

O déficit habitacional nas metrópoles brasileiras

Adauto Lucio Cardoso

Professor do IPPUR-UFRJ e membro da
Coordenação do Observatório das Metrópoles.

Resumo

Neste trabalho, tem-se como objetivo desenvolver uma avaliação do problema habitacional nas metrópoles brasileiras. Partindo de uma discussão sobre as mudanças na metodologia de cálculo das necessidades habitacionais e dos limites colocados para a sua estimativa em nível municipal, busca-se avaliar os resultados do cálculo global do déficit e da inadequação habitacionais na escala metropolitana. Conclui-se que o crescimento do déficit e da inadequação habitacionais nas metrópoles, na última década, é fruto da ausência de políticas de habitação e saneamento de maior amplitude, que permitam atuar preventivamente no enfrentamento da questão da moradia no País.

Palavras-chave

Política habitacional; déficit habitacional; regiões metropolitanas.

Abstract

This work evaluates the housing problems in brazilian metropolitan areas. Starting with a discussion about changes in the method of calculating housing needs and the limits imposed on city estimates, the calculated global results of the housing deficit and inadequacies are evaluated. The increase in the housing deficit and inadequate housing in metropolitan areas in the last decade is a result of the absence of broader housing and sanitation policies, which would allow preventive measures in housing issues in the country.

**Os originais deste artigo foram recebidos
por esta Editoria em 30.03.04.**

Neste trabalho, tem-se como objetivo desenvolver uma avaliação do problema habitacional nas metrópoles brasileiras, tomando como indicador principal as necessidades habitacionais locais, segundo definição formulada originalmente pela Fundação João Pinheiro, e cujo conceito será discutido mais largamente no próximo item. O estudo aqui apresentado é parte de um trabalho de pesquisa intitulado **Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Práticas Alternativas em Habitação Popular**, onde se desenvolveu uma investigação sobre as regiões metropolitanas (RMs) de Belém, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Esse projeto foi desenvolvido em rede cooperativa de pesquisa, envolvendo instituições de pesquisa das cinco RMs acima mencionadas, tendo como objetivo geral mapear, sistematizar, avaliar e disseminar experiências de gestão de soluções habitacionais para baixa renda e, como objetivo específico, levantar e caracterizar as políticas e/ou experiências habitacionais praticadas nos últimos cinco anos, nos municípios das Regiões Metropolitanas, identificando e selecionando, nesses municípios, programas, projetos ou iniciativas governamentais da sociedade civil organizada e/ou da iniciativa privada que pudessem ser enquadrados como produção habitacional alternativa e/ou participativa.

Cabe esclarecer o recorte metropolitano aqui adotado como pressuposto para a avaliação das necessidades habitacionais nas regiões mencionadas. De maneira geral, as referências da literatura têm sempre enfatizado o aspecto nacional e, no máximo, as desigualdades regionais. No entanto, a análise desses indicadores na escala metropolitana guarda outra especificidade, para além da questão das possibilidades de consistência estatística para a desagregação dos dados.¹ A questão central é que, para os municípios que se situam em áreas metropolitanas ou em aglomerados urbanos, o mercado de moradia e mesmo as opções informais ou irregulares de acesso à terra e à habitação têm como espaço de referência o tecido urbano conurbado, refletindo o fato de o mercado de trabalho estruturar-se na escala metropolitana e não na escala municipal. Ou seja, existe um forte grau de substituíbilidade (não homogêneo) entre as ofertas dos mercados (formal ou informal) ou mesmo entre as possibilidades de ocupação de terras em áreas situadas em municípios diferentes de uma mesma metrópole ou de um mesmo aglomerado. Isso significa que a variação do déficit e também da inadequação habitacional não pode ser tomada considerando-se apenas a escala do município, mas deve-se levar em conta também as relações desse município com os vizinhos.

¹ No estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, a desagregação por RMs é adotada, dado ser esta a escala mais baixa em que é possível se obter representatividade estatística para os dados da **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (PNAD).

Aprofundando um pouco mais o argumento, ressalte-se que as decisões das famílias no que diz respeito à mobilidade residencial no espaço da cidade levam em consideração as necessidades básicas de acessibilidade (principalmente ao mercado de trabalho, mas também a escolas, comércio, serviços, etc.) e a relação entre o custo do deslocamento (em relação à moradia atual) e as oportunidades de acessibilidade oferecidas pelo novo espaço. Essas opções se fazem incorporando também as possibilidades de se usufruir de um capital social local formado pelas redes de solidariedade parental ou de vizinhança. Assim é que o deslocamento se dará sempre, preferencialmente, para os espaços em que já existam elos de sociabilidade estabelecidos anteriormente, sendo, inclusive, através dessas relações que se obtém a informação sobre as ofertas de mercado ou sobre as possibilidades de ocupação. É também verdade, como mostram as pesquisas², que a mobilidade se dá preferencialmente na curta distância, no entorno da área de moradia atual. No entanto, existem também movimentos de maior amplitude, em que certas áreas da periferia, por exemplo, são ocupadas por “colonizadores” que chegam, trazendo, depois, amigos e parentes para formarem o bairro popular periférico ou a favela, garantindo a reprodução, em outro lugar, de uma rede de sociabilidade já existente. Esse fato é claramente mostrado em pesquisas qualitativas feitas em assentamentos populares periféricos, em que parte significativa da população deixa as favelas ou outros assentamentos populares em áreas mais centrais, na medida em que pode arcar com maiores custos de acessibilidade e se beneficia da reconfiguração da rede de sociabilidade no novo espaço.

Essas considerações visam tão-somente fundamentar, do ponto de vista da pesquisa empírica, a existência de um amplo mercado de moradias na escala metropolitana, estruturado em um conjunto de submercados, estes formados por áreas com algum nível de contigüidade e com um certo grau de homogeneidade social. Obviamente, esses submercados não respeitam, necessariamente, os limites municipais, tanto mais quanto maiores forem as opções de transporte ligando a periferia ao núcleo ou quanto maiores forem as oportunidades de trabalho na periferia. Esse é o argumento que justifica, conceitualmente, a análise da distribuição do déficit habitacional entre os municípios das metrópoles, considerando-os sempre em relação, já que se trata de um mesmo mercado, embora com algumas especificidades ou subdivisões locais.

O texto que segue está dividido em três partes. Na primeira, faz-se uma discussão sobre as mudanças na metodologia de cálculo das necessidades

² Conforme Lago (2000).

habitacionais e dos limites colocados para a estimativa por município com base no **Censo Demográfico 2000**. Na segunda parte, apresentam-se os resultados do cálculo global do déficit e da inadequação habitacionais, conforme estudo da Fundação João Pinheiro (Fundação João Pinheiro, 2001), usando os dados da PNAD, para as metrópoles de Belém, Recife, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Distrito Federal. Na terceira parte, faz-se, então, uma apreciação da estrutura municipal do déficit nas 26 regiões metropolitanas oficiais³ com base em dados do **Censo Demográfico de 2000**, tabulados pelo Observatório das Metrópoles.

1 - O cálculo das necessidades habitacionais: notas sobre metodologia

O déficit habitacional é um tema que permaneceu ausente da discussão técnica e também da grande imprensa até meados da década passada. Essa ausência foi fruto de uma certa descrença que se disseminou nas Ciências Sociais, na década de 80, sobre o valor heurístico das estatísticas e das abordagens quantitativas em geral e, ainda, da controvérsia que sempre envolveu o debate sobre o cálculo do déficit. Se existe um certo consenso, por um lado, sobre a gravidade do problema habitacional no País, verifica-se, por outro, uma discrepância significativa entre os números apresentados.⁴

Cada versão sobre o déficit habitacional corresponde a uma determinada metodologia de cálculo. O trabalho mais importante feito no Brasil foi o estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, em 1995, que estabeleceu um conjunto de indicações metodológicas que, com algumas modificações, tem sido adotado como referência para a construção das políticas habitacionais no Brasil. O principal mérito do trabalho da Fundação João Pinheiro foi o de enfrentar

³ Os dados aqui referidos podem ser encontrados em www.ippur.ufrj.br/observatorio. As áreas metropolitanas a que se faz referência na terceira parte do texto são: Belém, Grande São Luís, Fortaleza, Natal, Recife, Maceió, Salvador, Belo Horizonte, Colar Metropolitano da RM Belo Horizonte, Vale do Aço, Colar Metropolitano da RM Vale do Aço, Grande Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Goiânia, RIDE Brasília, Curitiba, Londrina, Maringá, Florianópolis, Área de Expansão da RM Florianópolis, Vale do Itajaí (núcleo e área de expansão), Norte/Nordeste Catarinense (núcleo e área de expansão) e Porto Alegre.

⁴ Como exemplo, apenas para os anos recentes, as estimativas têm variado entre cinco milhões e 15,4 milhões de unidades (Fundação João Pinheiro, 1995).

claramente o debate metodológico, discutindo, primeiro, os termos da metodologia a ser utilizada para calcular o déficit, buscando construir categorias de análise que refletissem, de forma mais aproximada, as carências da população e, ainda, o estado atual dos debates acadêmico e político. Isso feito, foi necessário construir alguns indicadores, baseados nos dados disponíveis e que refletissem as definições estabelecidas.

Um elemento importante deste trabalho é a sua abrangência nacional. Utilizando-se os dados produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através do **Censo Demográfico** e da **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**, obteve-se comparabilidade dos resultados em nível nacional, já que se trata de informações coletadas a partir da mesma definição e da mesma estratégia de coleta. No primeiro trabalho desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, utilizaram-se, basicamente, dados da PNAD, o que permitiu a consolidação dos resultados em nível de Brasil, estados e regiões metropolitanas, com desagregações por situação do domicílio (urbano ou rural) e por faixa de renda (domiciliar). No segundo trabalho, apresentado em 2001, também se utilizaram dados da PNAD, mostrando-se os mesmos níveis de desagregação do trabalho anterior, mas introduzindo algumas alterações do ponto de vista metodológico na definição das necessidades habitacionais e de algumas variáveis. No momento, está em desenvolvimento um terceiro trabalho, que, utilizando-se dos dados do **Censo Demográfico 2000**, permite a desagregação em nível de municípios.

Em seu primeiro trabalho, a Fundação João Pinheiro sugeriu o conceito de **necessidades habitacionais**. Estas teriam um caráter mais amplo e incluiriam o **déficit** — ou seja, a necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida, através da construção de novas unidades habitacionais —, a **demanda demográfica** — a necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico no futuro — e, finalmente, a **inadequação** — ou seja, a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carências, mas que não impliquem a reconstrução total das unidades. Em resumo, o conjunto das **necessidades habitacionais** seria estabelecido pela equação: **déficit + demanda demográfica + inadequação**.

Dentre os tipos de inadequação propostos pela Fundação João Pinheiro, ainda em seu primeiro estudo, encontravam-se a **carência de infra-estrutura** — que, por sua vez, também apresenta um elevado grau de diferenciação interna —, **o adensamento e o comprometimento excessivo da renda familiar para o pagamento de aluguéis** (Fundação João Pinheiro, 1995).

Partindo desses pressupostos e já estabelecendo alguns princípios operacionais que tomam como referência a base de informações do IBGE (Censo e PNAD), o déficit habitacional é composto por três elementos:

- os domicílios improvisados;
- os domicílios rústicos; e
- a coabitação familiar.

Os dois primeiros elementos representam o conjunto de moradias em estado de precariedade, enquanto o terceiro elemento, a coabitação, corresponde a uma insuficiência quantitativa do estoque de moradias. Os **domicílios improvisados** são aqueles construídos para fins não residenciais, mas que estavam servindo de moradia por ocasião do censo. Os **domicílios rústicos** são os domicílios permanentes, cuja construção é predominantemente feita por material inadequado (inseguro e insalubre) e que, segundo a definição na **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, não apresentam paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada. Esse subconjunto corresponde à parcela da **necessidade de reposição**, que pode ser definida como os domicílios a serem **substituídos** ou **repostos**. A **coabitação familiar** representa a insuficiência do estoque habitacional para atender à demanda habitacional, compreendendo a convivência de mais de uma família no mesmo domicílio (por isso, denominadas **famílias conviventes**, diferenciando-se as principais e as secundárias) ou o **aluguel de quartos ou cômodos** para a moradia de outras famílias dentro do mesmo domicílio⁵.

No estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro em 2001, contemplou-se outro indicador no cálculo do déficit habitacional: trata-se da questão da depreciação por tempo da construção. Embora haja discordâncias entre os especialistas, concorda-se, em geral, que as edificações têm uma vida útil e, esgotado o seu tempo, atingem um grau de precariedade que implica a reposição. No entanto, o consenso termina por aí, restando grandes dúvidas quanto ao tempo de vida útil e à possibilidade de se diferenciarem as edificações que tenham, ou não, recebido cuidados como manutenção ou reformas. Visando contribuir para o debate, a Fundação João Pinheiro fez um exercício, em 2001, a partir do caso de Belo Horizonte, buscando estimar a ordem de

⁵ Segundo a definição do IBGE, o domicílio é caracterizado como o local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas ou que esteja sendo utilizado como tal. A independência fica caracterizada quando o local de habitação tem acesso direto, permitindo a seus moradores entrar e sair sem necessidade de passar por locais de moradia de outras pessoas. Isso significa que quartos e cômodos no fundo do lote ou em andar superior com acesso externo são considerados domicílios, não se computando, então, seus moradores na categoria famílias conviventes.

grandeza desse indicador. Nesse estudo, foi desenvolvida uma diferenciação entre os imóveis que precisariam de reconstrução, calculados como déficit, e os que poderiam ainda ser reabilitados através de reformas, calculados como inadequação.

Os critérios para a definição da **inadequação** também partem da definição de um **padrão mínimo**, que fixa critérios de qualidade construtiva, de dimensionamento da moradia e das peças que a compõem e, ainda, de critérios relacionados ao ambiente em que essa moradia se insere. A Fundação João Pinheiro, em seu primeiro estudo, considerou como inadequadas: "(...) as moradias duráveis urbanas que apresentam deficiências graves de infra-estrutura básica, adensamento excessivo, ou onde os moradores mais pobres comprometem grande parte de sua renda com o aluguel" (Fundação João Pinheiro, 1995, p. 15).

Com relação ao adensamento excessivo, tomou-se como indicador a densidade de moradores por dormitório, excluídos os domicílios urbanos com presença de **famílias conviventes** e **quartos/cômodos alugados**, para não haver duplicidade com a dimensão **coabitação familiar**. No estudo, tomou-se como suportável o limite de até três moradores por dormitório, onde o subgrupo relevante é o das casas e dos apartamentos urbanos com **família única**.

Já para a questão do comprometimento do aluguel, considerou-se excessivo o acima de 30% da renda familiar para as faixas de renda até dois salários mínimos (SMs), consideradas mais vulneráveis a esse problema e para quem a propriedade da moradia tem importância crucial na manutenção das condições básicas de vida.

Esse indicador foi modificado no estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro em 2001, deixando de ser considerado como inadequação e passando a contar como déficit habitacional. Essa alteração foi feita a partir de uma avaliação de que a inadequação, da forma como é definida no estudo desenvolvido em 1995, diz respeito a um conjunto de moradias que não precisariam ser substituídas e que poderiam ser "melhoradas" ou complementadas em alguns de seus elementos constituintes (internos ou ambientais). Esse é o princípio válido para as outras duas categorias de inadequação — por infra-estrutura ou por adensamento. No entanto, as famílias de baixa renda que pagam um aluguel excessivo se constituem como uma parcela da população em situação de carência, necessitando de acesso à moradia e não de melhorias. A única alternativa para que se tratasse esse indicador no âmbito do conceito de inadequação seria no caso de políticas de controle dos aluguéis ou de complementação de renda, o que não faz parte da experiência recente do País. Estudos realizados sobre as populações que ocupam terrenos, criando novas favelas, ou que demandam os órgãos públicos para soluções habitacionais revelam que se

trata, basicamente, de famílias vivendo em situação de aluguel, pressionadas em busca de uma estabilidade para sua solução habitacional. Logo, considerou-se mais adequado tratar esse subconjunto como déficit e não como inadequação.

Em termos do acesso à infra-estrutura, no estudo de 1995 estabeleceu-se uma diferenciação entre a carência de infra-estrutura, em que são enquadrados os domicílios que não contam com, pelo menos, um dos critérios mínimos de acessibilidade, e a infra-estrutura inadequada, em que são enquadrados os domicílios que dispõem de acesso à infra-estrutura, mas necessitam de melhorias na acessibilidade. A carência era definida da forma que segue (Fundação João Pinheiro, 1995, p. 16).

São considerados totalmente inadequados ou carentes em infra-estrutura básica os domicílios urbanos duráveis que, independentemente da faixa de renda, não contam com qualquer um dos indicadores a seguir:

- energia elétrica;
- abastecimento de água em sua forma mais ampla, ou seja, ao menos água de poço ou nascente;
- esgotamento sanitário de qualquer espécie, no mínimo uma fossa rudimentar; e
- coleta de lixo em regiões metropolitanas; para as demais áreas urbanas dos estados seria aceitável que o lixo fosse queimado ou enterrado.

Uma vez realizada a estimativa relativa aos domicílios carentes, identificavam-se aqueles que tinham infra-estrutura mínima, porém inadequada. Nesse caso, era feita uma estratificação do padrão mínimo segundo as faixas de renda. Assim, eram considerados como critérios de inadequação de infra-estrutura os apresentados a seguir.

É inadequado, **na faixa de até dois salários mínimos**, excluídos os carentes, o domicílio que apresente abastecimento de água através de poço ou nascente juntamente com esgotamento sanitário através de fossa rudimentar.

É inadequado, **na faixa de dois a cinco salários mínimos**, o domicílio que não apresente, pelo menos, abastecimento de água através de rede ou poço/nascente com canalização interna e esgotamento sanitário através de fossa rústica com escoadouro.

É inadequado, **na faixa acima de cinco salários**, o domicílio que não apresente, pelo menos, abastecimento de água através de rede com canalização interna ou esgotamento sanitário através de fossa séptica ou rede. Esses três critérios são tomados isoladamente ou em associação.

Essa diferenciação dos critérios de inadequação por faixas de renda e a distinção entre carência e inadequação por infra-estrutura foram abandonados no estudo de 2001, passando a prevalecer a seguinte definição: são conside-

rados inadequados os domicílios que não possuem ao menos um dos serviços básicos considerados, não se levando mais em conta um padrão mínimo de aceitabilidade por cada faixa de renda. Segundo esse critério mais restritivo, é considerado carente em infra-estrutura o domicílio que não contar com um ou mais dos seguintes serviços:

- energia elétrica;
- rede de abastecimento de água com canalização interna;
- rede coletora de esgoto ou pluvial, ou, ainda, fossa séptica;
- lixo coletado direta ou indiretamente.

Anteriormente considerada parcela da infra-estrutura inadequada, a ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio passou a caracterizar um novo componente da inadequação de moradias, denominado inexistência de unidade sanitária domiciliar interna.

O estudo de 2001 incorporou ainda outros elementos à definição de inadequação: a inadequação fundiária e a inadequação por depreciação. Quanto ao último caso, já foram feitos comentários anteriormente. A incorporação da inadequação fundiária justifica-se, já que um dos elementos centrais no debate sobre as políticas habitacionais diz respeito ao acesso à terra e à questão da irregularidade da moradia popular. Isso se deve, por um lado, aos mecanismos informais através dos quais a população enfrenta os limites dos mercados fundiário e habitacional e, por outro, a uma precarização da moradia, seja no seu aspecto jurídico, seja no aspecto urbanístico e de infra-estrutura, seja, ainda, no aspecto ambiental. Favelas, loteamentos clandestinos e ocupações em áreas de risco ou de preservação ambiental revelam as faces públicas desse mercado informal.

As favelas, que têm sua origem em um processo espontâneo de ocupação ilegal de terras, após um período de consolidação, desenvolvem um mercado de compra e venda ou de aluguel bastante dinâmico, baseado em normas e em mecanismos institucionais informais, freqüentemente supervisionados pelas associações de moradores locais. As terras invadidas — que se constituem em um mercado — são, na maioria dos casos, as piores terras, ou seja, aquelas que foram deixadas à margem do mercado, ou por serem públicas, ou por se situarem em áreas ecologicamente frágeis — encostas, margens de rio ou baixios sujeitos à inundação.

O mercado de loteamentos populares da periferia, por outro lado, precisa reduzir dramaticamente seus custos, de forma a viabilizar o baixo preço de revenda dos lotes, assim como o financiamento direto a longo prazo. Isso se faz através do desrespeito às normas jurídicas e urbanísticas, através da não-implantação de infra-estrutura ou através da ocupação de terras impróprias à urbanização — terrenos alagadiços e áreas de encostas.

Essa situação implica, então, a insegurança da permanência na moradia e a inibição de iniciativas de investimentos na própria habitação, caracterizando, portanto, uma situação inadequação, denominada inadequação fundiária e caracterizada, no **Censo**, pela não-propriedade do terreno em que se situa o domicílio.

Por fim, no seu último trabalho, a Fundação João Pinheiro tratou de forma isolada os casos dos domicílios sem unidade sanitária interna, entendendo que esta se trata de uma necessidade básica que contribui não apenas para o conforto, mas também para a saúde da população e como um caso que pode ser objeto de uma política específica que se diferencia das políticas de infra-estrutura em geral.

Essas informações estão sumarizadas nos Quadros 1 e 2, que apresentam as mudanças de metodologia operadas pela Fundação João Pinheiro em seus dois estudos.

Quadro 1

Elementos do déficit habitacional — 1995 e 2001

ESTUDO DE 1995	ESTUDO DE 2001
Domicílios rústicos	Domicílios rústicos
Domicílios improvisados	Domicílios improvisados
Famílias conviventes	Famílias conviventes
Cômodos cedidos ou alugados	Cômodos cedidos ou alugados
-	Depreciação do estoque
-	Ônus excessivo com o aluguel

Quadro 2

Elementos da inadequação habitacional — 1995 e 2001

ESTUDO DE 1995	ESTUDO DE 2001
Densidade excessiva	Densidade excessiva
Carência e inadequação da infra-estrutura	Carência da infra-estrutura
Ônus excessivo com aluguel	-
-	Inadequação fundiária urbana
-	Inadequação em função da depreciação
-	Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna

Como já explicitado acima, os dados da PNAD não permitem desagregação maior do que em nível de estados e regiões metropolitanas. O cálculo das necessidades habitacionais por município, portanto, depende da utilização do **Censo Demográfico**. Antes de elencar as dificuldades a serem enfrentadas neste caso, cumpre fazer alguns esclarecimentos que dizem respeito à forma como é concebido e aplicado o censo. Em primeiro lugar, trata-se de dois questionários, sendo o primeiro aplicado ao conjunto do universo pesquisado, ou seja, em todos os domicílios do País (excetuando-se, obviamente, aqueles que estiverem fechados na ocasião da pesquisa); e o segundo, aplicado sobre uma amostra, que, no último recenseamento, se constituiu de 10% do total de domicílios. A unidade básica de recenseamento é o setor censitário. A construção da amostra parte do setor censitário, mas as variáveis não são representativas a esse nível, ou seja, as perguntas referentes ao segundo questionário não podem ser tabuladas por setor censitário e precisam ser agregadas em um número mínimo de setores para que venham a ter representatividade estatística. De maneira geral, os setores censitários são construídos respeitando-se as divisões administrativas das cidades e permitindo que os resultados do censo possam ser computados não apenas em nível de municípios, mas também em nível de bairros ou de outras regionalizações existentes localmente. No caso do censo de 2000, o IBGE construiu um conjunto de áreas, como agregação de setores censitários, denominadas Área de Expansão Demográfica da Amostra (AED), que são as unidades mínimas a serem utilizadas para que possam ser computadas, de forma estatisticamente segura, as informações referentes à amostra, ou seja, ao segundo questionário.

Com relação aos indicadores que compõem as necessidades habitacionais, conforme a metodologia anteriormente discutida, os dados do **Censo Demográfico 2000** apresentam algumas diferenças em relação ao **Censo Demográfico 1991** e à PNAD. Esta se refere, principalmente, aos domicílios rústicos e às famílias com ônus excessivo de aluguel, tendo sido excluídas dos questionários as perguntas que permitiriam identificar o material de construção das paredes do domicílio e o valor do aluguel pago.

Outro problema a ser considerado envolve a utilização de outras variáveis da amostra, mas que estão presentes no **Censo 2000**. É o caso das famílias conviventes. Não há qualquer problema em utilizar esse indicador para o município, mas, no caso da desagregação por renda e por região intra-urbana, devem ser desenvolvidos testes, de forma a garantir a sua representatividade estatística.

Considerando esses problemas, o cálculo do déficit e da inadequação por município envolve as variáveis apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3

Déficit habitacional

DÉFICIT HABITACIONAL	INADEQUAÇÃO HABITACIONAL
Domicílios improvisados	Densidade excessiva
Cômodos alugados ou cedidos	Inadequação fundiária urbana
Famílias conviventes	Inadequação em função da depreciação
-	Carência de serviços de infra-estrutura básica
-	Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna

Tendo cuidado com os problemas que envolvem o cálculo do déficit por domicílio, consideram-se neste trabalho, em primeiro lugar, os dados globais para as RMs selecionadas, calculados pela Fundação João Pinheiro (2001). Em seguida, são feitas algumas considerações sobre a distribuição intra-urbana do déficit e da inadequação, utilizando o cálculo desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, em que não são computadas todas as variáveis pela inexistência de dados censitários. Isso significa que os dados globais não podem ser comparados com os dados por município.

2 - O déficit e a inadequação habitacionais nas regiões metropolitanas, na década de 90

O estudo apresentado em 2001 pela Fundação João Pinheiro, usando os dados da PNAD, permitiu desagregar os grandes números do déficit e da inadequação habitacionais no País entre grandes regiões, estados e regiões metropolitanas, neste caso, incluindo-se apenas aquelas que, até a PNAD de 1999, estavam definidas oficialmente como tal, o que inclui Belém, Recife, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Distrito Federal.

Antes de entrar especificamente na questão metropolitana, cabe lembrar que o déficit habitacional no Brasil, no ano 2000, foi estimado em cerca de 6.500.000 unidades, sendo basicamente urbano, à exceção da Região Nordeste, que concentra ainda um déficit rural expressivo. Esse número equivale a 14,8% do parque domiciliar existente, sendo que as Regiões Norte e Nordeste apresentam percentuais bem maiores. Em termos de sua composição, o déficit é majoritariamente formado pela coabitação familiar, que responde por 56,6% do total, seguido pela precariedade da habitação, com 24%, e pelo ônus excessivo com aluguel, com 18%, sendo a depreciação por tempo de existência do imóvel responsável por apenas 2% do total. O valor de 83% do déficit está concentrado na população com renda familiar até três salários mínimos, e 91,6% (acumulados) na faixa até cinco SMs, o que mostra a importância de uma política nacional voltada para os segmentos de baixa renda.

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

Do déficit total, em torno de 30% estão concentrados nas 10 principais regiões metropolitanas, correspondendo a 1.950.000 unidades. Nessas áreas, 65% do déficit corresponde à coabitação familiar, 21%, ao ônus excessivo com pagamento de aluguel, e quase 10%, à habitação precária. Esses números mostram que o problema habitacional deixa de ser a improvisação dos materiais de construção, revelando o que se pode conferir a olho nu na maioria das metrópoles das Regiões Sul e Sudeste, ou seja, que a população tem investido na melhoria habitacional através do uso de materiais mais resistentes, como o tijolo, o bloco de concreto e a cobertura com laje.⁶

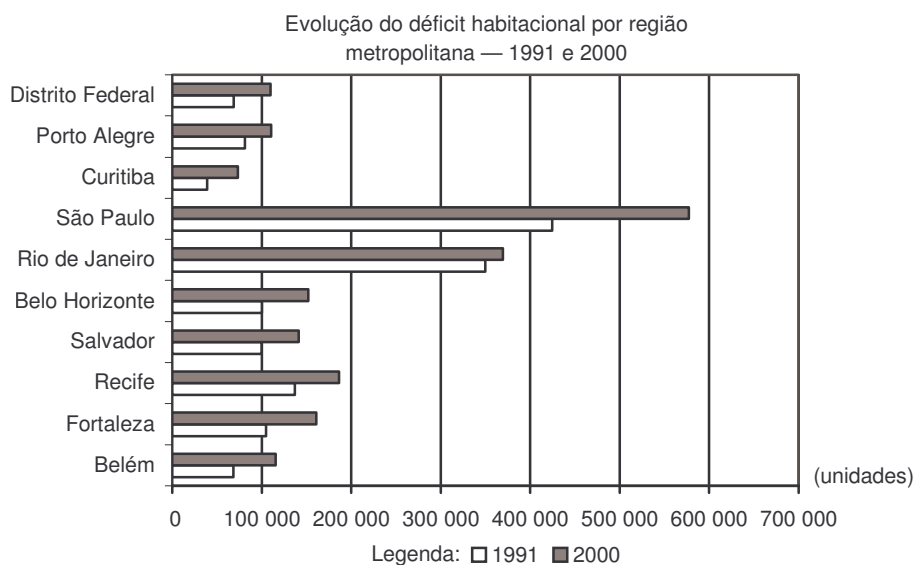
O que ocorreu nos anos 90? Sabe-se que o déficit aumentou em cerca de 1.200.000 unidades na década,⁷ no Brasil, crescimento que, no entanto, se revelou inferior ao do crescimento domiciliar global, fazendo com que o

⁶ Embora subsistam problemas de salubridade e de segurança nessas moradias, não detectáveis pelos dados da PNAD e censitários.

⁷ Os valores citados neste parágrafo correspondem ao que a Fundação João Pinheiro denominou de "déficit ajustado", incluindo os elementos que poderiam ser comparados entre 1991 e 2000.

déficit relativo tenha se reduzido de 15,4% para 14,6%. Nas metrópoles, verificou-se um crescimento absoluto de quase 500.000 unidades, com pequena redução da participação do déficit no parque domiciliar, de 13,6% para 13,3%. O comportamento dessa evolução pode ser visto nos Gráficos 1 e 2.

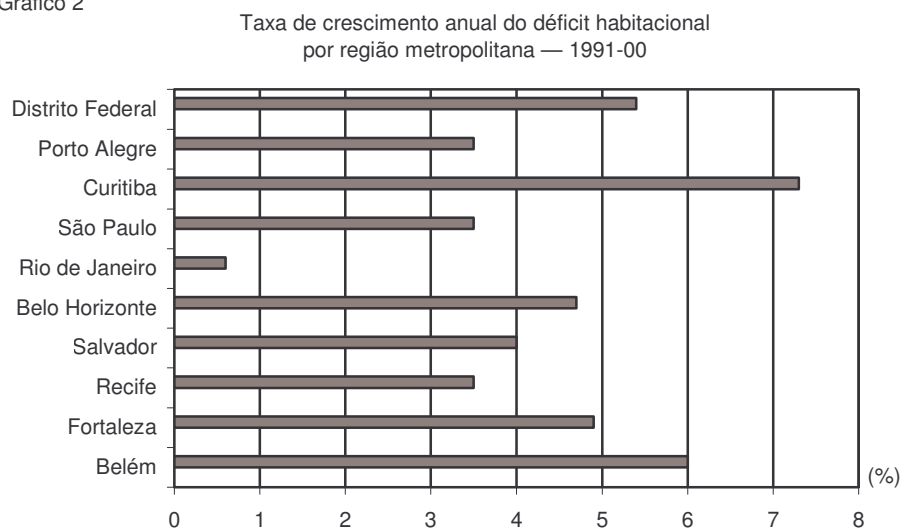
Gráfico 1



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

Os Gráficos 1 e 2 mostram que o déficit cresceu em todas as RMs, ficando a média anual de crescimento em torno de 3%, destacando-se, no entanto, as Cidades de Curitiba, Belém e Brasília, com taxas superiores a 5%. A variação identificada entre as metrópoles reflete, com certeza, as diferentes taxas de crescimento demográfico. As elevadas taxas de crescimento do déficit em uma região como a de Belém, que é uma cidade que concentra um grande contingente de pobres e que tem menor capacidade de gerar recursos para enfrentar o problema, é extremamente preocupante. Por outro lado, cabe ressaltar a importância do crescimento em Curitiba, cidade que é apontada na literatura como modelo de qualidade de vida.

Gráfico 2



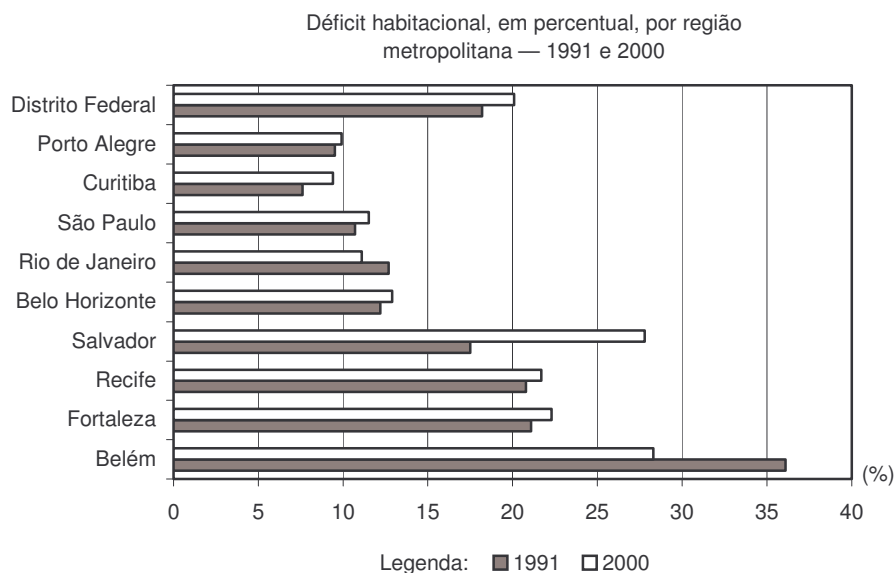
FONTE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional 2000. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001. (Relatório de Pesquisa).

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

O Gráfico 3 mostra que Belém e Salvador têm um déficit que atinge cerca de 27%, enquanto os indicadores de Recife, Fortaleza e o do Distrito Federal variam em torno de 20%. Esses valores são bem superiores à média nacional (14,8%) e indicam a gravidade do problema em nível local. Destaca-se ainda a metrópole de Salvador, com um crescimento significativo na última década. Na outra ponta do espectro, a metrópole do Rio de Janeiro é a única que reduziu o percentual do déficit, o que certamente reflete o seu esvaziamento populacional. Já Curitiba, que, em 1991, apresentava a melhor situação do País, com déficit de cerca de 7%, já se aproxima do nível de 10% de Porto Alegre (a segunda melhor situação) e dos índices de 11% do Rio de Janeiro e de São Paulo.

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

Gráfico 3

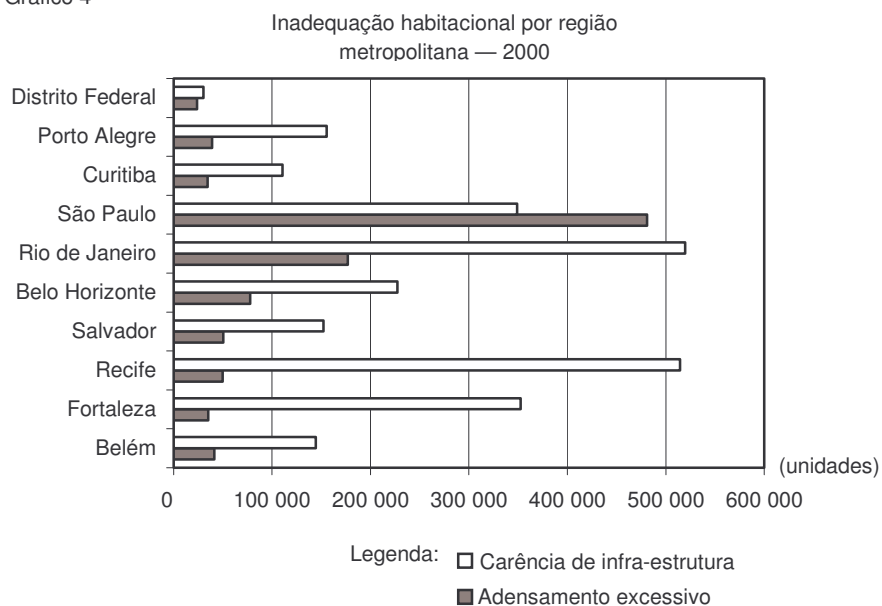


FONTE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional 2000. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001. (Relatório de Pesquisa).

Observando-se os dados relativos, percebe-se que a situação das metrópoles das Regiões Nordeste e Norte é bem mais precária, principalmente em Recife, Fortaleza e Belém. Sabe-se que o problema de infra-estrutura se concentra na área do saneamento, já que a cobertura de energia elétrica é quase universalizada. A escala dos números aponta a necessidade de políticas amplas de provisão de abastecimento de água e de coleta de esgoto e lixo, que não podem ser resumidas tão-somente às iniciativas de urbanização de favelas. Certamente, estas últimas são da maior importância, mas a natureza do problema envolve, principalmente, a ausência de redes e de sistemas de coleta na periferia,⁸ sugerindo a necessidade de se desenharem macropolíticas de saneamento e não apenas intervenções pontuais em assentamentos populares.

⁸ Cabe ressaltar que não se trata apenas de implantar as redes, que são a ponta final do sistema, mas também de ampliar a captação e a adução de água e efetivar o tratamento do esgoto e do lixo coletados.

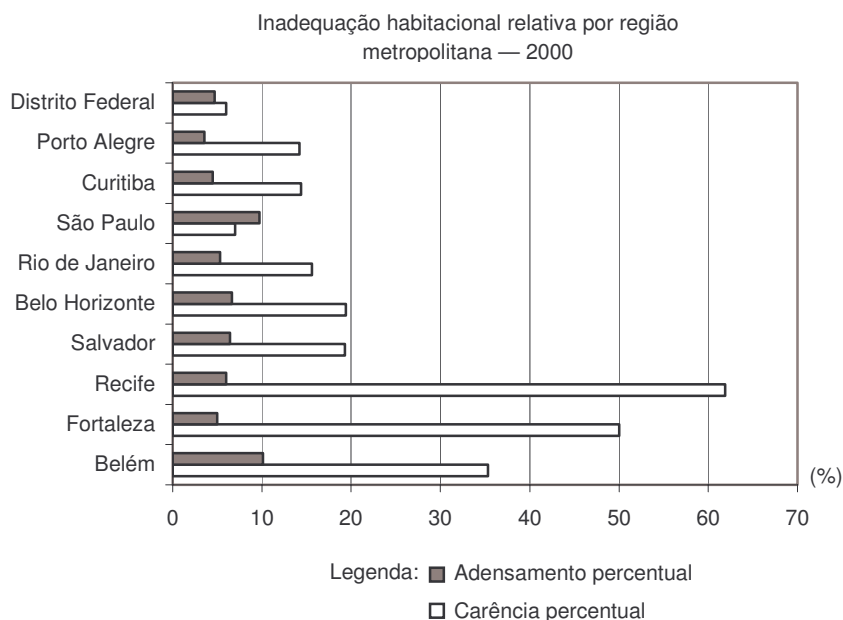
Gráfico 4



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

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

Gráfico 5



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

3 - O déficit e a inadequação habitacionais: variações intrametropolitanas

Como exposto anteriormente, o cálculo do déficit através das informações censitárias é limitado, não permitindo estimar os valores para a habitação precária e para o ônus excessivo com aluguel. Assim, os dados apresentados neste item não revelam todo o tamanho do problema, sendo úteis apenas para a compreensão das diferenças intrametropolitanas.

A partir das mudanças institucionais da Constituição de 1988, os governos estaduais passaram a gozar do poder de instituir novas regiões metropolitanas em seus territórios, sem que exista qualquer critério técnico a ser atendido. Verificou-se, assim, um movimento, principalmente nos Estados de Minas Gerais e Paraná, no sentido de transformar certos agregados de

municípios em RMs ou de incluir municípios com baixos vínculos funcionais em áreas metropolitanas já existentes. Isso significa que algumas das metrópoles oficiais existentes hoje não necessariamente apresentam tamanho populacional ou inter-relações expressivas que caracterizariam uma definição tecnicamente coerente de metrópole (Moura; Kornin, 2002; Davidovich, 2002).

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

Observando-se os dados do déficit e da inadequação, verifica-se a grande discrepância de escala entre as diferentes metrópoles. Enquanto, por exemplo, a RM do núcleo do Vale do Itajaí tem um déficit total de cerca de 6.800 unidades, a RM de São Paulo apresenta um déficit total de cerca de 300.000 unidades. O déficit da RM do Vale do Itajaí equivale ao do Município de Mogi das Cruzes, apenas o sexto maior na RM de São Paulo. Esses números refletem a enorme diferença de escala que torna a comparação intermetropolitana extremamente complexa. Outra questão relevante é que, dada essa diferenciação, qualquer política a ser adotada, considerando o recorte metropolitano, deve se diferenciar segundo os tipos de metrópole tratadas.

Observando-se os dados do déficit e da inadequação e comparando-se as 29 metrópoles em análise, podem-se estabelecer três tipos básicos de distribuição das necessidades habitacionais no território metropolitano. Em primeiro lugar, destaca-se um grupo em que o déficit e a inadequação estão fortemente concentrados no município-núcleo, com um outro município periférico com números ainda significativos, enquanto o resto da metrópole apresenta indicadores absolutos muito baixos. É o caso de Belém, com 76% do déficit metropolitano (enquanto Ananindeua, em segundo lugar, tem 18,4%), de São Luis, com 85% (e São José de Ribamar, com 8,6%), de Fortaleza, com 76% (e Caucaia e Maracanaú, com 6,54% e 5,7% respectivamente), de Salvador, com 81% (e Camaçari, com 5%), de Goiânia, com 70% (e Aparecida de Goiânia, com cerca de 20%). Tal situação reproduz-se ainda entre as metrópoles cujos núcleos não são capitais, a saber, as de Londrina, Maringá, do núcleo da RM do Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste catarinense (núcleo).

Como uma variante desse tipo, identificam-se a metrópole de Natal, que tem 71,5% do déficit concentrado no município-núcleo e um conjunto de quatro municípios com índices entre 4% e 8%, e Brasília, com 73% no núcleo e os Municípios de Novo Gama, Formosa, Planaltina, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás e Luisiânia concentrando entre 2,3% e 4% do déficit regional.

Um segundo tipo é aquele que corresponde às regiões metropolitanas mais consolidadas, em que o núcleo concentra entre 40% e 60% do déficit, e um grupo de municípios, que podem se caracterizar como uma periferia consolidada, acumula percentuais importantes. É o caso de Recife, com 45%, enquanto Jabotão, Olinda e Paulista apresentam entre 7% e 14%; de Belo Horizonte, com 52%, seguido de Contagem, Betim e Ribeirão das Neves variando entre 5% e 12%; do Rio de Janeiro, com 56%, seguido de Nova Iguaçu, São Gonçalo, Duque de Caxias e São João de Meriti variando entre 4% e 8%; de São Paulo, com 58%, com Guarulhos, Santo André, Osasco e São Bernardo variando entre 3,6% e 5,8%; de Curitiba, com 60%, com São José dos Pinhais, Colombo e Pinhais variando entre 4% e 8%; de Florianópolis, com 41% e com São José e Palhoça com 18% e 29%; e Porto Alegre, com 40% e com um conjunto de seis municípios (Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo e Alvorada) variando entre 5% e 7,6% do déficit regional. Entre as metrópoles novas, a mesma situação é identificada no Colar Metropolitano de Belo Horizonte, na RM do Vale do Aço e na área de expansão da RM do Vale do Itajaí.

Um terceiro tipo, menos numeroso, pode ser identificado através de uma diluição da distribuição do déficit e da inadequação entre vários municípios. É o caso, principalmente, das metrópoles com pouca incidência populacional, como o Colar Metropolitano da RM do Vale do Aço e as áreas de expansão das RMs de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste catarinense. Um caso que vale ressaltar é o da RM de Vitória, em que o déficit e a inadequação são quantitativamente mais importantes nos municípios periféricos de Vila Velha, Cariacica e Serra do que no município-núcleo, que aparece em quarto lugar. Na verdade, nesse caso, observa-se uma diluição, já que o déficit varia entre 21,4% e 24% entre o quarto e o primeiro lugar.

No que diz respeito ao déficit relativo, de maneira geral, os percentuais dos municípios-núcleo tendem a ficar em torno ao da média metropolitana, com municípios periféricos (eventualmente com baixo indicador quantitativo) apresentando percentuais significativamente mais elevados. A RM de Porto Alegre apresenta uma situação relativamente diferenciada do tipo, já que não existem grandes discrepâncias dos percentuais entre o município-núcleo e os municípios periféricos. Um outro tipo identificado é o que engloba as metrópoles de Maceió, Salvador, Curitiba e núcleo do Vale do Itajaí, em que o

indicador relativo ao município-núcleo é o menor da metrópole (caso de Maceió) ou está claramente entre os menores. Já as RMs de Belém, São Luís e da Baixada Santista apresentam o caso inverso, em que o percentual do município-metrópole é superior ao dos municípios periféricos.

Os indicadores relativos à inadequação distribuem-se entre adensamento domiciliar, carência de infra-estrutura, ausência de unidade sanitária e não-propriedade do terreno. Dentre estes, como já anotado, a carência de infra-estrutura tende a apresentar os resultados mais expressivos, à exceção de São Paulo, que apresenta elevados índices de adensamento.

Analisando-se a distribuição dos quantitativos da inadequação por infra-estrutura entre os municípios das RMs, verifica-se que, em linha geral, estes tendem a seguir a mesma hierarquia definida pelos indicadores do déficit. Contudo apresentam uma variação importante, já que os valores encontrados nos municípios-núcleo, que tendem a concentrar o maior peso em relação ao conjunto metropolitano, tendem a ser menores no caso da infra-estrutura que no caso do déficit. Ou seja, considerando-se que as cidades principais das RMs tendem a acumular maiores investimentos em infra-estrutura, a distribuição desse indicador irá reduzir o seu peso nesses municípios. Como exceções, destacam-se os casos de Maceió, Campinas, Vale do Itajaí e Colar Metropolitano da RM do Vale do Aço, em que a concentração da carência de infra-estrutura no núcleo é maior que a do déficit. Outras situações diversas são apresentadas pelas metrópoles da Baixada Santista, de Vitória, da área de expansão de Florianópolis e do Vale do Aço, em que os indicadores de carência de infra-estrutura em municípios periféricos são superiores aos do município-núcleo.

Como regra geral, os índices de carência de infra-estrutura, comparados ao parque domiciliar municipal, tendem a ser muito mais elevados nos municípios periféricos do que nos municípios-núcleo. Nesse contexto, inclusive, são os municípios com maiores taxas de crescimento e mais distantes do núcleo (e, portanto, com menor tamanho populacional) que mostram os piores indicadores. Esses índices são piores nas metrópoles das Regiões Nordeste e Norte, em que podem chegar a 90% ou 100%, e se reduzem em algumas metrópoles das Regiões Sudeste e Sul, atingindo, nos piores casos, 75%. Um grupo de metrópoles destaca-se por apresentar indicadores bem mais equilibrados, a saber, as de Campinas, Baixada Santista, os núcleos das RMs do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste catarinense e, principalmente, Porto Alegre, onde os indicadores máximos atingem cerca de 30%.

O adensamento excessivo é elevado na RM de São Paulo e na RM de Belém, apresentando índices relativos superiores a 15,4%, seguidos pelo Rio de Janeiro, pela Baixada Santista e por Salvador, com indicadores maiores que 12%. Embora existam variações significativas entre os municípios de uma mesma

RM, a amplitude dessa variação tende a ser menos importante do que a dos indicadores de carência de infra-estrutura.

O problema da ausência de sanitário interno à unidade domiciliar concentra-se, basicamente, nas metrópoles das Regiões Norte e Nordeste. São elevados os índices médios de São Luís, Fortaleza e Maceió principalmente. Embora as médias metropolitanas das Regiões Sul e Sudeste tendam a ser muito baixas, em algumas metrópoles surpreende a ocorrência desse problema: em Curitiba, por exemplo, considerada cidade modelo de qualidade de vida, os Municípios de Cerro Azul e Doutor Ulisses apresentam índices comparáveis aos de São Luís (superiores a 20%). Na RM de Belo Horizonte, dois municípios (Taquaraçu de Minas e Baldim) apresentam índices superiores a 10%, enquanto, no Colar Metropolitano do Vale do Aço, dois municípios, Braúnas e Bugre, apresentam índices de 19% e 21% respectivamente. Esses indicadores mostram a necessidade de dois tipos de ação política: uma mais dispersa, nas metrópoles de São Luís, Fortaleza e Maceió; outro, mais focalizado, nos municípios periféricos das RMs citadas acima.

Com relação à inadequação fundiária (terreno não próprio), sabe-se que esse indicador é pouco confiável. Pode-se supor que ele irá variar não apenas em função da distribuição efetiva do problema, mas também em função da consciência da população em relação a ele. Talvez esse fato explique os altos índices apresentados na RM Porto Alegre (média de 11,55%, com baixa amplitude de variação entre os municípios), enquanto a região de Brasília apresenta média extremamente baixa (3,08%), sabendo-se da gravidade da questão fundiária no Distrito Federal. De maneira geral, excetuando-se esses casos-limite, o indicador mostra que o problema da irregularidade fundiária não é limitado aos núcleos metropolitanos, apresentando valores bastante elevados em municípios periféricos. Isso mostra que o modelo clássico que opunha ocupação de terra no núcleo (favela) e loteamento popular na periferia não corresponde mais à realidade, com as ocupações distribuindo-se por todo o território metropolitano.

4 - Conclusão

O objetivo deste trabalho é o de chamar atenção para a importância do tratamento dos indicadores habitacionais na escala metropolitana, buscando-se, através da análise comparativa, evidenciar algumas características mais gerais que pudessem informar sobre a natureza do problema e sobre as alternativas de políticas para o seu enfrentamento.

A análise mostrou que o conjunto de situações englobadas pelo conceito (hoje fluido) de metrópole apresenta diferenças significativas de escala e de forma de distribuição. Nesse sentido, foram construídas algumas tipologias básicas que permitissem caracterizar as diferentes situações, buscando identificar as consequências dessa diferenciação do ponto de vista das políticas públicas.

Uma primeira conclusão, mais genérica, diz respeito à ausência, nos anos 90, de políticas de provisão, ou seja, de oferta de novas oportunidades habitacionais⁹ que permitissem, pelo menos, reduzir as taxas de crescimento do déficit. O que se observa, ao contrário, é que o recrudescimento do crescimento metropolitano, na última década, se fez acompanhar por um agravamento das condições de vida nas metrópoles, expresso através do déficit habitacional. Essa conclusão é mais importante se se considerar que os anos 90 se caracterizaram por um conjunto significativo de experiências de urbanização e regularização de assentamentos precários em várias das cidades analisadas. Essa constatação leva a se considerar que, independentemente dessas ações, necessárias e mesmo imprescindíveis e que se poderiam denominar corretivas, se devem desenvolver também ações de caráter preventivo, que ampliem a oferta de terra urbanizada e de crédito, visando evitar o crescimento do problema.

Um segundo ponto importante diz respeito à extensão do problema da ausência de infra-estrutura adequada nessas regiões. Apesar das melhorias significativas quanto ao abastecimento de água em todo o País e de serviços de coleta de esgoto e lixo em algumas metrópoles do Sul e do Sudeste, a situação geral ainda é extremamente grave, com um quadro dramático nas metrópoles das Regiões Norte e Nordeste. Esses indicadores expressam as consequências da ausência de um sistema nacional de financiamento do setor de saneamento que permitisse a efetivação dos investimentos necessários para a complementação das redes e para a construção de sistemas complementares. Destaca-se ainda a permanência de um problema que se acreditava superado, a saber, a ausência de sanitário de uso exclusivo do domicílio, que atinge mais de 20% no Maranhão e em municípios da periferia de cidades das Regiões Sul e Sudeste, como a cidade-modelo de Curitiba. Trata-se, nesse caso, de situação emergencial, que deve ser objeto de uma política específica.

⁹ A noção de oportunidade habitacional visa descaracterizar as políticas de provisão de seu modelo tradicional (construção de conjuntos), englobando uma diversidade de opções: lotes urbanizados, embrião, financiamento, etc.

Um terceiro aspecto a ser destacado diz respeito à grande heterogeneidade do comportamento dos indicadores em nível intrametropolitano, ao mesmo tempo em que se verifica que os municípios-núcleo permanecem, em linha geral, concentrando a maior parcela dos problemas. Isso implica a necessidade de se construírem políticas que permitam enfrentar os desafios dos grandes núcleos presentes nos núcleos e em alguns municípios da periferia consolidada, mas também de melhorar as condições dos pequenos municípios periféricos, que tendem a concentrar a população mais carente, em situação de pior qualidade de vida.

Um comentário marginal, mas relevante, diz respeito aos indicadores referentes a Curitiba, que, em vários aspectos, parece estar perdendo a aura de cidade-modelo conquistada nos anos 80, apresentando problemas significativos em sua periferia e também no município-sede. Tendo apresentado uma forte tendência de crescimento populacional na última década e atraído um contingente importante de migrantes, trazidos pelo desenvolvimento gerado pela industrialização, Curitiba, se não forem tomadas iniciativas imediatas, tende a desenvolver um padrão semelhante ao das outras metrópoles brasileiras.

Por fim, na medida em que o Governo Federal declara a intenção de concentrar os investimentos sociais em áreas metropolitanas, deve-se levar em conta, hoje, a grande diversidade do que se denomina oficialmente metrópole, sendo importante que se institucionalizem mecanismos que evitem a criação espúria de novas áreas metropolitanas para legitimar interesses de elites locais, como vem acontecendo. Tanto mais que, em sendo as metrópoles áreas prioritárias de investimento, maior será o desejo de políticos locais em dar aos seus municípios um novo status e de inseri-los como receptores do fluxo (cada vez mais difícil e limitado) de recursos federais.

Referências

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

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

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

LAGO, Luciana Correa do. **Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

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

TASCHNER, Suzana Pasternak. O quadro atual da habitação no Brasil: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, IBAM, v. 39, n. 203, abr./jun. 1992.