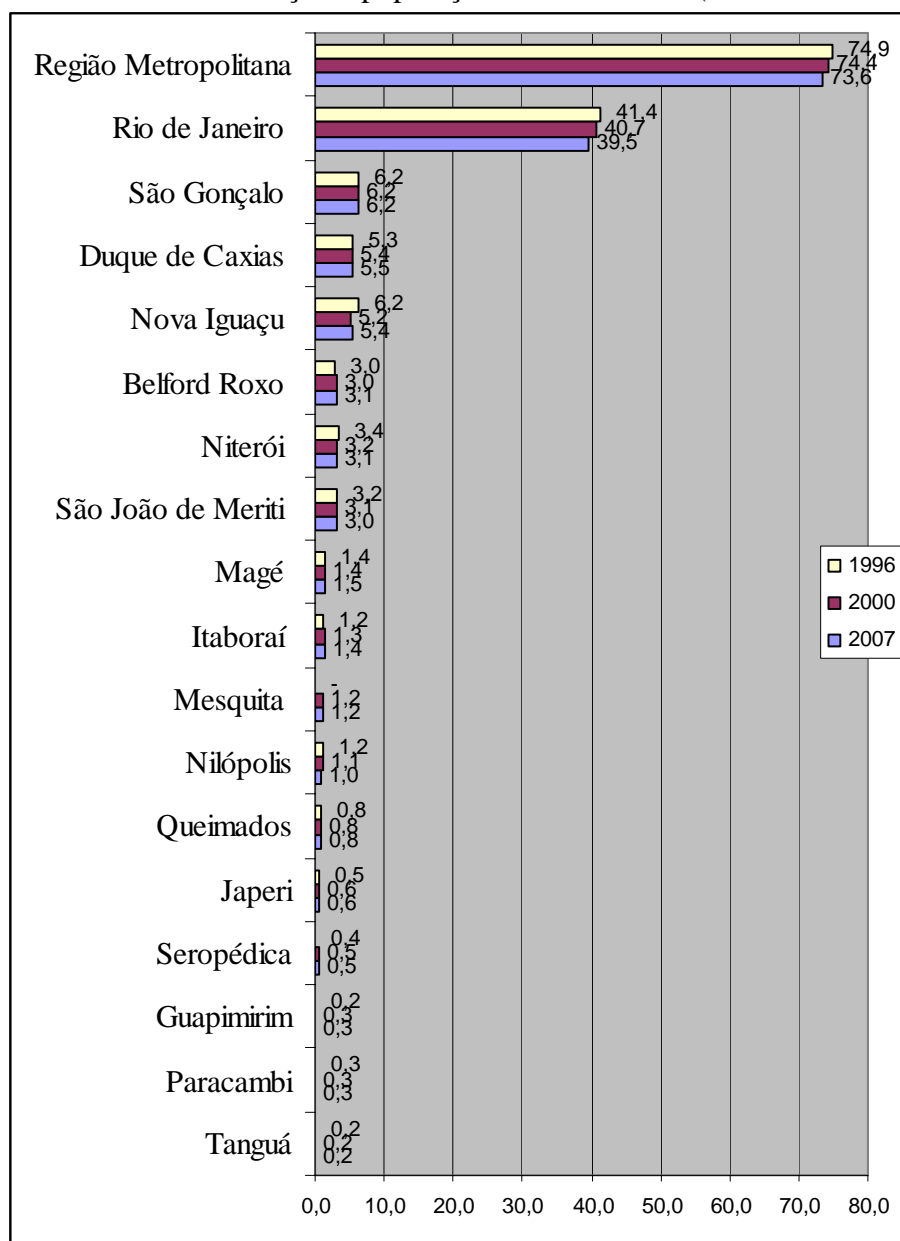
Uma característica marcante da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é a grande concentração populacional, principalmente na capital do estado. Porém, nos últimos anos observa-se uma tendência para a desconcentração populacional. No ano de 1996, os municípios que hoje compõem a Região Metropolitana³⁰ concentravam 74,9% de toda a população residente no estado. Esse percentual foi reduzido para 73,6% no ano de 2007, correspondendo a um total de 15,42 milhões de habitantes.

A população observada na cidade do Rio de Janeiro, em 2007, foi de aproximadamente 6,09 milhões de habitantes, o que representa 39,5% da população de todo o estado, percentual inferior ao verificado no ano de 1996, quando a população da cidade do Rio de Janeiro correspondia a 41,4% da população estadual. Assim, observa-se que a maior parte da população da Região Metropolitana encontra-se na capital do estado, isto porque

³⁰ Com exceção de Mesquita, que foi elevado à categoria de município independente, pela lei estadual nº 3.253, de 25/09/1999, desmembrando-se de Nova Iguaçu.

apesar da redução verificada nos últimos anos, a cidade do Rio de Janeiro é responsável, em 2007, por 53,7% da população de toda a Região Metropolitana. No gráfico 2 observamos a evolução em termos relativos da população dos municípios que formam a Região Metropolitana do Rio de Janeiro para os anos de 1996, 2000 e 2007.

Gráfico 2 – População total (%) dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em relação à população total do estado (1996-2000-2007)

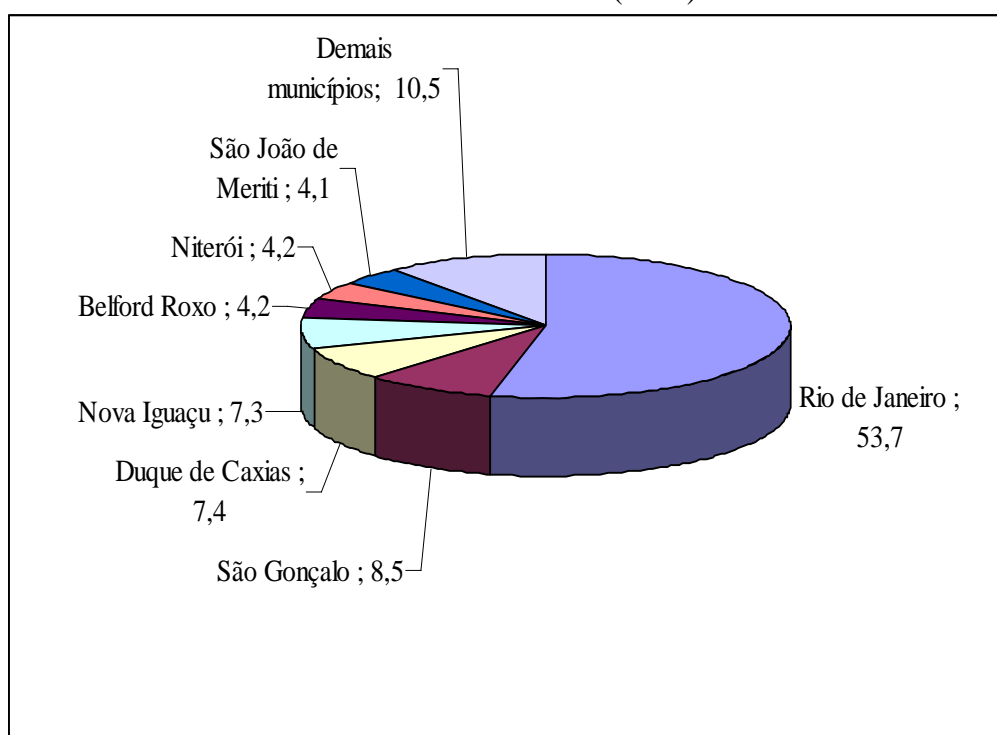


Fontes: Contagem Populacional 1996 e 2007, Censo Demográfico 2000 - IBGE. Elaboração própria.

* Em 1996 Mesquita ainda não havia se constituído como município.

Verificamos que as cidades mais populosas da RMRJ: Rio de Janeiro, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Niterói e São João de Meriti. Juntos, estes sete municípios concentraram, no ano de 2007, um total de 89,5% de toda a população da Região Metropolitana, o que corresponde a aproximadamente 11,34 milhões de habitantes. No gráfico 3 verifica-se a distribuição da população entre as cidades mais populosas da Região Metropolitana.

Gráfico 3 – População percentual dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2007)



Fonte: PNAD 2007 – IBGE. Elaboração própria.

Enquanto nos últimos anos a população da cidade do Rio de Janeiro apresenta um encolhimento, nos outros três maiores municípios da Região Metropolitana (São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu) isso não é observado. A população de São Gonçalo apresentou uma estabilidade, concentrando, tanto em 1996 quanto em 2007, 6,2% de toda a população do estado. Em Duque de Caxias observa-se um aumento do contingente populacional. Em 1996, a população daquela cidade correspondia a 5,3% da população do estado, percentual que se elevou para 5,5% em 2007. No município de Nova Iguaçu verifica-

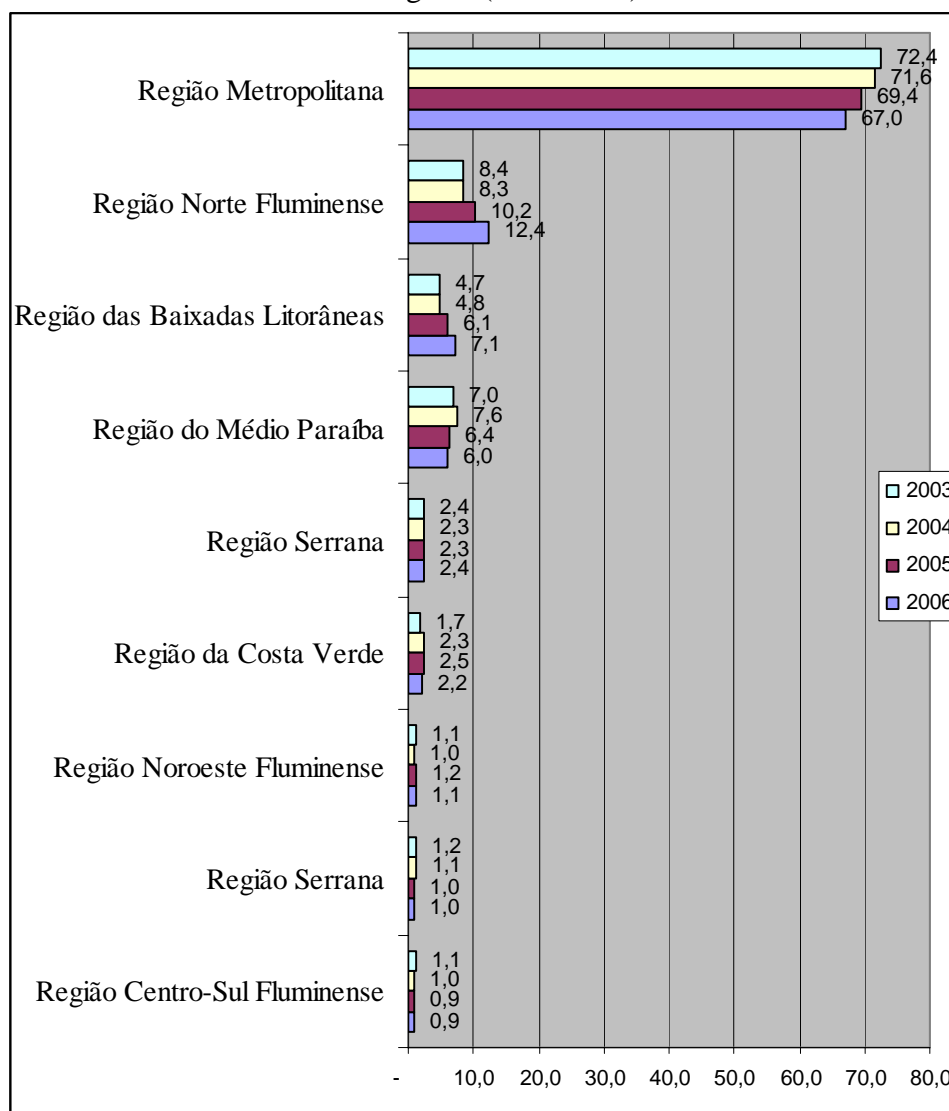
se um encolhimento do contingente populacional. Em 1996, a população daquela cidade representava 6,2% do estado. Em 2007, esse percentual foi reduzido para 5,4%. Porém, essa redução populacional pode ser explicada pela emancipação do antigo distrito de Mesquita ocorrida em 1999, o que representou a transferência de parte da população de Nova Iguaçu para o recém-criado município.

Conclui-se, então, que a desconcentração populacional verificada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é relativa. Na cidade capital do Estado é verificada uma redução relativa da sua população, enquanto a população dos outros principais centros urbanos da região apresenta uma tendência de ampliação, o que sustenta a forte polarização espacial da população fluminense em sua Região Metropolitana.

4.1.2 – Nível de renda

Observamos que nos últimos anos encontra-se em curso um fenômeno de interiorização do PIB estadual, ou seja, há um processo de aumento da participação do total produzido pelos municípios do interior fluminense, diminuindo, conseqüentemente, a participação da RMRJ no PIB estadual. O dinamismo no interior reflete-se em um crescimento acima da média do Estado nas Regiões Norte Fluminense, Médio Paraíba e da Costa Verde, sendo a economia do petróleo o principal responsável por tal desempenho.

Gráfico 4 – Produto Interno Bruto (%) do Estado do Rio de Janeiro, dividido por regiões (2003/2006)

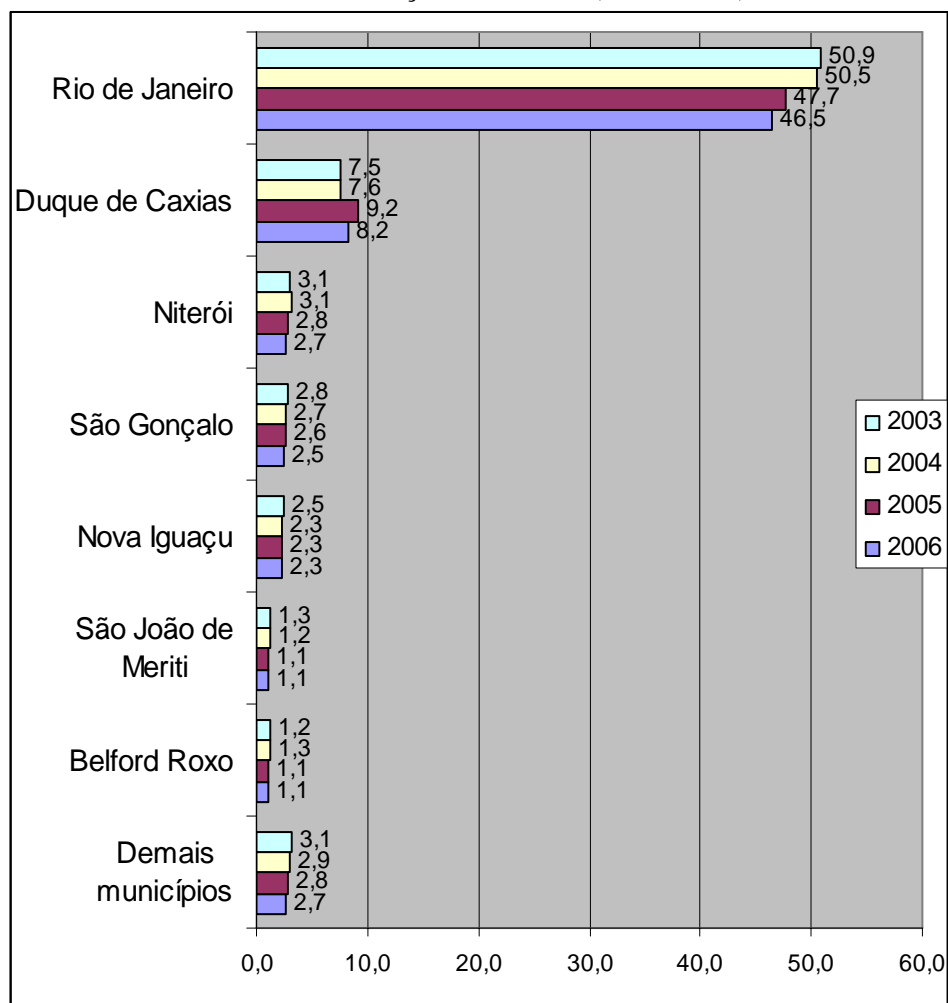


Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Essa menor participação da RMRJ no PIB deve-se, principalmente, à redução do PIB da capital do Estado, que apresentou maior percentual de queda. Entre os anos de 2003 e 2006 o PIB da cidade do Rio de Janeiro apresentou redução de 50,9% para 46,5% em relação ao produto total do Estado. Entre os principais municípios em termos de produção o único que obteve aumento de participação no período analisado foi Duque de Caxias, ampliando sua participação no PIB para 8,2%. Isso significa um processo de redistribuição da produção e da geração de renda em direção às Regiões Norte e das Baixadas Litorâneas, apesar de ainda

haver grande concentração da atividade econômica nos municípios da RMRJ, especialmente na Capital do Estado.

Gráfico 5 – Produto Interno Bruto (%) dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em relação ao Estado (2003/2006)



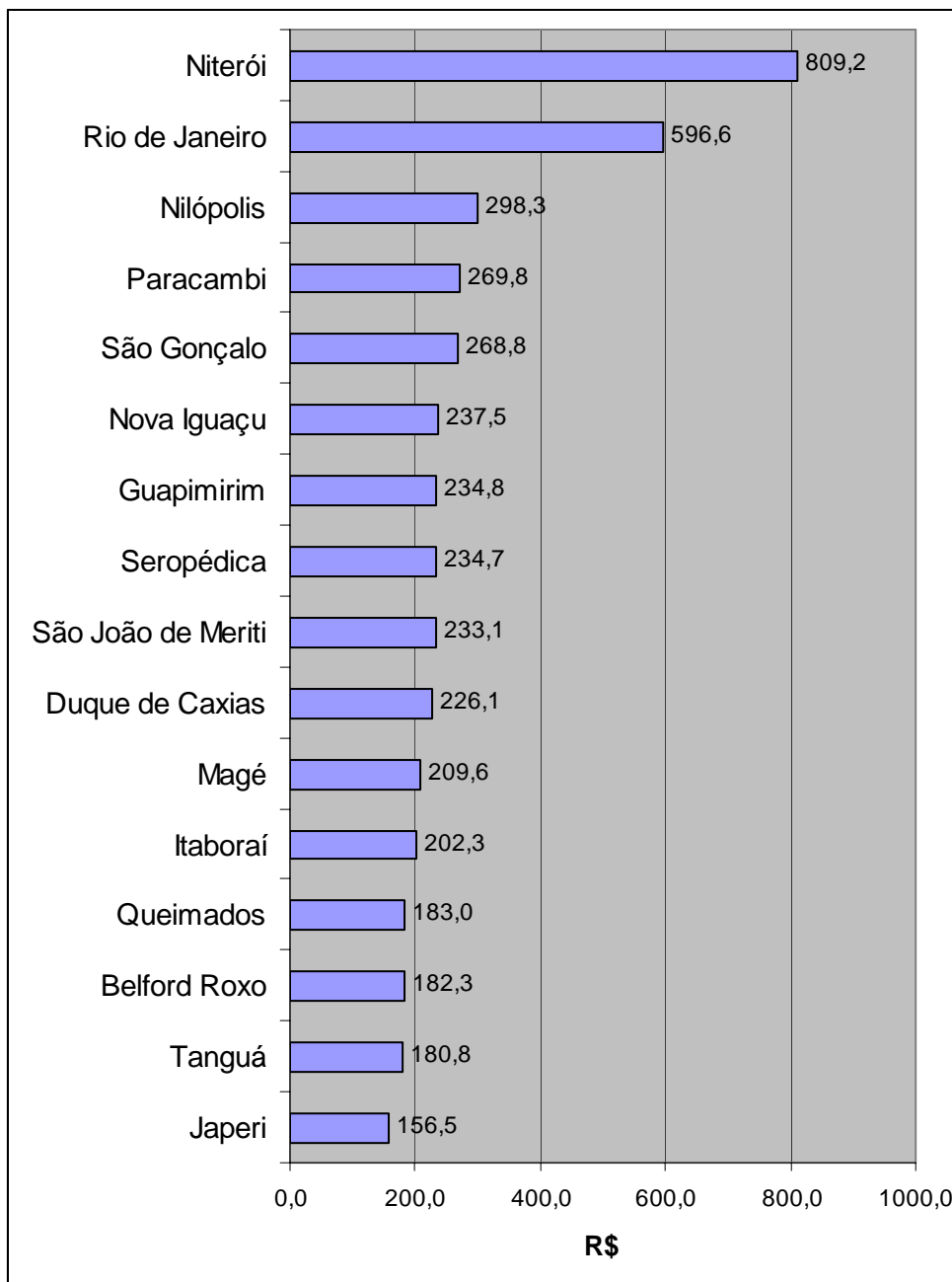
Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Em relação à renda *per capita*, constata-se que a média brasileira é R\$ 297. A média do Estado do Rio de Janeiro é de R\$ 414, sendo consideravelmente superior à nacional e correspondendo à terceira maior renda *per capita* do país³¹. Porém, a renda *per capita* da maior parte dos municípios da RMRJ é baixa, mesmo comparada à renda média nacional.

³¹ Segundo o IBGE, em 2000, em ordem decrescente de renda *per capita*, temos: Distrito Federal (R\$ 605,4), São Paulo (R\$ 442,7), Rio de Janeiro (R\$ 413,9), Rio Grande do Sul (R\$ 357,7), Santa Catarina (R\$ 348,7), Paraná (R\$ 321,4) e Espírito Santo (R\$ 289,6).

Apenas Niterói e a Cidade do Rio de Janeiro apresentam renda *per capita* superior à apresentada pelo Estado, R\$ 810 e R\$ 597, respectivamente.

Gráfico 6 – Renda per capita média (R\$) dos municípios da região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000)



Fonte: Censo Demográfico 2000 - IBGE. Elaboração própria.

Essa pequena renda *per capita* da maior parte dos municípios afeta diretamente a qualidade de vida da população da RMRJ, fazendo com que seja elevado o percentual de indivíduos na região que estão em situação de pobreza e indigência, quando comparado com as outras principais regiões metropolitanas do país. Constatamos que na RMRJ o percentual de indigentes é inferior apenas à condição apresentada pelas regiões nordestinas, que são reconhecidas por apresentarem os piores indicadores sociais e de renda do país.

Tabela 19 – Percentual da população indigente e pobre nas principais regiões metropolitanas do Brasil (2000)

	Indigentes (%)	Pobres (%)
Brasil	16,3	32,7
RM - Belo Horizonte	7,3	20,0
RM - Porto Alegre	5,2	14,1
RM - Recife	16,6	37,0
RM - Rio de Janeiro	7,8	17,9
RM - Salvador	15,2	33,5
RM - São Paulo	6,5	14,1

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE.

Na RMRJ o total de indivíduos que são classificados como indigentes é estimado em 811,6 mil, sendo que 41,5% do total destes encontram-se na Capital do Estado. Duque de Caxias e Nova Iguaçu são os outros municípios da região onde há maior concentração de indigentes, com 11,8% e 10,4%, respectivamente. Em relação aos indivíduos classificados como pobres³², há a estimativa de existir cerca de 1,87 milhão de indivíduos nesta condição na RMRJ, e também há exatamente a mesma tendência de ocorrer grande concentração no Rio de Janeiro (41,8%), Duque de Caxias (11,2%) e Nova Iguaçu (10,1%). Ou seja, juntos, esses três municípios concentram mais de 63% do total de pobres e indigentes da RMRJ. Porém, esse resultado é inferior ao percentual de população que estes municípios possuíam em 2000, que correspondia a 69% de toda a população da RMRJ. Esse fato deve-se à concentração superior de indigência e pobreza observada em Duque de Caxias e Nova Iguaçu, quando comparado com o percentual de população que estes municípios possuem.

³² Segundo o IBGE, são classificados como indigentes os indivíduos que recebem renda domiciliar *per capita* inferior a 1/2 salário mínimo e como pobres aqueles que recebem renda inferior a 1 salário mínimo.

Tabela 20 – Percentual da população indigente e pobre nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000)

	Indigentes (%)	Pobres (%)
Rio de Janeiro	5,7	13,3
Belford Roxo	14,0	29,9
Duque de Caxias	12,4	26,9
Guapimirim	10,1	27,2
Itaboraí	12,9	28,8
Japeri	19,3	39,3
Magé	12,2	28,3
Nilópolis	7,4	16,5
Niterói	3,9	9,9
Nova Iguaçu	11,1	25,0
Paracambi	7,3	20,2
Queimados	13,4	30,6
São Gonçalo	7,4	18,9
São João de Meriti	8,9	20,8
Seropédica	12,3	28,9
Tanguá	11,9	28,1

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE.

Em termos percentuais a incidência de indigência e pobreza apresenta menor intensidade em Niterói e no Rio de Janeiro. Além desses dois municípios, apenas São Gonçalo, Paracambi e Nilópolis apresentam percentual de indigência menor do que a média da RMRJ, sendo que apenas neste último há a mesma característica quando se considera o nível de pobreza. Portanto, constatamos que a maior parte dos municípios da região apresentam elevado percentual de indivíduos que possuem significativas restrições orçamentárias, o que coloca em xeque a possibilidade de desfrutarem do consumo de bens e serviços, inclusive aqueles relacionados ao acesso à moradia.

Apesar da forte polarização espacial em termos de população e PIB, os municípios da região metropolitana apresentam, simultaneamente, os maiores e menores índices de rendimentos entre seus residentes. Recorre-se a um estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) para caracterizar os municípios fluminenses em termos de emprego e renda. O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - Emprego e Renda, referente aos anos de 2000 e 2006, indica que quanto mais próximo da unidade for o resultado alcançado pelo indicador maior será o nível de atividade econômica apresentado pela localidade.

Na elaboração deste índice a FIRJAN considera dados referentes ao emprego formal, tais como: geração de emprego formal em relação ao estoque de empregados, média trienal de geração de emprego formal em relação ao estoque de empregados dos anos anteriores e o saldo anual absoluto de empregos gerados nos três anos respectivamente inferiores a que se refere o índice. A FIRJAN também considera dados referentes ao salário médio mensal, e neste grupo podemos citar: o crescimento real do salário médio mensal em relação ao ano anterior a que se refere o índice; o crescimento real do salário médio mensal em relação à média trienal; e dados relacionados ao valor corrente do salário médio mensal.

Em 2000, cinco municípios pertencentes à Região Metropolitana ocupavam posições na lista dos dez municípios com maior IFDM – Emprego e Renda do Estado do Rio de Janeiro. Niterói apresentava maior índice da região, suficiente para colocá-la na terceira posição no *ranking* estadual, somente atrás do índice alcançado por Macaé e Porto Real. A segunda posição da região e o quarto lugar no estado neste índice ficou com Duque de Caxias. São Gonçalo em 6º, Rio de Janeiro em 9º e Paracambi em 10º lugar completam a lista dos municípios da região com maior valor alcançado neste índice.

Entre 2000 e 2006, a média de crescimento do IFDM – Emprego e Renda para todos os municípios do Estado foi de 58%. Nenhum município da Região Metropolitana alcançou essa taxa de crescimento, sendo Seropédica, com aumento de 49,1%, o município da região que apresentou maior evolução neste indicador entre os anos considerados. Os outros municípios da região que apresentaram maior crescimento percentual neste indicador foram: Nova Iguaçu (40,5%), Nilópolis (39,7%), Belford Roxo (38,4%) e Rio de Janeiro (32,5%).

Em 2006, a quantidade de cidades da Região Metropolitana situadas na lista dos dez maiores IFDM – Emprego e Renda diminuiu. Duque de Caxias, que apresentou crescimento de 27% no indicador, entre os anos de 2000 e 2006, passa a ser o município da Região Metropolitana com maior IFDM – Emprego e Renda e o segundo do estado, sendo superado apenas por Itaguaí. Este município apresentou grande crescimento devido ao aumento da importância do porto localizado em seu território e os novos investimentos de empresas que objetivam se instalar no município e aproveitar a facilidade de escoamento da produção. Niterói, que entre os anos considerados apresentou crescimento de 21,3% no indicador, passa a ser o quinto município em termos de IFDM – Emprego e Renda no estado. O terceiro município da região que completa a lista é o Rio de Janeiro, que, como já visto, com crescimento de 32,5%, passa a ocupar a sexta posição no ranking do estado.

Alguns municípios da região apresentaram piora do indicador entre os anos considerados. São eles, em ordem crescente de evolução no indicador: Paracambi (-31,8%), Japeri (-22,9%), Itaboraí (-4,7%) e São Gonçalo (-3,8%). A cidade de Paracambi com este resultado deixou de ocupar a 10º posição no *ranking* estadual em 2000 para ocupar a 59º posição, em 2006. São Gonçalo, que antes também configurava-se como pertencente à lista dos 10 municípios com maior IFDM – Emprego e Renda do estado, passa a ocupar, em 2006, a 22º posição. Itaboraí e Japeri também apresentam perdas significativas de posição no ranking estadual devido ao péssimo desempenho alcançado por este indicador. Na tabela 18 observamos o IFDM – Emprego e Renda e a variação percentual neste indicador para os municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2000 e 2006.

Tabela 21 – IFDM – Emprego e Renda dos municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, sua respectiva classificação entre os municípios do Estado do Rio de Janeiro e a variação percentual no indicador (2000-2006)

	2000		2006		Variação % (2000/2006)
	IFDM - Emprego e Renda	Ranking estadual	IFDM - Emprego e Renda	Ranking estadual	
Belford Roxo	0,443	61°	0,614	31°	38,4
Duque de Caxias	0,731	4°	0,928	2°	27,0
Guapimirim	0,391	73°	0,410	73°	4,9
Itaboraí	0,611	17°	0,583	34°	-4,7
Japeri	0,631	13°	0,486	48°	-22,9
Magé	0,597	19°	0,627	27°	5,0
Mesquita	nd	nd	0,710	20°	nd
Nilópolis	0,477	45°	0,666	23°	39,7
Niterói	0,735	3°	0,892	5°	21,3
Nova Iguaçu	0,534	32°	0,751	12°	40,5
Paracambi	0,653	10°	0,446	59°	-31,8
Queimados	0,460	53°	0,574	35°	24,7
Rio de Janeiro	0,655	9°	0,867	6°	32,5
São Gonçalo	0,717	6°	0,690	22°	-3,8
São João de Meriti	0,563	26°	0,749	13°	33,0
Seropédica	0,441	63°	0,658	25°	49,1
Tanguá	0,445	60°	0,474	50°	6,4

Fonte: IFDM 2006 - FIRJAN.

Nota: nd – não disponível.

Observa-se, assim, uma piora relativa dos municípios da RMRJ, mas de forma muito desigual. A sustentação da pressão demográfica combinada à diminuição do dinamismo na geração de emprego e renda reflete-se negativamente nas condições de vida da população destes municípios. É neste cenário que se deve situar a questão habitacional.

4.2 - ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA

Reconhecendo a importância fundamental que o acesso à moradia digna proporciona na qualidade de vida dos indivíduos, o diagnóstico da questão habitacional é voltado para avaliar as necessidades da população em termos de moradias não apenas como acesso a casa ou habitação, mas também como acesso a infraestrutura, a lazer, a trabalho e a cidade de maneira geral.

Uma das características da Constituição promulgada em 1988 é a ênfase no fortalecimento da Federação mediante a elevação da participação dos estados e municípios no conjunto da receita tributária. A descentralização dos recursos tributários foi acompanhada por mecanismos redistributivos. Com efeito, a reforma de 1988 não só aumentou a base de tributação dos governos subnacionais, como incrementou a participação destes nos tributos federais mediante a ampliação das transferências e dos fundos de participação. Os municípios foram os maiores beneficiários do processo de descentralização tributária. Porém, houve também ampliação da responsabilidade das esferas subnacionais no tocante aos gastos sociais.

4.2.1 – Gastos nas funções de Habitação e Urbanismo

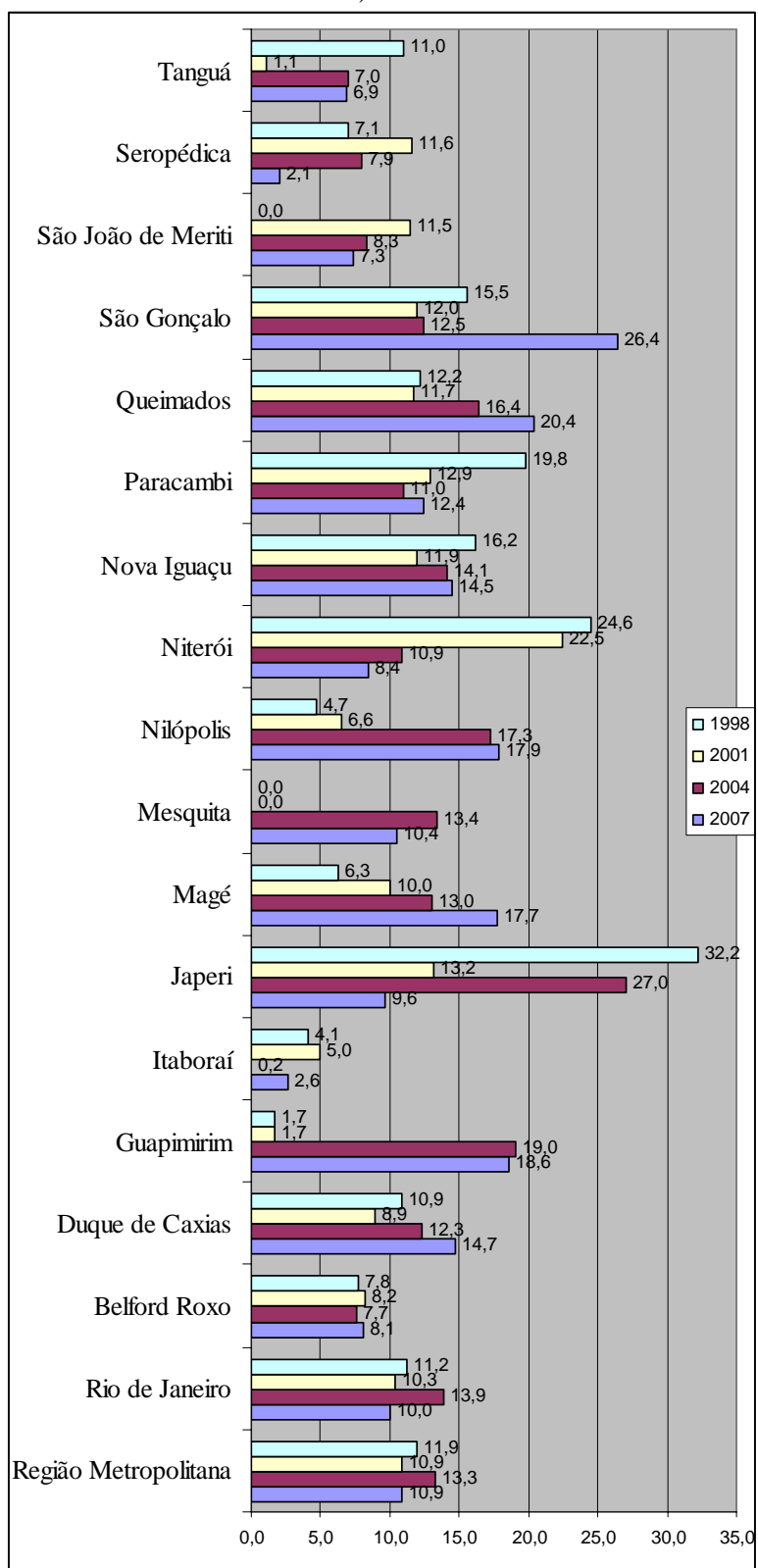
A descentralização induzida pela Constituição de 1988 também se refletiu em uma maior responsabilização das esferas subnacionais no tocante aos gastos em Habitação e Urbanismo. Estas funções incluem despesas que são tradicionalmente responsabilidade das prefeituras, o que foi reforçado após a Constituição de 1988, pelo seu artigo 182, ter levado o município à condição de Ente Federativo com a responsabilidade de formular a política urbana. Nesta subseção analisaremos o comportamento desses gastos nos municípios pertencentes à Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Observamos que há um elevado montante da participação das Despesas com Habitação e Urbanismo no total das Despesas Orçamentárias. Em 2007, o conjunto de municípios que compõem a Região Metropolitana destinou para as funções Habitação e Urbanismo R\$ 1,474 bilhão, o que corresponde a 10,9% de todas as Despesas Orçamentárias do período³³. Percentual inferior ao observado em 2004, quando os gastos nestas funções

³³ Os dados referentes aos gastos nas funções Habitação e Urbanismo são provenientes do FINBRA, disponíveis no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp).

representaram 13,3% de todas as Despesas Orçamentárias. Japeri, São Gonçalo, Niterói e Queimados destacam-se, em termos de gastos, com percentual médio consideravelmente acima da média da região. Enquanto isso, Belford Roxo, Seropédica, São João de Meriti, Tangá e, principalmente, Itaboraí, estão entre os que apresentam menor percentual de gastos. Os dados sugerem a importância das eleições para os executivos municipais: o ano de 2004, ano eleitoral, foi o que apresentou o maior percentual de gastos com as funções Habitação e Urbanismo. Este resultado, no entanto, foi muito influenciado pelo desempenho da capital estadual. Nos demais municípios, nem o impulso do embate eleitoral foi suficiente para aumentar seu compromisso com as funções. Esse resultado, certamente, contribuiu para agravar o déficit e a inadequação habitacional na periferia da RMRJ. No gráfico 7 observamos o percentual dos gastos nas funções Habitação e Urbanismo em relação ao total das Despesas Orçamentárias.

Gráfico 7 – Participação percentual dos gastos nas funções Habitação e Urbanismo no total das Despesas Orçamentárias dos municípios da Região Metropolitana (1998-2001-2004-2007)



Fonte: FINBRA.

A participação dos gastos nas funções Habitação e Urbanismo pode ser desagregada, permitindo verificar quão diminuta é a participação dos gastos municipais em Habitação, em relação às Receitas Orçamentárias³⁴. O Município do Rio de Janeiro é o que apresenta maior percentual de gastos em Habitação em relação ao total destinado para as funções de Habitação e Urbanismo, com uma média, no período compreendido entre 2003 e 2007, de 13,9%. Belford Roxo e Tanguá são os municípios que seguem a capital do estado em termos de gastos percentuais, apresentando uma média de gastos 5,1% e 5,4%, respectivamente. Em Tanguá, apesar da maior participação das despesas em Habitação, há um pequeno gasto total nesta função devido ao baixo montante de despesas orçamentárias do município. Em 2007, foram gastos em Tanguá menos de R\$ 275 mil nesta função. Em Belford Roxo o total de gastos nesta função corresponde a aproximadamente R\$ 1,88 milhão, o que o coloca como o segundo município em termos de gastos da Região Metropolitana, ultrapassando as despesas nesta função realizadas por municípios com maior contingente populacional, caso de São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu.

Em dez municípios da Região Metropolitana as despesas médias com a função Habitação, no período de análise, corresponderam a apenas 1% ou menos do total das Receitas Orçamentárias. Isto acontece em municípios que apresentam grande contingente populacional, caso de São Gonçalo (0,0%), São João de Meriti (0,1%), Duque de Caxias (0,2%), Nova Iguaçu (0,3%) e Niterói (0,5%). Na tabela 22 é possível analisar a participação percentual dos gastos com a função Habitação em relação ao total de gastos em Habitação e Urbanismos dos municípios da região.

³⁴ Essa desagregação só é possível de ser realizada nos municípios a partir de 2002, quando os dados do FINBRA passam a fornecer os gastos nas funções Habitação e Urbanismo separadamente, devido a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, que atualizou a discriminação das despesas por funções.

Tabela 22 – Participação percentual dos gastos na função Habitação em relação ao total dos gastos em Habitação e Urbanismo dos municípios da Região Metropolitana (2003/2007)

	2003	2004	2005	2006	2007	Média
Região Metropolitana	14,8	15,0	12,3	6,0	3,6	10,1
Rio de Janeiro	18,1	19,3	15,8	9,5	5,1	13,9
Belford Roxo	0,0	16,7	0,3	0,2	9,2	5,1
Duque de Caxias	0,2	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2
Guapimirim	0,0	n.d	0,0	0,0	0,0	0,0
Itaboraí	0,3	0,0	0,0	4,7	0,0	1,9
Japeri	0,0	2,9	0,7	0,0	0,0	1,0
Magé	0,0	11,1	0,4	6,3	0,2	3,4
Mesquita	8,0	0,0	0,0	0,0	3,6	2,2
Nilópolis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niterói	0,0	0,0	0,0	1,5	0,7	0,5
Nova Iguaçu	0,2	0,2	1,6	0,0	0,4	0,3
Paracambi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Queimados	0,0	1,2	2,7	1,3	0,1	1,1
São Gonçalo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
São João de Meriti	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,1
Seropédica	0,0	0,0	0,0	1,8	n.d	0,2
Tanguá	n.d	0,0	n.d	0,0	11,9	5,4

Fonte: FINBRA.

Os gastos com Urbanização contam com maior parcela no total de gastos com as funções Urbanização e Habitação, sendo direcionados primordialmente para os serviços urbanos. Observamos uma reduzida participação dos gastos orçamentários com Habitação, além dos valores oscilarem muito de um ano para o outro. Programas habitacionais constituem-se em gastos de elevada monta, sendo, portanto, assumidos pelas unidades subnacionais apenas se houver uma suficiente capacidade de financiamento. A redução da capacidade de realização de investimentos por parte dos municípios reflete-se também no setor habitacional, onde as despesas realizadas especificamente com Habitação são desprezíveis em relação ao total das Despesas Orçamentárias.

Santos (2006) ressalta que o processo de descentralização transferiu responsabilidades para as esferas municipais, sobrecarregando financeiramente os municípios. Isto associado ao maior rigor no controle dos gastos, como parte do ajuste fiscal do Estado brasileiro em 1988, fez com que houvesse por parte das esferas subnacionais um esforço para aumentar a

arrecadação própria dos municípios e dos estados. Porém, esse aumento da arrecadação não foi acompanhado por um aumento proporcional do nível de investimentos e dos gastos sociais das prefeituras. Assim, quando fica comprometida a capacidade de realização de investimentos os municípios têm sua autonomia financeira colocada em xeque, ficando impedidos de assumir um papel mais ativo no que concerne à implementação de políticas públicas, inclusive aquelas relacionadas à questão habitacional. Na tabela 23 observamos o total dos gastos na função Habitação e o percentual que este valor representa no total das Despesas Orçamentárias.

Tabela 23 – Total de gastos na função Habitação e percentual do gasto em relação ao total das Despesas Orçamentárias nos municípios da Região Metropolitana (2007)

	R\$	Percentual das Despesas Orçamentárias
Região Metropolitana	52.842.406,27	0,4
Rio de Janeiro	49.102.971,79	0,5
Belford Roxo	1.879.112,90	0,7
Duque de Caxias	314.279,80	0,0
Guapimirim	0,00	0,0
Itaboraí	0,00	0,0
Japeri	0,00	0,0
Magé	54.000,00	0,0
Mesquita	369.000,00	0,4
Nilópolis	0,00	0,0
Niterói	442.262,60	0,1
Nova Iguaçu	377.182,28	0,1
Paracambi	0,00	0,0
Queimados	9.572,00	0,0
São Gonçalo	0,00	0,0
São João de Meriti	0,00	0,0
Seropédica	20.000,00	0,0
Tanguá	274.024,90	0,8

Fonte: FINBRA.

Constata-se que 92,9% do total dos gastos na função Habitação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro são provenientes dos gastos efetivados pela capital do

Estado, o que corresponde a R\$ 49,1 milhões. Portanto, concluímos que os demais municípios da região não possuem capacidade de assumir investimentos no setor. Assim, a única possibilidade efetiva de realizações no campo das políticas habitacionais passa necessariamente por uma associação com outras esferas de governo, de forma a garantir o recebimento de recursos.

4.2.2 – Déficit habitacional

No ano de 2000, existiam na Região Metropolitana do Rio de Janeiro mais de 4,265 milhões de domicílios; destes, um percentual superior a 96% encontram-se situados em áreas urbanas³⁵. Logo, concluímos que o problema do déficit habitacional na Região Metropolitana é a rigor um problema de ausência ou de sub-qualidade residencial urbana. O Censo Demográfico levantou dados que permitem mensurar o tamanho do déficit habitacional dos municípios brasileiros. Apesar de já decorridos quase 10 anos, trata-se da informação mais recente, que será atualizada pelo IBGE em 2010.

4.2.2.1 – Comparação com outras Regiões Metropolitanas

O Estado do Rio de Janeiro possui um déficit habitacional estimado em 505.201 domicílios, o que corresponde a 7% de todo o déficit habitacional nacional³⁶. Em termos de números absolutos, este resultado só não é maior do que o apresentado por São Paulo (1.096.840), Bahia (683.775), Minas Gerais (640.559) e Maranhão (620.806). Importante lembrar que o Rio de Janeiro possui a terceira maior população do país, sendo ultrapassado apenas por São Paulo e Minas Gerais. Em comparação com o percentual de domicílios, o resultado apresentado pelo Rio de Janeiro é 11,9%, inferior à média nacional, que é de 16,1%. São Paulo, Espírito Santo e os estados da região Sul são os únicos que possuem um percentual

³⁵ IBGE, Censo Demográfico – 2000.

³⁶ Essas são estimativas da FJP, referentes ao ano de 2000.

inferior ao do Rio de Janeiro. Constatamos, portanto, que o déficit habitacional está intimamente ligado ao nível de renda dos estados.

Quando consideramos a Região Metropolitana do Rio de Janeiro observamos que esta possui uma concentração percentual do déficit habitacional inferior ao percentual de sua população. Na tabela 24 podemos comparar o resultado apresentado entre as principais Regiões Metropolitanas do país. Observamos que esta mesma característica também é observada nas outras Regiões Metropolitanas, com exceção daquelas situadas no Nordeste brasileiro, que possuem nível de rendimento inferior. Esse resultado sugere maior gravidade da questão habitacional nas regiões metropolitanas com maior incidência de pobreza.

Tabela 24 – População, déficit habitacional e percentual do déficit habitacional em relação ao total dos domicílios das Regiões Metropolitanas selecionadas (2000)

Regiões Metropolitanas	População		Déficit habitacional básico		Percentual do déficit em relação ao total de domicílios
	Total	%	Total	%	
Belo Horizonte	4.349.425	10,2	115.566	10,0	8,9
Porto Alegre	3.718.778	8,7	75.629	6,5	6,3
Recife	2.984.689	7,0	140.317	12,1	16,3
Rio de Janeiro	10.894.156	25,4	275.025	23,8	8,5
Salvador	3.021.572	7,1	104.878	9,1	13,2
São Paulo	17.878.703	41,7	446.332	38,6	7,5
Total	42.847.323	100,0	1.157.747	100,0	

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil. Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas - FJP.

Todas as Regiões Metropolitanas selecionadas enfrentam ausência de infraestrutura com o seu principal problema de déficit qualitativo, sendo mais intenso nas Regiões Metropolitanas de Recife (75,5%), Belo Horizonte (60,5%), Salvador (59,3%) e Rio de Janeiro (59,2%). Em São Paulo o problema de adensamento excessivo aparece relativamente de forma mais intensa, e em Porto Alegre o segundo problema predominante em termos qualitativos é inadequação fundiária. A RMRJ é aquela que possui menor inadequação fundiária em termos relativos, apresentando resultado próximo da média das regiões selecionadas quanto à característica de adensamento excessivo. Na tabela 25 podemos observar esses dados para todas as regiões selecionadas.

Tabela 25 – Inadequação fundiária, adensamento excessivo e carência de infraestrutura total e percentual das Regiões Metropolitanas selecionadas (2000)

Regiões Metropolitanas	Inadequação fundiária		Adensamento excessivo		Carência de infraestrutura	
	Total	%	Total	%	Total	%
Belo Horizonte	76.361	8,2	83.625	6,8	244.649	10,2
Porto Alegre	131.297	14,1	46.542	3,8	162.856	6,8
Recife	88.341	9,5	60.707	5,0	459.352	19,1
Rio de Janeiro	159.070	17,1	290.993	23,8	654.324	27,2
Salvador	55.420	6,0	68.963	5,6	180.904	7,5
São Paulo	419.603	45,1	670.686	54,9	702.066	29,2
Total	930.092	100,0	1.221.516	100,0	2.404.151	100,0

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil. Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas - FJP.

4.2.2.2 – Déficit quantitativo

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro concentra 75,2% do déficit habitacional do estado no ano de 2000³⁷. A distribuição desse déficit na região segue o padrão de ser diretamente relacionada com o tamanho do contingente populacional do município. Assim, quanto maior for a pressão demográfica, maiores tendem a ser os problemas trazidos pelo adensamento excessivo na área metropolitana, aumentando a quantidade de pessoas que não possuem condições de adquirir ou construir suas próprias moradias. Na região, a exceção é o município de Niterói. Esta cidade possui o melhor conjunto de indicadores econômicos e sociais, o que garante à sua população, além de um nível de renda mais elevado que a média da região, uma distribuição de renda mais igualitária, garantindo, na média, maior acesso a serviços e bens, nestes sendo incluído o acesso à moradia.

Os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí e São Gonçalo, assim como Niterói, também apresentam um percentual do déficit habitacional que é inferior ao percentual de moradias em cada município em termos relativos, sugerindo que o problema do seu déficit habitacional é um problema de menor intensidade, pelo menos quando comparado com o resultado apresentado pelos outros municípios da Região

³⁷ No ano de 2000, a concentração percentual do déficit habitacional da Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi superior à concentração da população, que foi de 74,4%.

Metropolitana. Porém, nestas cidades o problema habitacional reflete-se também em outras vertentes, como, por exemplo, pelo maior percentual de domicílios improvisados em relação ao total de domicílios, constituindo-se em habitações que possuem elevado grau de vulnerabilidade e baixo índice de qualidade, caso de Belford Roxo, Duque de Caxias e Guapimirim, ou pelo maior percentual de famílias conviventes em relação ao total de domicílios, caso observado em São Gonçalo.

Tabela 26 – Total de domicílios e Déficit habitacional, Domicílios dos municípios da Região Metropolitana (2000)

	Total de domicílios		Déficit habitacional	
	bruto	%	bruto	%
Região Metropolitana	3.209.162,0	100,0	221.995,00	100,00
Rio de Janeiro	1.807.820,0	56,3	126.612,00	57,0
Belford Roxo	122.390,0	3,8	6.988,00	3,1
Duque de Caxias	220.480,0	6,9	14.725,00	6,6
Guapimirim	10.672,0	0,3	688,00	0,3
Itaboraí	53.657,0	1,7	3.535,00	1,6
Japeri	23.059,0	0,7	1.615,00	0,7
Magé	58.281,0	1,8	4.269,00	1,9
Nilópolis	44.465,0	1,4	3.899,00	1,8
Niterói	144.078,0	4,5	7.801,00	3,5
Nova Iguaçu	261.173,0	8,1	18.520,00	8,3
Paracambi	11.438,0	0,4	863,00	0,4
Queimados	33.497,0	1,0	2.462,00	1,1
São Gonçalo	263.317,0	8,2	17.998,00	8,1
São João de Meriti	129.396,0	4,0	9.876,00	4,4
Seropédica	18.172,0	0,6	1.604,00	0,7
Tanguá	7.267,0	0,2	538,00	0,2

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

A Cidade do Rio de Janeiro, por ser a mais populosa, é a que concentra a maior parte do déficit habitacional da Região Metropolitana, com um total estimado em aproximadamente 127 mil domicílios, o que representa 57% de todo o déficit habitacional da região³⁸, percentual superior ao total de domicílios que este município apresenta no mesmo ano. Nova

³⁸ Segundo o IBGE, no ano de 2000, o déficit habitacional da cidade do Rio de Janeiro corresponde a 42,4% quando comparado com o déficit habitacional de todo o estado.

Iguaçu, São Gonçalo e Duque de Caxias são os outros municípios da região que possuem maior quantidade de déficit habitacional, com, respectivamente, 8,3%, 8,1% e 6,6%. Juntos, esses quatro municípios são responsáveis por 80,1% de todo o déficit habitacional da Região Metropolitana, percentual bem superior ao total de população que esses municípios aglomeravam em conjunto no ano de 2000, que era de 57,5%. Isto demonstra que o problema habitacional possui uma forte tendência de se agravar nos grandes centros urbanos, fazendo com que a periferia desses municípios se transforme em centros de exclusão social, com forte impacto no tocante à ausência de moradias.

Quando desconsideramos o déficit habitacional absoluto e passamos a analisar o déficit em relação ao total de domicílios de cada município, este se apresenta mais intenso nas Cidades de Seropédica e de Nilópolis, ambos com 8,8%. Outros quatorze municípios da região apresentam déficit habitacional percentual em relação ao total de domicílios situados no intervalo entre 6,4% e 7,5%, incluindo a capital do estado. Os municípios que apresentam menor percentual de déficit habitacional são Belford Roxo (5,7%) e Niterói (5,4%). Na tabela 27 observamos o déficit habitacional percentual em relação ao total de domicílios da Região Metropolitana.

Tabela 27 – Déficit habitacional percentual em relação ao total de domicílios dos municípios da Região Metropolitana (2000)

	%
Região Metropolitana	6,9
Rio de Janeiro	7,0
Belford Roxo	5,7
Duque de Caxias	6,7
Guapimirim	6,4
Itaboraí	6,6
Japeri	7,0
Magé	7,3
Nilópolis	8,8
Niterói	5,4
Nova Iguaçu	7,1
Paracambi	7,5
Queimados	7,3
São Gonçalo	6,8
São João de Meriti	7,6
Seropédica	8,8
Tanguá	7,4

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

Tabela 28 – Famílias conviventes, ônus social com aluguel e cômodos cedidos ou alugados bruto e percentual em relação ao total de domicílios dos municípios da Região Metropolitana (2000)

	Famílias conviventes		Ônus social com aluguel		Cômodos cedidos ou alugados	
	bruto	%	bruto	%	bruto	%
Região Metropolitana	181.098	5,6	144.974	4,5	31.508	1,0
Rio de Janeiro	99.174	5,5	70.090	3,9	21.596	1,2
Belford Roxo	5.364	4,4	6.697	5,5	896	0,7
Duque de Caxias	12.237	5,6	12.679	5,8	1.889	0,9
Guapimirim	599	5,6	454	4,3	40	0,4
Itaboraí	2.811	5,2	2.846	5,3	370	0,7
Japeri	1.366	5,9	1.303	5,7	220	1,0
Magé	3.686	6,3	3.237	5,6	442	0,8
Nilópolis	3.606	8,1	2.864	6,4	235	0,5
Niterói	6.951	4,8	3.684	2,6	595	0,4
Nova Iguaçu	16.089	6,2	13.546	5,2	1.855	0,7
Paracambi	775	6,8	671	5,9	68	0,6
Queimados	1.950	5,8	1.988	5,9	373	1,1
São Gonçalo	16.052	6,1	14.991	5,7	1.501	0,6
São João de Meriti	8.718	6,7	8.686	6,7	1.085	0,8
Seropédica	1.321	7,3	723	4,0	225	1,2
Tanguá	400	5,5	506	7,0	117	1,6

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

A maior parte do déficit habitacional quantitativo da RMRJ é explicado pelo número excessivo de famílias convivendo na mesma habitação, sendo esse problema mais intenso em Seropédica e Nilópolis. O ônus social com o aluguel também é um problema recorrente na região. Ele é definido como o gasto superior a 30% da renda familiar com o pagamento do aluguel da habitação em que residem. São João de Meriti e Tanguá são os municípios que possuem o maior percentual de domicílios nesta condição. Em relação à quantidade de cômodos cedidos ou alugados, esse problema torna-se mais intenso em termos relativos em Tanguá, Seropédica e no Rio de Janeiro. A capital do Estado possui, em termos absolutos, elevada concentração desses problemas, principalmente os referentes às famílias conviventes e ao ônus social com aluguel.

4.2.2.3 – Déficit qualitativo

Além da existência de moradias em quantidade insuficiente para comportar toda a população da Região Metropolitana, o problema habitacional se faz presente também na existência de carências ou ausências de infraestrutura nas moradias existentes. Como carências de infraestrutura consideramos a inexistência de um ou mais dos seguintes itens: abastecimento de água, sistema de iluminação elétrica, instalação sanitária e destino apropriado para o lixo. Como sistema deficiente consideramos, que apesar de existir, ele não é fornecido na quantidade e/ou qualidade apropriadas para os habitantes do município. Na tabela 29 observamos o percentual dos domicílios de cada município da Região Metropolitana que apresentam adensamento excessivo, ou seja, percentual de moradias que possuem maior número de moradores do que seria recomendado, considerando a área construída e o percentual de domicílios que apresentam carência ou deficiência de infraestrutura.

Tabela 29 – Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana que apresentam as carências e deficiências de infraestrutura e adensamento excessivo (2000)

	Carência de infraestrutura (%)	Deficiência de infraestrutura (%)	Adensamento excessivo (%)
Região Metropolitana	13,4	7,9	8,7
Rio de Janeiro	6,1	9,0	6,8
Belford Roxo	24,7	6,7	16,0
Duque de Caxias	24,1	5,9	13,5
Guapimirim	34,3	12,9	7,2
Itaboraí	47,8	9,0	10,8
Japeri	55,6	5,4	15,5
Magé	38,4	9,4	10,9
Nilópolis	3,6	1,5	8,9
Niterói	13,8	12,8	4,4
Nova Iguaçu	22,5	4,2	12,4
Paracambi	33,6	2,3	7,5
Queimados	24,5	7,7	13,8
São Gonçalo	21,9	6,2	9,4
São João de Meriti	9,4	2,6	12,7
Seropédica	40,4	8,6	8,6
Tanguá	38,1	12,6	9,6

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

Com a análise dos dados da tabela acima podemos constatar que é fato comum a muitos municípios da região apresentarem elevado percentual de domicílios que não possuem completo sistema de infraestrutura. Os piores municípios da região neste quesito são: Japeri (55,6%), Itaboraí (47,8%), Seropédica (40,4%), Magé (38,4%) e Tanguá (38,1%).

A falta de infraestrutura mais comum é a ausência de instalação sanitária, mal que está presente em 9,1% do total de domicílios dos municípios da Região Metropolitana. A falta de destino apropriado para o lixo está presente em 5,1% das moradias da região e a ausência de abastecimento de água potável em 2,4% do total dos domicílios. Como dado positivo temos apenas a rede de iluminação elétrica, que se faz presente praticamente na totalidade das residências. Sintetizando esses dados concluímos que 13,4% dos domicílios da Região Metropolitana apresentam uma ou mais carências de infraestrutura, comprometendo, significativamente, a qualidade de vida de parte da sua população.

A cidade do Rio de Janeiro apresentou um percentual de domicílios com ausência de infraestrutura abaixo da média da Região Metropolitana. Dada a grande quantidade de domicílios que a cidade aglomera, quando consideramos os dados excluindo o resultado apresentado pela capital do estado, podemos verificar com mais facilidade a grande quantidade de moradias com ausência completa ou parcial de um sistema de infraestrutura adequado para os outros municípios da área metropolitana. Assim, desconsiderando os dados da capital do estado, um total de 22,8% dos domicílios passam a apresentar ausência de um ou mais destes itens. O problema de ausência de instalação sanitária passa a estar presente em 14,7% dos domicílios e a ausência de destino de coleta de lixo totaliza 10,9% dos domicílios. Os dados referentes à instalação elétrica continuam a demonstrar o grau de universalização que este item apresenta. Na tabela a seguir, observamos o percentual dos domicílios de cada município da RMRJ segundo as características que apresentam, no que se refere às carências de infraestrutura.

Tabela 30 – Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana que apresentam as seguintes características de carência de infraestrutura (2000)

	Carência de infraestrutura (%)			
	Abastecimento de água	Iluminação elétrica	Instalação sanitária	Destino de lixo
Região Metropolitana	17,7	0,8	68,0	40,1
Rio de Janeiro	19,1	0,9	78,1	18,3
Belford Roxo	17,4	0,6	64,4	47,2
Duque de Caxias	10,9	0,7	73,3	45,5
Guapimirim	13,3	0,5	47,4	55,9
Itaboraí	11,8	1,3	42,9	81,7
Japeri	6,1	1,2	54,4	76,4
Magé	14,7	0,7	74,1	40,3
Nilópolis	12,2	1,4	77,4	31,2
Niterói	47,9	0,4	57,7	20,7
Nova Iguaçu	11,9	0,8	67,8	51,9
Paracambi	14,1	0,9	78,8	30,5
Queimados	11,8	1,9	57,9	53,0
São Gonçalo	27,0	0,6	63,0	40,4
São João de Meriti	18,5	1,2	68,9	25,3
Seropédica	3,2	0,4	69,3	50,3
Tanguá	5,8	4,6	62,2	62,3

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

Todos os municípios da RMRJ apresentam a maior parte da sua carência de infraestrutura explicada por problemas de instalação sanitária. Muitos são os municípios que possuem mais de 70% desses problemas explicados pela questão sanitária, entre os de elevada concentração populacional, tais como: Rio de Janeiro e Duque de Caxias.

No item referente à quantidade de domicílios que apresentam deficiências de infraestrutura os municípios com piores indicadores são: Guapimirim (12,9%), Niterói (12,8%) e Tanguá (12,6%). Niterói, apesar de possuir os melhores indicadores sociais e de nível de renda da Região Metropolitana apresenta elevada quantidade de domicílios que são caracterizados por má cobertura de destino para o lixo. Conseqüentemente, isto faz com que tenha um elevado índice de domicílios que apresentam problemas de infraestrutura.

Tabela 31 – Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana que apresentam as seguintes características de deficiência de infraestrutura (2000)

	Deficiência de infraestrutura (%)		
	Abrastecimento de água	Instalação sanitária	Destino de lixo
Região Metropolitana	10,6	22,7	71,5
Rio de Janeiro	0,9	12,0	90,0
Belford Roxo	50,2	30,6	28,5
Duque de Caxias	43,8	39,8	25,7
Guapimirim	3,6	69,8	36,1
Itaboraí	30,2	43,6	39,7
Japeri	30,5	50,7	21,5
Magé	17,6	67,5	22,4
Nilópolis	41,4	32,0	30,3
Niterói	9,6	24,7	79,5
Nova Iguaçu	32,1	48,7	24,6
Paracambi	18,0	43,7	49,8
Queimados	64,6	27,9	12,8
São Gonçalo	27,3	51,8	27,0
São João de Meriti	12,5	44,9	46,3
Seropédica	4,8	87,8	12,3
Tanguá	57,2	46,0	6,3

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

A Cidade do Rio de Janeiro possui mais de 90% dos domicílios que possuem deficiência de infraestrutura ligados a problemas de destinação de lixo, e esse problema também é elevado em Niterói, Paracambi e São João de Meriti. Como dado positivo a Capital do Estado possui menos de 1% dos domicílios com problemas de infraestrutura que apresentam problemas relacionados ao abastecimento de água, percentual significativamente inferior à média da RMRJ. Porém, esse é um problema grave em Belford Roxo, Duque de Caxias, Nilópolis, Queimados e Tanguá. O problema de instalação sanitária apresenta-se mais grave em Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nova Iguaçu e São Gonçalo.

O adensamento excessivo também é um problema comum na Região Metropolitana, e caracteriza-se pela concentração populacional acima do recomendado para o domicílio em questão. Belford Roxo (16%), Japeri (15,5%), Queimados (13,8%) e Duque de Caxias (13,5%) são, em ordem decrescente, os municípios da região que apresentam as taxas mais elevadas de total de domicílios que apresentam a característica de serem densamente

povoados, o que impacta em uma grande aglomeração de indivíduos, na maior parte dos casos pertencentes à mesma unidade familiar, dividindo um mesmo ambiente de espaço reduzido.

4.2.3 – Investimentos no setor habitacional provenientes do PAC – Habitação

O Rio de Janeiro concentra uma parte importante dos investimentos direcionados pelo PAC por meio do eixo de infraestrutura social e urbana³⁹. No período compreendido entre 2007 e 2010 são planejados em todo o estado investimentos de R\$ 9,5 bilhões em Habitação. Desse total, R\$ 7,6 bilhões serão direcionados ao empréstimo para pessoa física. Ou seja, R\$ 1,9 bilhão será aplicado em urbanização e produção habitacional, sendo que 92% desses recursos serão investidos nos municípios pertencentes à Região Metropolitana do Rio de Janeiro um total de aproximadamente R\$ 1,66 bilhão. Os projetos onde esses recursos serão aplicados devem ser definidos ou pelo governo estadual ou pelo governo dos respectivos municípios.

Quando consideramos a distribuição dos investimentos entre os municípios da região metropolitana, constatamos que 63,9% do total beneficiarão projetos na capital do Estado, um volume de recursos que se aproxima de R\$ 1,06 bilhão. Mesmo considerando o fato da Cidade do Rio de Janeiro possuir o maior déficit habitacional da região em termos absolutos, verifica-se uma extrema concentração de recursos neste município, o que implicará, conseqüentemente, um menor volume de recursos para os outros municípios da região que também apresentam sérios problemas relacionados ao déficit habitacional, tanto em termos absolutos como em termos de déficit em relação ao total de domicílios existentes. Essa maior concentração de recursos na capital estadual deve-se à grande quantidade de projetos que a Cidade do Rio de Janeiro e o governo do Estado possuem, já que neste caso há, primordialmente, o direcionamento de projetos e recursos para a capital.

A Cidade do Rio de Janeiro será beneficiada por 34 empreendimentos. Destacam-se, em termos de volume de recursos, o projeto de urbanização da Rocinha (R\$ 114,51 milhões), de iniciativa do Estado; a urbanização da colônia Juliano Moreira (R\$ 100 milhões), de

³⁹ Os dados dos investimentos relacionados à questão habitacional resultantes do PAC são oriundos do documento “PAC – Rio de Janeiro – 7º balanço – janeiro a abril de 2009”, disponível em www.brasil.gov.br/pac.

iniciativa do Município; e dois projetos de urbanização no Complexo do Alemão. Um desses projetos é de iniciativa do governo municipal (R\$ 106,7 milhões) e outro de iniciativa do governo estadual (R\$ 516,24 milhões), sendo este o maior empreendimento habitacional do estado. Todos esses projetos encontram-se em fase de execução de obras e possuem um investimento que corresponde a 79% do total de recursos que irão para a cidade do Rio de Janeiro.

Apesar de haver grande concentração dos projetos estaduais na capital do Estado, em Duque de Caxias e Nova Iguaçu não há escassez de recursos. Isto porque, Duque de Caxias receberá, entre 2007 e 2010, R\$ 188,91 milhões, o que corresponde a 11,4% do total de recursos direcionados à região, sendo quase que a totalidade dos recursos provenientes de proposição do município, valor que corresponde a 98,7%. Em Duque de Caxias o maior projeto é a urbanização da favela do Lixão, com previsão de investimentos de R\$ 129,97 milhões. Já em Nova Iguaçu há a previsão de recebimento de R\$ 159,94 milhões, o que corresponde a 9,6% do total de recursos da região. Nesta cidade existe a previsão de urbanização de diversos bairros, o que consumirá R\$ 149,98 milhões. Em Nova Iguaçu a totalidade dos recursos é proveniente da proposição de projetos do próprio município.

Quando analisamos o percentual do déficit habitacional verificado no ano de 2000 para cada município da região, com o objetivo de tentar verificar a adequada distribuição de recursos dos investimentos do PAC para urbanização e produção habitacional, constatamos que o percentual de recursos supera a participação da capital no déficit, assim como em Duque de Caxias e Nova Iguaçu. Porém, este não é o caso de São Gonçalo.

São Gonçalo, em 2000, só apresentou déficit habitacional inferior em termos absolutos ao observado na Cidade do Rio de Janeiro. Seria, então, natural que uma parte significativa dos recursos do PAC, destinados a urbanização e produção habitacional, fossem alocados neste município, porém não é isto o que acontece. Do total de recursos para a região apenas R\$ 3,3 milhões serão aplicados em projetos neste município, valor que representa insignificantes 0,2% do total dos recursos que beneficiarão a região. A maior parte dos projetos do município são referentes à assistência técnica para a sede do município e representam investimentos de pequena monta. Com isso percebemos que, pelo menos no que se refere à situação vivenciada por São Gonçalo, os investimentos do PAC para o setor de habitação não surtirão efeitos significativos capazes de reduzir o elevado nível de déficit habitacional apresentado por este município.

Os demais municípios da Região Metropolitana receberão em conjunto R\$ 246,68 milhões, valor que representa 14,9% do total dos investimentos da região. Esse valor parece estar de acordo com o percentual do déficit habitacional que estes municípios apresentavam coletivamente no ano de 2000. Porém, quando analisamos individualmente, mais uma vez, parece haver alguns municípios que receberão um valor inferior à proporção do déficit que concentram. Belford Roxo, Magé, Nilópolis e Seropédica são os mais prejudicados devido ao reduzido volume de investimentos que receberão.

Apesar disso, não podemos acusar o governo federal, esfera governamental encarregada pelo planejamento e execução do PAC, de ser o responsável por essa distribuição interna desproporcional de recursos em relação ao problema habitacional dos municípios da Região Metropolitana. Isto porque, a proposição dos empreendimentos é de responsabilidade do governo do estado e dos respectivos governos municipais. Assim, se não há uma quantidade satisfatória de empreendimentos planejados em determinado município, podemos concluir que parte significativa desse fato deve-se à falta de capacidade das esferas subnacionais em desenvolver projetos que as habilitassem a receber recursos provenientes do PAC e que fossem destinados a mitigar seus problemas habitacionais. Da totalidade dos recursos, 57,1% são de iniciativas municipais e o restante, 42,9%, são, portanto, de iniciativa do governo do Estado.

Porém, os recursos para os empreendimentos propostos pelo governo estadual são fortemente direcionados à capital do estado, atingindo percentual de 95%. Logo, percebemos que para os demais municípios receberem recursos deve haver um esforço no sentido de desenvolver projetos próprios na área.

Tabela 32 – Total de investimentos do PAC direcionados a urbanização e produção habitacional nos municípios da Região Metropolitana (2007-2010)

	Investimentos previstos	
	R\$ milhares	%
Região Metropolitana	1.657.652,5	100,0
Belford Roxo	9.624,8	0,6
Duque de Caxias	188.911,0	11,4
Guapimirim	1.759,7	0,1
Itaboraí	38.249,7	2,3
Japeri	11.425,8	0,7
Magé	13.525,8	0,8
Mesquita	10.337,5	0,6
Nilópolis	5.624,0	0,3
Niterói	51.511,1	3,1
Nova Iguaçu	159.938,9	9,6
Paracambi	5.150,0	0,3
Queimados	12.048,0	0,7
Rio de Janeiro	1.058.815,7	63,9
São Gonçalo	3.303,3	0,2
São João de Meriti	82.681,5	5,0
Seropédica	515,0	0,0
Tanguá	4.230,7	0,3

Fonte: “PAC – Rio de Janeiro – 7º balanço – janeiro a abril de 2009”, disponível em www.brasil.gov.br/pac.

Na tabela a seguir é apresentada a distribuição de recursos em relação à origem da proposta, ou seja, se a proposição é originária do governo estadual ou se provém dos respectivos municípios.

Tabela 33 – Total de investimentos do PAC direcionados a urbanização e produção habitacional nos municípios da Região Metropolitana propostos pelos governos estadual e municipal (2007-2010)

	Município		Estado		Total
	R\$ milhares	%	R\$ milhares	%	R\$ milhares
Região Metropolitana	947.109,70	57,1	710.542,80	42,9	1.657.652,50
Rio de Janeiro	384.570,70	36,3	674.245,00	63,7	1.058.815,70
Belford Roxo	7.377,70	76,7	2.247,10	23,3	9.624,80
Duque de Caxias	186.464,70	98,7	2.446,30	1,3	188.911,00
Guapimirim	1.173,40	66,7	586,30	33,3	1.759,70
Itaboraí	36.610,40	95,7	1.639,30	4,3	38.249,70
Japeri	9.930,00	86,9	1.495,80	13,1	11.425,80
Magé	12.004,90	88,8	1.520,90	11,2	13.525,80
Mesquita	10.337,50	100,0	-	-	10.337,50
Nilópolis	5.624,00	100,0	-	-	5.624,00
Niterói	29.426,50	57,1	22.084,60	42,9	51.511,10
Nova Iguaçu	159.938,90	100,0	-	-	159.938,90
Paracambi	5.150,00	100,0	-	-	5.150,00
Queimados	12.048,00	100,0	-	-	12.048,00
São Gonçalo	311,70	9,4	2.991,60	90,6	3.303,30
São João de Meriti	82.681,50	100,0	-	-	82.681,50
Seropédica	515,00	100,0	-	-	515,00
Tanguá	2.944,80	69,6	1.285,90	30,4	4.230,70

Fonte: “PAC – Rio de Janeiro – 7º balanço – janeiro a abril de 2009”, disponível em www.brasil.gov.br/pac.

4.2.4 – Instrumentos de política habitacional

A maior parte dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro não conta com uma estrutura organizacional que garanta instrumentos de políticas habitacionais adequados para fazer frente aos problemas relacionados ao elevado déficit habitacional, à deficiência de infraestrutura e ao adensamento excessivo⁴⁰. Apenas quatro municípios da região possuem como órgão gestor de habitação uma secretaria municipal exclusiva para o tema, são eles: Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Niterói e São Gonçalo. Esses municípios correspondem aos três mais populosos da região, mais o município de Niterói, que se constitui na cidade que apresenta os melhores indicadores relacionados a renda *per capita*. Destes,

⁴⁰ Nesta subseção serão utilizados dados fornecidos pelo IBGE, através da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, 2008.

Duque de Caxias é o único que não conta com um órgão da administração indireta que desempenhe atividade na área de habitação.

Outros municípios da região apresentam como órgão gestor de habitação uma secretaria municipal vinculada a outras políticas⁴¹. Esse é o caso de Belford Roxo, Itaboraí, Magé, Paracambi e Tanguá. Destes, apenas Paracambi possui órgão de administração indireta que desempenha atividade na área de habitação.

Em Guapimirim, Japeri, Mesquita, Nova Iguaçu e Queimados há apenas um órgão ligado à área de habitação, que fica subordinado a outra secretaria. Destes, apenas Japeri possui órgão de administração indireta que desempenha atividade na área de habitação. Importante notar que Nova Iguaçu, quarto município da região metropolitana em termos de população⁴², não possui uma estrutura específica voltada para essa área, apesar de ter sérios problemas no setor, principalmente relacionados à carência de infraestrutura e adensamento excessivo.

Porém, a situação, em termos de existência de órgãos gestores de habitação, é mais crítica nos municípios de Nilópolis, São João de Meriti e Seropédica, simplesmente porque estes municípios não têm qualquer estrutura específica para o setor de habitação. Ou seja, além da carência de uma secretaria exclusiva voltada para o tema, esses municípios não possuem sequer uma secretaria de habitação vinculada com outras políticas, ou até mesmo a prática da política habitacional como política subordinada à implementada por outra secretaria. Nestes, destaca-se, negativamente, São João de Meriti, por ter uma população elevada, superior a 464 mil habitantes⁴³, com graves problemas relacionados, principalmente, a adensamento excessivo, carência de infraestrutura e por não possuir uma estrutura efetiva voltada para o setor.

Desconsiderando a população que reside na capital do estado, apenas 43,4% da população da região metropolitana dos outros municípios vive em cidades que possuem uma Secretaria municipal de habitação exclusivamente voltada para esse tema, 19% dos habitantes vive em municípios em que esse tema divide atenção com outras políticas, 24,4% residem em

⁴¹ Belford Roxo – Secretaria municipal de Habitação e Urbanismo; Itaboraí – Secretaria municipal de Habitação, Trabalho e Renda; Magé – Secretaria municipal de Planejamento e Habitação; Paracambi – Secretaria municipal de Trabalho, Habitação e Ação Social; Tanguá – Secretaria municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação.

⁴² IBGE, Contagem populacional de 2007.

⁴³ IBGE, Contagem populacional de 2007.

idades em que o tema habitacional está subordinado a outras secretarias e 13,2% estão em municípios que não possuem estrutura específica para o tema habitacional.

Além da existência de uma Secretaria voltada para tentar resolver os problemas relacionados à questão habitacional é importante verificar se os municípios da Região Metropolitana contam com um Plano Municipal de Habitação, pois este constitui um instrumento importante para garantir a articulação da política habitacional e o controle dos seus resultados. No Plano Municipal de Habitação podem constar temas relacionados como o cumprimento da função social da propriedade, implementação de programas que priorizem as famílias de baixa renda, política urbana, inclusão social, projetos urbanísticos, entre outros. Dos municípios da Região Metropolitana, apenas Niterói e Paracambi possuem Plano Municipal de Habitação concluído até o ano de 2008. Muitos, porém, são os municípios que estão em fase de elaboração do Plano Municipal de Habitação: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Itaboraí, Japeri, Magé, Mesquita, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

Importante instrumento para nortear as políticas habitacionais são os Conselhos Municipais de Habitação, que podem influir sobre as ações da Secretaria Municipal de Habitação, ou órgão que possua suas funções, já que, como observado anteriormente, nem todos os municípios da Região Metropolitana possuem Secretaria exclusiva para conduzir tais políticas. Estes Conselhos também possuem poder de influenciar a destinação de recursos para construções de moradias populares, regularizações fundiárias e programas de urbanização de favelas, entre outras ações. Os Conselhos podem ter um caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador. Além disso, é desejável que tais órgãos possuam representatividade da sociedade civil, com a participação de universidades, associações de moradores, sindicatos de classes e empresariais.

Dez municípios contam com Conselhos Municipais de Habitação: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Itaboraí, Japeri, Mesquita, Niterói, Paracambi, São Gonçalo, Seropédica e Tanguá. Porém, o simples fato de existirem não significa que tais conselhos sejam atuantes, isto porque, destes, somente os de Japeri, Mesquita, Niterói e São Gonçalo tiveram reuniões nos doze meses anteriores⁴⁴. A não realização de sequer uma reunião do Conselho por um período tão longo de tempo pode ser um indício de que tais órgãos não estão atuando com a devida agilidade na discussão dos problemas que se relacionam à questão habitacional de suas

⁴⁴ Pesquisa Perfil dos Municípios brasileiros realizada pelo IBGE em 2008, logo o período em questão refere-se a 2007-2008.

respectivas localidades. Dos municípios que possuem Conselho Municipal de Habitação, apenas em Mesquita e em Niterói a maior parte dos seus membros são representantes da sociedade civil. Nos municípios do Rio de Janeiro, Itaboraí, São Gonçalo e Tanguá a representatividade é paritária entre sociedade civil e membros do governo. Já em Belford Roxo, Japeri, Paracambi e Seropédica a representação governamental tem maior participação.

Também é importante verificar se nos municípios da Região Metropolitana existe Fundo Municipal de Habitação. Este Fundo pode ser formado por recursos provenientes da iniciativa privada (doações e multas), ou por recursos das diferentes esferas de governo, e permite a formação de receitas, desvinculadas do caixa único da prefeitura, destinadas especificamente a intervenções com fins habitacionais. Todos os municípios que contam com um Conselho Municipal de Habitação também têm um Fundo Municipal de Habitação constituído. Além deles, apesar de não terem o Conselho, Magé e Paracambi possuem Fundo Municipal de Habitação. Então, dos dezessete municípios da Região Metropolitana constatamos que o Fundo Municipal de Habitação faz-se presente em onze deles. Cabe ressaltar que ter um fundo constituído não significa que os municípios estejam financiando ações e projetos, isto porque apenas no Rio de Janeiro e em Niterói houve utilização do Fundo para financiar esse tipo de ação nos últimos doze meses⁴⁵.

Outra possibilidade de investir em projetos habitacionais é utilizar recursos que não fazem parte do Fundo Municipal de Habitação, mas não há esse tipo de investimento em Duque de Caxias, Guapimirim, Japeri, Magé, Mesquita, São Gonçalo e Seropédica.

Outra ação governamental que pode se refletir em ações práticas para combater os problemas relacionados à questão habitacional é a criação de consórcios intermunicipais de habitação, porém entre todos os municípios da região apenas Niterói possui esse tipo de política em prática.

Os municípios podem ampliar a possibilidade de executar políticas relacionadas à área habitacional se participarem de programas específicos voltados ao setor. O primeiro passo para a elaboração de projetos é a confecção de um cadastro de moradores do município que se mostram interessados em participar de programas futuros. Todos os municípios da RMRJ têm cadastro, à exceção de Japeri. Sem o cadastro, o município fica impossibilitado de sequer ser elegível para receber recursos do governo federal.

⁴⁵ Pesquisa Perfil dos Municípios brasileiros realizada pelo IBGE em 2008, logo o período em questão refere-se a 2007-2008.

Em relação às ações práticas de construção de novas residências, observamos que nem todos os municípios da Região Metropolitana tiveram proposições neste sentido. Em Guapimirim, Queimados e Seropédica não existem projetos de construção de novas residências, seja com recursos das próprias prefeituras ou provenientes de convênios destas com entes privados ou com outras esferas de governo.

Dos municípios que possuem programas de construção de residências constata-se que em Belford Roxo, Japeri e Nilópolis a realização de tais ações é proveniente exclusivamente da assinatura de convênios destas prefeituras com o governo estadual. A maior parte das prefeituras, porém, tem na celebração de convênios exclusivamente com o governo federal, sua única parceria para construção habitacional, como é o caso de Duque de Caxias, Itaboraí, Magé, Mesquita, Nova Iguaçu, Paracambi e São João de Meriti. Dois municípios da região possuem convênios simultaneamente com o governo estadual e federal, são eles: São Gonçalo e Tanguá.

As cidades do Rio de Janeiro e de Niterói possuem como fontes financiadoras dos seus projetos de construção de novas residências convênio celebrado com o governo federal e ações de iniciativa exclusiva das próprias prefeituras. Em Niterói também há convênio da prefeitura com a iniciativa privada, constituindo-se no único município da Região Metropolitana com tal tipo de parceria institucional na área habitacional.

Em relação ao apoio da prefeitura para a aquisição de unidades habitacionais, os únicos municípios que contam com este tipo de política são o Rio de Janeiro e Duque de Caxias. Na capital estadual este programa é financiado por meio de convênio firmado entre a prefeitura e o governo federal e por recursos provenientes do próprio município. Em Caxias o programa conta exclusivamente com recursos provenientes do convênio com o governo federal. Outro programa desenvolvido em alguns municípios é a melhoria das unidades habitacionais, presente em: Duque de Caxias, Magé, Mesquita, São João de Meriti e Tanguá. Neste programa todos os municípios contam com recursos provenientes de convênio firmado com o governo federal.

Em cinco municípios da Região Metropolitana existe um programa voltado para a oferta de material de construção para a população. Em Nova Iguaçu este programa é financiado exclusivamente por convênio da prefeitura com o governo federal; em Itaboraí o financiamento ocorre por acordo da prefeitura com a iniciativa privada. No Rio de Janeiro e em Paracambi o financiamento ocorre por meio de iniciativa exclusiva da prefeitura de cada

um dos respectivos municípios. No Município de Tanguá o financiamento ocorre via iniciativa da própria da prefeitura e por convênio desta com o governo federal.

Programas de urbanização de assentamentos existem na maior parte dos municípios da região. Em Belford Roxo, Itaboraí, Magé, Mesquita e São João de Meriti os investimentos nesse tipo de programa são realizados exclusivamente por convênio das respectivas prefeituras com o governo federal. Em São Gonçalo, o investimento se dá exclusivamente por iniciativa própria da prefeitura municipal. Os outros municípios que possuem esse tipo de iniciativa possuem fontes de investimentos mais variadas. A prefeitura de Niterói conta com investimentos financiados por convênios firmados com o governo federal e estadual. Em Nova Iguaçu existem investimentos financiados pela prefeitura do município e por convênio com o governo federal. Em Queimados, os investimentos são realizados por convênio da prefeitura com o governo estadual e com a iniciativa privada, além de recursos da própria prefeitura. Na cidade do Rio de Janeiro, também há a utilização de recursos da própria prefeitura que são complementados por convênio com o governo federal.

Programas de regularização fundiária não são realizados em todos os municípios da Região Metropolitana. Verificamos a existência de tais instrumentos apenas nos seguintes municípios: Rio de Janeiro, Itaboraí, Magé, Mesquita, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, São Gonçalo e São João de Meriti. Os convênios que permitem a prática da regularização fundiária nesses municípios são firmados entre as respectivas prefeituras e o governo federal, com exceção de São Gonçalo e Paracambi. O primeiro, possui programa de regularização fundiária por iniciativa exclusiva da prefeitura, e o segundo por meio de convênio firmado pela prefeitura. Em Magé e Niterói, além do convênio firmado com o governo federal, há programas de regularização fundiária firmados via convênio da prefeitura com o governo estadual. No Rio de Janeiro e em Magé também há iniciativa exclusiva da própria prefeitura na prática da regularização fundiária. Todas essas cidades aplicaram seus programas de regularização fundiária beneficiando áreas urbanas, Magé foi o único município que além de áreas urbanas beneficiou também sua região rural. O foco desses programas de regularização fundiária foram loteamentos irregulares, favelas, cortiços, conjuntos habitacionais construídos pelo poder público e bairros consolidados.

A análise dessas informações sugere que os municípios da RMRJ não conseguem usufruir de uma gestão eficiente em termos de práticas de políticas ligadas à habitação. São, inclusive, poucos os municípios da região que possuem como órgão gestor de habitação uma

secretaria municipal exclusiva para o tema. Assim, parte significativa da estrutura organizacional ligada às funções de Habitação fica subordinada a políticas desempenhadas por outras secretarias, existindo casos de ausência quase que por completa de políticas específicas para o setor habitacional. Os municípios, portanto, não parecem ter condições de resolver a crise habitacional.

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

O processo de globalização trouxe profundas transformações para toda a sociedade brasileira. Entre elas podemos citar o maior nível de abertura econômica e a mudança do papel do Estado. Antes, este estava empenhado em garantir determinado nível de proteção à indústria nacional e atuava em setores produtivos que considerava como prioritários. Com o avanço do processo de privatização e da abertura econômica esse tipo de atuação do Estado perde espaço para o “livre mercado”. Porém, devido a recente crise vivenciada pelo sistema capitalista abre-se espaço para a discussão do real papel que deve ser desempenhado pelo Estado, acreditando-se que deve haver algum tipo de regulação por parte deste para evitar a extrema volatilidade de capitais e de atitudes do mercado que possam ter consequências desestabilizadoras para as economias nacionais.

Nesse processo de aprofundamento da globalização as esferas subnacionais passam a desempenhar papel mais atuante no que concerne à provisão de bens, serviços e infraestrutura. No Brasil, importante marco no sentido de ampliar as competências e as responsabilidades das esferas subnacionais, notoriamente dos municípios, foi a promulgação da Constituição de 1988. A nova Constituição alçou os municípios à importante condição de entes federativos, assim estes passam a possuir maior autonomia financeira para cobrar impostos e arrecadar receitas.

Essas novas responsabilidades trazidas pelo maior poder de arrecadação dos municípios podem ser percebidas por uma necessidade de intervenção mais efetiva nos seus gastos ligados à área social, o que significa que os municípios devem assumir uma postura mais efetiva no que concerne a tentar modificar a realidade que os circunda e aumentar a qualidade de vida da sua população. Porém, o fato de os municípios desfrutarem de maior autonomia financeira não garante que estes tenham capacidade de assumir tais responsabilidades. O principal motivo é que a maior parte dos municípios brasileiros não dispõe de real capacidade financeira para permitir a aplicabilidade por conta própria de tais políticas, devido à reduzida concentração populacional e inexpressiva base econômica observada em tais localidades. Isso acaba gerando uma situação em que a maior parte dos

municípios brasileiros se tornam, apenas, meros agentes executores de políticas planejadas e financiadas por outras esferas de governo.

A redução da capacidade de realizar investimentos, por parte do poder público, é uma consequência presente na economia brasileira desde a década de 1980, principalmente devido às consecutivas crises econômicas que se refletiam em graves problemas internos e externos. Assim, até a implementação do Plano Real, foi comum a economia brasileira apresentar curtos períodos de crescimento que foram interrompidos por uma escalada do processo inflacionário, por aumento do déficit público, ou por situações de estrangulamento externo.

A estabilização econômica implementada pelo Plano Real marca o fim da indexação e da elevada taxa de inflação que acompanhava a economia brasileira. Isto implica uma redução das receitas obtidas pela União com a senhoriagem, que até então era um instrumento fundamental para manter a sustentabilidade da dívida pública brasileira. O processo de privatização que se aprofundou após o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso compensou inicialmente as receitas que deixaram de ser obtidas com a senhoriagem. Assim, houve parcial melhora do nível de investimento devido ao aumento da participação da iniciativa privada, mas com retração do investimento realizado pelo poder público.

Em seguida à substancial diminuição nas receitas provenientes do processo de privatizações, em um contexto de crises internacionais, houve um considerável aumento da dívida pública no país, fato marcante nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002). Santos (2004 e 2008) afirma que neste período observamos uma redução das despesas não financeiras da União, que correspondem às despesas orçamentárias, exclusive as relacionadas com juros e amortização de dívidas. Portanto, a incapacidade de sustentar investimentos é decorrente do crescente comprometimento do governo federal com a dívida pública. Assim, teríamos os efeitos de dois processos que ocorrem paralelamente na economia brasileira. Por um lado há um aumento do comprometimento das despesas da União derivadas das mudanças constitucionais de 1988; por outro lado há uma incapacidade do governo manter o nível de investimentos. Esses dois efeitos somados geram como consequência uma tendência a aumentar as transferências de responsabilidades para os níveis subnacionais de governo.

Observamos que a redução do nível de investimentos foi transformada em instrumento de ajuste de despesas em um cenário de nova composição de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo. Entre as mudanças institucionais introduzidas pela Constituição

de 1988 destacamos a que atribuiu à União a competência de estabelecer diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, ficando com os municípios a competência pela política urbana, o que exigiu acentuada adaptação das instituições e de suas formas de atuação. Nesse novo cenário, são acrescidas novas responsabilidades às esferas subnacionais de governo, entre elas as que se referem à questão habitacional.

Porém, as características descentralizadoras presentes na Constituição passam a ser colocadas em xeque a partir da década de 1990, devido à delicada situação financeira vivenciada pelo governo central e à necessidade deste promover um ajuste fiscal. Assim, é revertido o processo de maior autonomia no campo fiscal e reduzida a participação dos governos subnacionais na carga tributária. Ocorre desta forma uma recentralização fiscal propiciada pelo crescimento da participação das contribuições sociais na arrecadação, devido ao fato de elas não serem repartidas com as outras esferas de governo. A incapacidade de manutenção do processo de descentralização fiscal decorre da fragilidade da base de sustentação fiscal dos estados e municípios. A frustração da descentralização é indissociável do ajuste fiscal: no Brasil, este processo se dá tanto pela recentralização fiscal propiciada pelo crescimento da participação das contribuições sociais na receita federal, assim como pela frustração das políticas sociais descentralizadoras (VIANA *et al*, 2002).

Observamos uma incapacidade financeira dos governos subnacionais assumirem investimentos, inclusive no que concerne à questão habitacional. Assim, há carência administrativa e financeira por parte dos municípios para suportar e absorver suas novas atribuições gestoras. Quando analisada sob o ponto de vista da questão habitacional, a falta de investimentos gera graves problemas para a infraestrutura urbana, que são atribuições das esferas subnacionais. Esse é, inclusive, segundo a FJP, o principal problema apontado para explicar a inadequação domiciliar. No país, aproximadamente 25% de todos os domicílios que apresentam inadequação domiciliar possuem como causa problemas relacionados a infraestrutura, percentual que se eleva para mais de 50% nas regiões Centro-Oeste e Norte do país. Esse problema, associado ao elevado déficit habitacional que atinge principalmente a camada da população com menor nível de renda, mostra que é preciso avançar em direção a um modelo de descentralização capaz de vencer os grandes desafios para reduzir o déficit habitacional.

Importante avanço na questão habitacional foi a aprovação do Estatuto das Cidades, o qual tem como objetivo garantir a função social da propriedade e a efetividade do direito à

cidade. Desde então, disseminou-se um conceito de política de habitação que se insere dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado. Nestes termos, uma habitação adequada não se limita exclusivamente às características da residência, mas também a outras questões relevantes como, por exemplo, a necessidade da localidade onde se insere a residência possuir uma infraestrutura adequada, a existência de transporte coletivo que permita o livre deslocamento dos indivíduos e a existência de equipamentos e serviços urbanos sociais.

Apesar dos avanços alcançados nos últimos anos em relação à política habitacional implementada no país, o problema habitacional, principalmente aquele ligado ao déficit habitacional, à ausência de condições adequadas de infraestrutura, ou de existência de características de inadequação dos domicílios, se mantém de forma persistente no país.

De fato, o problema é antigo e o quadro de inadequação habitacional é acelerado quando ocorre o processo de industrialização da economia brasileira ao longo do século passado, principalmente em sua segunda metade, e consequente queda das atividades agroexportadoras, provocando um aumento da migração da população em direção às regiões urbanas e dificultando, dessa forma, o acesso à moradia. Sabe-se que o referido processo de industrialização da economia brasileira provocou um adensamento populacional nas localidades urbanas devido à demanda por mão-de-obra fabril e a migração da população rural em busca de melhores oportunidades de vida.

O Brasil transforma-se em um país predominantemente urbano com a maior parte da sua população concentrada nas grandes cidades. Isto implica um agravamento do problema de acesso à habitação nas áreas urbanas. O problema habitacional no país configura-se em um déficit habitacional ou em uma impossibilidade de acesso a uma moradia que apresente condições satisfatórias de habitação nos grandes centros urbanos densamente povoados. Este fato é comprovado quando analisamos os dados referentes ao déficit habitacional observado no país e constatamos que mais de 82% desse déficit encontra-se nas áreas urbanas, o que representa, aproximadamente, um déficit de 6,5 milhões de residências somente nas áreas urbanas⁴⁶. Quando analisado sobre outra ótica, percebe-se que o déficit habitacional urbano no país corresponde a 14,1% do total de domicílios permanentes.

Em relação à Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro percebemos que esta é uma área que congrega problemas fundamentais no tocante ao acesso à moradia de grande parte da sua população. Em primeiro lugar é importante notar que a metrópole fluminense é

⁴⁶ Os dados referentes ao déficit habitacional são provenientes da FJP, 2008.

densamente povoada, concentrando mais de 11,3 milhões de habitantes, representando 73,6% de toda a população do estado⁴⁷. Grande parte dessa população encontra-se na capital. A Cidade do Rio de Janeiro tem uma população que representa 39,5% da população estadual e 53,7% da população da Região Metropolitana. Porém, nos últimos anos há uma tendência a uma maior desconcentração populacional em direção às outras principais cidades em termos de aglomeração populacional da região: São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu. Observamos que está em curso uma “desconcentração concentrada” da população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A grande concentração da população nos municípios pertencentes à RMRJ reflete-se em um elevado percentual de pobreza e de indigência na região, sendo essa situação mais crítica em municípios localizados na periferia.

Essas características de baixo nível de renda e de elevado percentual da população convivendo com significativas restrições orçamentárias reflete-se em um quadro de elevado nível de déficit habitacional na RMRJ, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Essa situação é agravada devido ao baixo nível de investimentos por parte das administrações municipais e à reduzida participação percentual dos gastos na função Habitação em relação ao total das Despesas Orçamentárias nos municípios da RMRJ. Mesmo os municípios em que estes gastos são mais expressivos, caso da capital do Estado, de Tanguá e de Belford Roxo, o montante total de gastos não chega a 1% do total das Despesas Orçamentárias. Muitos municípios da região sequer apresentaram algum gasto na função Habitação, em 2007, caso de cidades populosas como São Gonçalo e São João de Meriti. Como os investimentos em habitação implicam em elevados recursos, infere-se que não há possibilidade de as esferas municipais, com o atual nível de receitas, investirem por conta própria e modificarem a situação de elevado nível de déficit habitacional.

A distribuição do déficit habitacional na Região Metropolitana segue o padrão de ser diretamente relacionada com o tamanho do contingente populacional no município. Assim, a Cidade do Rio de Janeiro, isoladamente, concentra um valor superior a 57% de todo o déficit habitacional da Região Metropolitana. Quando ampliamos a quantidade de municípios analisados, constatamos que mais de 80% de todo o déficit habitacional da RMRJ encontra-se concentrado em quatro municípios: Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São Gonçalo e Duque de Caxias. A maior parte do déficit habitacional é explicado pelo número excessivo de famílias conviventes na mesma moradia, sendo seguido pelo ônus excessivo com aluguel. Em termos

⁴⁷ Os dados populacionais são referentes ao ano de 2007, IBGE.

de déficit qualitativo, o principal problema dos municípios da RMRJ está relacionado à carência de infraestrutura, sendo está carência ligada principalmente à deficiência da instalação sanitária e ao destino inapropriado do lixo.

A falta de capacidade de realização de investimentos próprios no setor faz com que seja necessário o recebimento de recursos de outras esferas de governo para a realização de empreendimentos. Todos os municípios pertencentes à RMRJ assinaram convênio com o governo federal para receber recursos provenientes do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, objetivando a realização de projetos ligados à questão habitacional. Este programa prevê também a execução de projetos de regularização fundiária para complementar o acesso à moradia, na medida em que demarca a concessão de títulos de posse de áreas já ocupadas. É inclusive em relação à utilização de instrumentos de política habitacional, tais como a regularização fundiária, que há espaço para uma atuação mais efetiva de grande parte dos municípios pertencentes à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Além da construção e da regularização de moradias, o programa amplia o nível dos investimentos direcionados ao setor e estados e municípios passam a ter que cumprir condicionalidades visando melhorar aspectos relacionados à infraestrutura urbanística. Observamos um processo em que o governo federal passa a coordenar verticalmente a política federativa no país, tal como ocorre em outras áreas sociais.

Conclui-se que apesar do avanço do processo de descentralização no Brasil os municípios pertencentes à Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro não conseguiram ampliar a capacidade de realizar políticas sociais referentes à questão habitacional, devido à sua reduzida capacidade de realizarem investimentos com recursos próprios. Assim, as políticas habitacionais são dependentes de programas e recursos capitaneados pelo governo federal.

Além disso, os municípios pertencentes à RMRJ mostraram pequena capacidade de organizarem individualmente projetos ligados ao tema, devido à sua insuficiente infraestrutura institucional no setor Habitação. Poucos são os municípios da região que possuem como órgão gestor de habitação uma secretaria municipal exclusiva para o tema. Grande parte dos municípios possui apenas uma secretaria municipal vinculada a outras políticas ou o órgão de habitação encontra-se subordinado a outra secretaria. Há inclusive municípios que não possuem estrutura específica para o setor de habitação. Isso demonstra uma falta de capacidade dos municípios para articular políticas voltadas ao setor. Esta insuficiente

organização reflete-se também na reduzida utilização dos instrumentos de políticas habitacionais. A maior parte desses municípios tem estrutura organizacional inadequada para utilização dos instrumentos de políticas habitacionais que permitam mitigar os problemas relacionados ao elevado déficit habitacional, à deficiência de infraestrutura e ao adensamento excessivo.

A análise da situação dos municípios da RMRJ aponta para os limites da descentralização da política habitacional no quadro do federalismo brasileiro. Em contexto como o do Brasil, marcado por fortes desigualdades socioeconômicas, com poucos municípios desfrutando de alguma autonomia fiscal, a descentralização da política habitacional depende da constituição de redes federativas verticais para que tenha condições de ser efetiva.

ANEXO

Investimentos em urbanização e produção habitacional com recursos provenientes do PAC para a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (2007-2010)

Município beneficiado	Proponente	Tipo	Investimento previsto - 2007-2010 (R\$ milhares)	Estágio
Belford Roxo	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	71,70	Em licitação da obra
Belford Roxo	Estado	Produção Habitacional - Carlos Lamarca	2.247,10	Em obra
Belford Roxo	Município	Produção Habitacional - Granja Guanabara	1.197,50	Ação preparatória
Belford Roxo	Município	Urbanização - Favela Pera	6.108,50	Ação preparatória
Duque de Caxias	Estado	Assistência Técnica - Sede do município	35,80	Em licitação da obra
Duque de Caxias	Estado	Assistência Técnica - Sede do município	17,80	Em licitação da obra
Duque de Caxias	Estado	Assistência Técnica - Sede do município	23,80	Em licitação da obra
Duque de Caxias	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	73,40	Ação preparatória
Duque de Caxias	Município	Produção Habitacional - Cidade dos Meninos/Sarapuí	45.025,20	Em obra
Duque de Caxias	Estado	Produção habitacional - Jardim Anhangá	2.368,90	Ação preparatória
Duque de Caxias	Município	Urbanização - Cidade dos Meninos/Sarapuí	11.399,90	Em licitação da obra
Duque de Caxias	Município	Urbanização - Favela do Lixão - Área Central	129.966,20	Em obra
Guapimirim	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	71,70	Ação preparatória

Guapimirim	Estado	Produção habitacional - Vale das Pedrinhas	586,30	Ação preparatória
Guapimirim	Município	Urbanização - Vale das Pedrinhas	1.101,70	Em licitação da obra
Itaboraí	Município	Assistência técnica - sede do município	36,00	Em licitação da obra
Itaboraí	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	80,00	Ação preparatória
Itaboraí	Estado	Produção habitacional - Colônia Tavares de Macedo	1.639,30	Em obra
Itaboraí	Município	Urbanização - Favela do Rato Molhado	5.494,40	Ação preparatória
Itaboraí	Município	Urbanização - Itambí	19.000,00	Em obra
Itaboraí	Município	Urbanização - Porto das Caixas	12.000,00	Ação preparatória
Japeri	Estado	Produção habitacional - Parque Guandu	1.495,80	Em obra
Japeri	Município	Urbanização - Belo Horizonte	9.930,00	Em licitação da obra
Magé	Estado	Assistência técnica - sede do município	14,20	Em licitação da obra
Magé	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	73,50	Ação preparatória
Magé	Estado	Produção Habitacional - Vila Inhomirim	1.506,70	Em licitação da obra
Magé	Município	Urbanização - Bairro Barbuda	11.931,40	Ação preparatória
Mesquita	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	73,40	Em licitação da obra
Mesquita	Município	Produção habitacional - Chatuba	640,70	Ação preparatória
Mesquita	Município	Urbanização - Coréia	2.423,40	Ação preparatória
Mesquita	Município	Urbanização - sede do municípios	7.200,00	Em licitação da obra
Nilópolis	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	74,70	Em licitação da obra

Nilópolis	Município	Urbanização - Bairro Novo Horizonte	5.549,30	Ação preparatória
Niterói	Estado	Assistência Técnica - Sede do município	35,80	Em licitação da obra
Niterói	Estado	Assistência técnica - sede do município	47,80	Em licitação da obra
Niterói	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	58,50	Ação preparatória
Niterói	Município	Urbanização - Capim Melado	8.274,90	Ação preparatória
Niterói	Município	Urbanização - Morro da Cocada	5.247,50	Em obra
Niterói	Estado	Urbanização - Morro do Preventório	22.001,00	Em obra
Niterói	Município	Urbanização - Vila Ipiranga	15.845,60	Em obra
Nova Iguaçu	Município	Urbanização - Bairro pArque	9.959,40	Em obra
Nova Iguaçu	Município	Urbanização - diversos bairros	149.979,50	Em obra
Paracambi	Município	Urbanização - sede do municípios	5.150,00	Ação preparatória
Queimados	Município	Urbanização - Parque Eldorado	12.048,00	Em obra
Rio de Janeiro	Estado	Produção habitacional - Loteamento Praia Âncora	1.035,10	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica - sede do município	28,60	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica - sede do município	35,80	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica - sede do município	35,80	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica - sede do município	35,80	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica - sede do município	47,80	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica - sede do município	9,40	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica - sede do município	20,00	Em licitação da obra

Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica-sede do município	23,60	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica-sede do município	41,80	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica-sede do município	47,80	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica-sede do município	33,40	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Assistência técnica-sede do município	26,70	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	85,10	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Produção habitacional - Vila Catiri	4.202,00	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Requalificação de imóveis - Chiquinha Gonzaga, Manoel Congo e Matadouro	5.013,70	Ação preparatória
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Azevedo Lima e Santos Rodrigues no Rio Comprido	22.773,60	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Colônia Juliano Moreira	100.000,00	Em obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Complexo do Alemão	106.700,00	Em obra
Rio de Janeiro	Estado	Urbanização - Complexo do Alemão	516.242,40	Em obra
Rio de Janeiro	Estado	Urbanização - Complexo do Cantagalo/Pavão Pavãozinho	37.056,30	Em obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Favela Alegria no Caju	8.206,00	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Favela Areal em Guaratiba	5.751,70	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Favela Catiri em Bangu	9.093,60	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Favela Fernão Cardim no Engenho de Dentro	498,50	Em licitação da obra

Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Favela Guarabu na Ilha do Governador	29.352,60	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Favela Jequiá na Ilha do Governador	327,10	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Favela São Carlos no Estácio	22.258,00	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Favela Vila Esperança em Acari	15.877,30	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Favela Vila João Lopes/Realengo	5.605,00	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Favela Vila Rica de Irajá em Acari	23.465,40	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - Favelas Nova Divinéia, Borda do Mato, Parque JK, João Paulo II no Grajaú	17.556,30	Em licitação da obra
Rio de Janeiro	Estado	Urbanização - Rocinha 2º etapa	114.511,00	Em obra
Rio de Janeiro	Município	Urbanização - SOEICON - Ruas do Livrament e do Monte	12.818,50	Em obra
São Gonçalo	Município	Assistência técnica - sede do município	43,90	Ação preparatória
São Gonçalo	Município	Assistência técnica - sede do município	43,90	Ação preparatória
São Gonçalo	Município	Assistência técnica - sede do município	43,90	Ação preparatória
São Gonçalo	Município	Assistência técnica - sede do município	32,20	Ação preparatória
São Gonçalo	Município	Assistência técnica - sede do município	32,20	Ação preparatória
São Gonçalo	Município	Assistência técnica - sede do município	43,90	Ação preparatória
São Gonçalo	Estado	Assistência técnica - sede do município	35,80	Em licitação da obra

São Gonçalo	Estado	Assistência técnica - sede do município	35,80	Em licitação da obra
São Gonçalo	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	71,70	Ação preparatória
São Gonçalo	Estado	Produção Habitacional - Condomínio Residencial São Pedro de Alcântara	2.920,00	Ação preparatória
São João de Meriti	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	71,70	Em licitação da obra
São João de Meriti	Município	Urbanização - Jardim Nóia	6.593,30	Ação preparatória
São João de Meriti	Município	Urbanização - Morro do pPau Branco	66.000,10	Em obra
São João de Meriti	Município	Urbanização - Parque Analândia	10.016,40	Em licitação da obra
Seropédica	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	515,00	Ação preparatória
Tanguá	Município	Elaboração do Plano Municipal de Habitação	61,80	Ação preparatória
Tanguá	Município	Produção Habitacional - Beira Rio Duques	514,80	Ação preparatória
Tanguá	Estado	Produção Habitacional - Sede do município	1.285,90	Em obra
Tanguá	Município	Urbanização - Bandeirantes	2.368,20	Ação preparatória

Fonte: "PAC – Rio de Janeiro – 7º balanço – janeiro a abril de 2009", disponível em www.brasil.gov.br/pac.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia e Política, [s.l.], n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

AFONSO, J. R. R. *Brasil: descentralização fiscal e avanço nas políticas sociais*. In: Seminário Regional de Política Fiscal - CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

_____. *Brasil, um caso à parte*. In: Regional Seminar of Fiscal Policy CEPAL/ILPES, 16, 2004, Santiago de Chile. Disponível em <http://www.federativo.gov.br>. Último acesso em: out/2009.

AFFONSO, R.; SILVA, P.L.B. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

_____. *O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Tese de Doutorado - Instituto de Economia-IE, Unicamp, nov.2003.

AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. B. *Questão Federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da Teoria*. Revista de Economia Política, [s.l.], v.17, n.1, (65), jan./mar.97.

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.

ALENCAR, A. A. ; GOBETTI, S. W. *Justiça fiscal na federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007*. In: Prêmio Tesouro Nacional, 13, 2008.

ALMEIDA, M. H. T. de. *Federalismo e políticas sociais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais., [s.l.], v.28, n.10, p.88-108, 1995.

ARRETCHE, M. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Revista brasileira de Ciências Sociais., [s.l.], v.14, n.40, 1999.

_____. *Relações Federativas nas Políticas Sociais*. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

_____. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo Perspec., [online]. v. 18, n. 2, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>

BARROS, R. T. de V. *et al. Manual de saneamento e proteção ambiental para os municípios*. Belo Horizonte: UFMG- Escola de Engenharia- Saneamento, 1995. Relatório técnico.

BIDERMAN C.; AVARTE P. (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Ed. Campus. 2004.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília : Senado Federal.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disposições sobre o estatuto das cidades. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2001.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento- PAC. 7º balanço, jan./abr.2009. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/arquivos/balanco7>. Último acesso: nov/2009.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento- PAC. Estado do Rio de Janeiro: 8º balanço, maio/agosto de 2009. Disponível em: http://www.brasil.gov.br/pac/arquivos/relatorioRJ_15122009.pdf. Último acesso: nov/2009.

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CIDE 2006.

_____. *Rio de Janeiro em dados*. Rio de Janeiro: CIDE 2008.

COMPANS, R. *A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro*. *Revista Rio de Janeiro*, [s.l.], n. 9, p. 41-53, jan./abr. 2003.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. *Política Habitacional no Brasil A História e os Atores de uma Narrativa Incompleta*. In ALBUQUERQUE, M. (org). *Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

DAIN, S. *Crise econômica, Rio das Todas as Crises (I)*. *Série Estudos e Pesquisas*, n. 80, IUPERJ, dez. 1990.

ELAZAR, D. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama. 1987.

FIRJAN. *IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal*. Rio de Janeiro, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil. Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas*. FJP: Belo Horizonte, 2005.

_____. *Déficit habitacional no Brasil 2006*. Centro de Estatística e Informações. Convênio PNUD/Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Presidência da República). Belo Horizonte, 2006.

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas*. Tese 391f. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional – UFRJ, 2007.

GONÇALVES, R. S. *Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial*. *Estudos avançados*, São Paulo-USP, n. 66, maio/ago. 2009.

HUEGLIN, Thomas O. *New wine in old bottles? Federalism and Nation States in the twenty – first century: a conceptual overview*. In: KNOP, K; OSTRY, S; SIMEON, R; SWINTON, N.

(Orgs.) – *Rethinking federalism: citizens, markets, and governments in a changing world*. Vancouver, VBC Press. 1995.

IBGE. Censo Demográfico 2000: Características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro. 2001.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro. 2007

_____. *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro, 2008.

_____. *Indicadores Sociais Municipais: Uma análise dos resultados da amostra do censo demográfico 2000: Brasil e grandes regiões*. Rio de Janeiro: IBGE/ Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2004.

IPEA. IPEADATA: Dados macroeconômicos e regionais. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: nov/2009.

MENDONÇA, R. *Revista Época*. Rio de Janeiro. edição 593, set.2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, *Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2004.

NAZARETH, Paula Alexandra, *Descentralização e federalismo fiscal: um estudo de caso dos municípios do Rio de Janeiro*. 311f. Tese de Doutorado em Economia – Instituto de Economia – IE, UFRJ, ago. 2007.

OATES, W. *An economic approach to federalism*. In: BAKER, S.; ELLIOTT, C. (Orgs) – *Readings in public sector economics*, [s.l.], D. C. Heath and Company, p. 559-565. 1990.

_____. *Federalismo Fiscal. Nuevo urbanismo*. Instituto de Estudios de Administracion. Madri, 1972.

OLIVEIRA, F. L. *Notas sobre as estimativas do déficit habitacional no Brasil e no Rio de Janeiro*. Armazém de Dados, IPP. Rio de Janeiro, 2006.

PAIVA, M. de A. *Estabilização e reforma: 1964-1967*. In: *A ordem do Progresso*. Ed. Campus. 1990.

PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R.; LIMA, E. P.; REZENDE, F. (Coord.). *Descentralização fiscal, harmonização tributária e relações intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização*. In: *desafios do federalismo fiscal*. [s.l.]. Editora FGV, 2006.

PRADO, S. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebap/Fundação Konrad Adenauer. [s.l.], 2001.

_____. *A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas*. Campinas: Unicamp, 2007. Relatório apresentado à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, em cumprimento ao contrato IMCO 9240.

SAMUELSON, P. A. *The pure theory of public expenditure*. In: *Review of Economics and Statistics*. [s. l.; s. n.], p. 36, 1954.

SANTOS, A. M. S. P. *Descentralização e poder municipal no Brasil*. In: Seminário de la Red Iberoamericana de investigadores de Globalización y Territorio, 7, Camagüey, 2002,.

_____. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. v. 1. 228 p.

_____. *Reforma do Estado, descentralização e autonomia financeira dos municípios*. *Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, ano 4, v.2, 2004.

_____. *Federalismo no Brasil: da autonomia à cooperação*. In: Luiz Fernando Paula; Léo da Rocha Ferreira; Milton de Assis. (Org.). *Perspectivas para a Economia Brasileira*. Inserção Internacional e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2006.

_____. *Município, Descentralização e Território*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008. 248 p.

SANTOS, A. M. S. P.; BARROS. In: GOMES, R. M. A. (Org.). *Usucapião Urbano*. Rio de Janeiro: Ed. Atlas. No prelo.

SANTOS, A. M. S. P. ; COSTA, L. S. ; ANDRADE, T. A. . *Federalismo no Brasil: Análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias*. In: Thompson Almeida de Andrade; Rodrigo Valente Serra. (Org.). *Cidades Médias Brasileiras*. RJ: IPEA. : IPEA/NEMESIS/PRONEX, 2001, v. , p. 295-335.

TESOURO NACIONAL. *Finanças do Brasil – FINBRA*. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp. Último acesso: out/2009.

TIEBOUT, Charles M. *A pure theory of local expenditures*. *Journal of Political Economy*, [s.l.], n. 64, p. 416-24, october 1956.

VIANA, A. L. D'Ávila; LIMA, L. D. de; OLIVEIRA, R. G. de. *Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro*. *Ciência & Saúde Coletiva*, [s.l.], v.7, n.3, p. 493-507, 2002.