

### **Resumo**

O trabalho apresentado procura articular a conformação da política habitacional à produção do território metropolitano e os limites e as possibilidades da construção de um padrão institucional capaz de atender aos desafios do fenômeno regional metropolitano sob o ponto de vista de uma política pública setorial, a habitacional. Este trabalho é parte de um projeto de pesquisa apresentado ao IPEA (DIRUR) no âmbito da Chamada Pública PNPD nº 014 / 2012 intitulada “Estudo das Regiões Metropolitanas do Brasil”, e tem como objetivo analisar a política pública de habitação em sua relação com o território, com o urbano metropolitano e com uma eventual institucionalidade metropolitana. Será discutida a questão habitacional em sua interface com a dimensão metropolitana das principais capitais brasileiras. A partir da pesquisa de dados primários das três maiores regiões metropolitanas do país, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, o artigo abordará as relações entre o planejamento metropolitano, urbano e habitacional nos três níveis de governo da federação, no âmbito da reestruturação produtiva em curso. O artigo está dividido em três partes. A primeira parte procura construir o entendimento da precariedade habitacional como uma questão metropolitana. Na sequência, discute a questão da governança metropolitana para então concluir que os conflitos e problemas existentes nesse tecido urbano não serão equacionados e solucionados no estrito âmbito municipal e que a colaboração e os pactos interinstitucionais são fundamentais para sua superação.

**Palavras-chave:** habitação, região metropolitana, governança metropolitana.

### **Introdução**

O artigo procura articular a conformação da política habitacional à produção do território metropolitano e os limites e as possibilidades da construção de um padrão institucional capaz de atender aos desafios do fenômeno regional metropolitano sob o ponto de vista de uma política pública setorial, a habitacional. Este trabalho é parte de um projeto de pesquisa apresentado ao IPEA (DIRUR) no âmbito da Chamada Pública PNPD nº 014 / 2012 intitulada “Estudo das Regiões Metropolitanas do Brasil”, e tem como objetivo analisar a política pública de habitação em sua relação com o território, com o urbano metropolitano e com uma eventual institucionalidade metropolitana.

A habitação é constitucionalmente uma das matérias de competência concorrente, ou seja, que pode ser tratada pelos três entes governamentais. Já a competência do uso e ocupação do solo é exclusivamente municipal, o que pode gerar dificuldade na articulação entre os entes federados. Além disso a federação brasileira difere da mexicana ou argentina, visto que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 o município se tornou o terceiro ente da federação, com atribuições e competências específicas, sem no

entanto, ter de fato as condições materiais de gestão para essas novas atribuições. A institucionalização das regiões metropolitanas reflete esse momento, tanto no estabelecimento das regiões metropolitanas no país no período do regime autoritário quanto a constituição de regiões metropolitanas depois de 88.

No entanto, a partir de dados do IBGE, que apresentaremos ao longo do artigo, podemos constatar que a questão habitacional é de fato metropolitana, perpassando os limites municipais institucionais e impondo desafios para a gestão dessa política pública superando esses limites e traçando regionalmente sua solução.

O artigo versará sobre a questão habitacional em sua interface com a dimensão metropolitana das principais capitais brasileiras. A partir da pesquisa de dados primários das três maiores regiões metropolitanas do país, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, o artigo abordará as relações entre o planejamento metropolitano, urbano e habitacional nos três níveis de governo da federação, no âmbito da reestruturação produtiva em curso.

O artigo está dividido em três partes. A primeira parte procura construir o entendimento da precariedade habitacional como uma questão metropolitana. Na sequência, discute a questão da governança metropolitana para então concluir que os conflitos e problemas existentes nesse tecido urbano não serão equacionados e solucionados no estrito âmbito municipal e que a colaboração e os pactos interinstitucionais são fundamentais para sua superação.

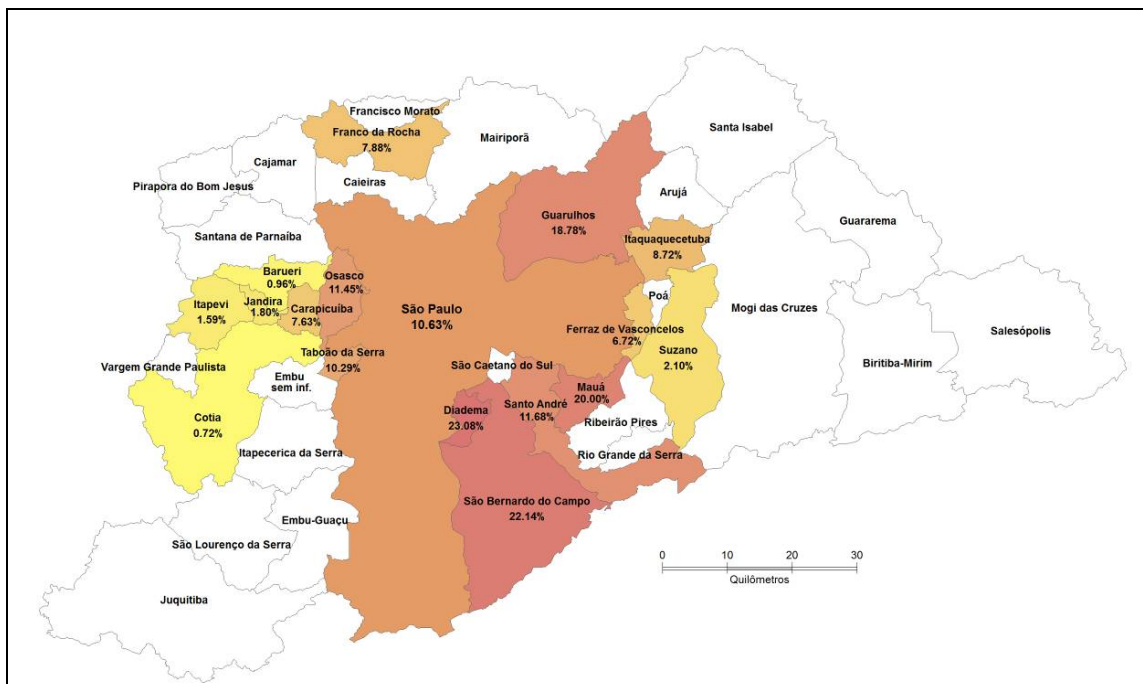
Importante ressaltar que quando utilizamos a expressão 'região metropolitana' no artigo, estamos nos referindo à forma institucional, delimitada por lei federal e leis estaduais. Não discutiremos aqui as diversas acepções da expressão, nem seu conceito, apenas utilizaremos os dados e as caracterizações feitas a partir das agregações nacionais e regionais feitas a partir das legislações estaduais que definiram formalmente esse agrupamento de municípios.

### **Precariedade habitacional como uma questão metropolitana**

Segundo o resultado do Censo de 2010 para os aglomerados subnormais, observamos que o maior número absoluto de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais estão localizados nas capitais das regiões metropolitanas, como podemos ver pelo exemplo de São Paulo no mapa 1. Porém, quando analisamos a relação entre o número de domicílios em aglomerados subnormais e o número de domicílios total, vemos que o maior percentual se encontra nos municípios limítrofes ao município polo.

Podemos observar essa relação na RMSP, na RMBH e na RMRJ, ainda que na RMRJ o município do Rio de Janeiro tenha o segundo percentual mais alto da região. O impacto dessa precariedade parece ser relativamente maior nos municípios limítrofes, requerendo um olhar para todo o conjunto da região na qual ele se insere para compreender a questão da precariedade.

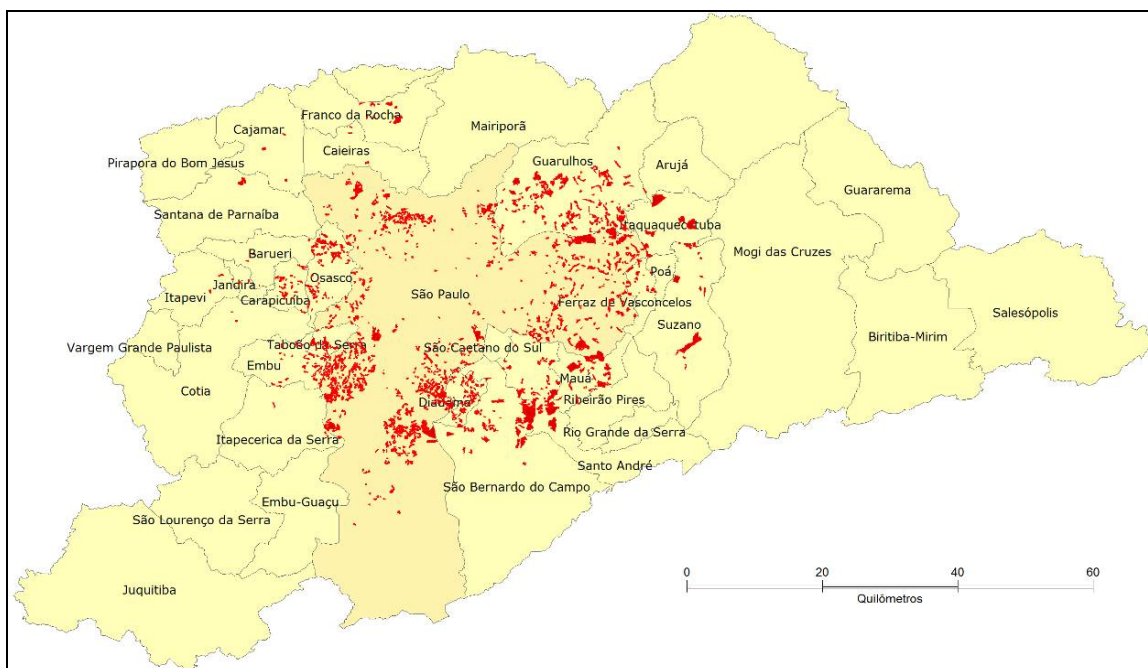
Mapa 1: Percentual de Domicílios em Aglomerados Subnormais em Relação ao Total de Domicílios – RMSP



Fonte: IBGE - CENSO 2010 - Elaboração própria.

Quando analisamos a distribuição intraurbana dos assentamentos precários, observamos que os assentamentos não ‘respeitam’ limites institucionais dos municípios, como no caso de São Paulo.

Mapa 2: Distribuição Espacial dos Setores Censitários segundo Tipo de Assentamento – RMSP



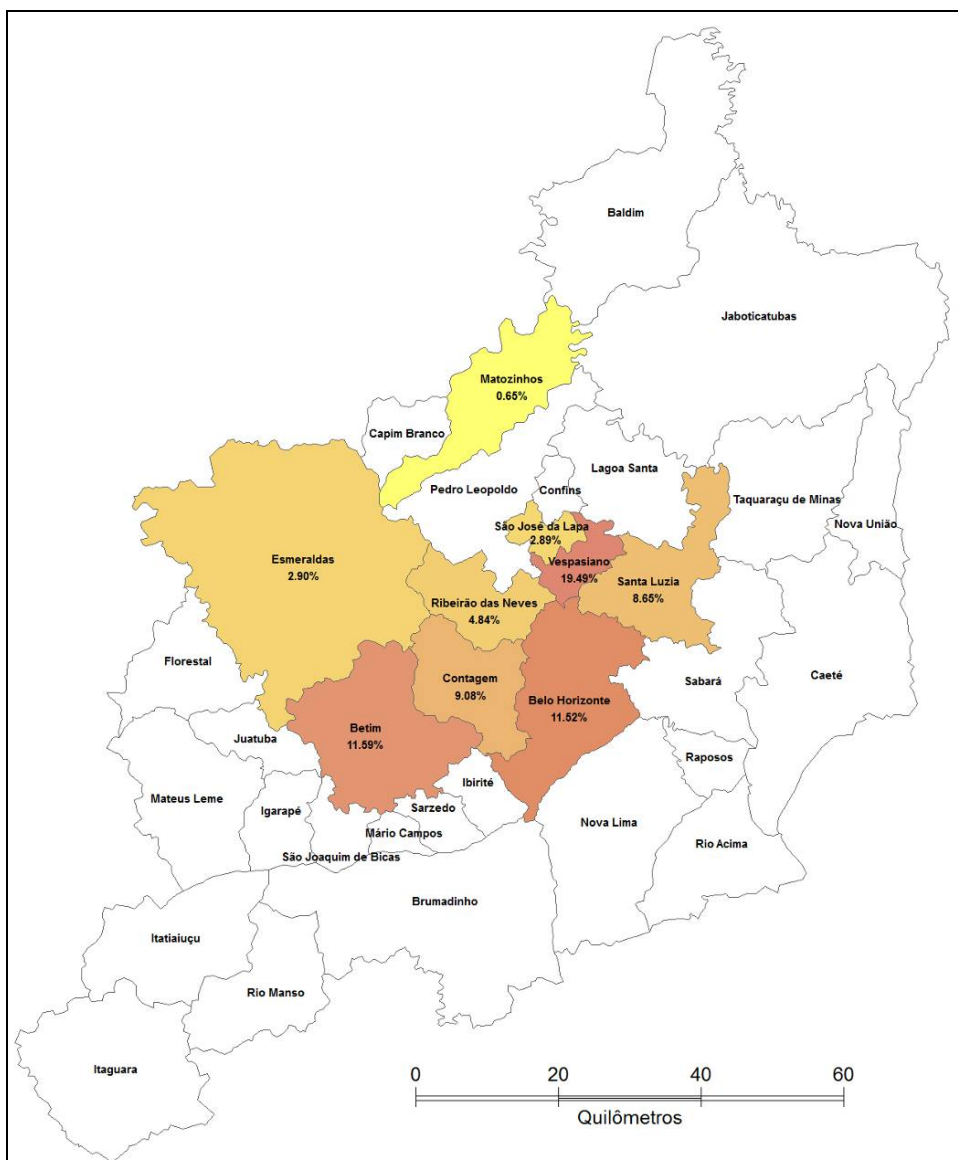
Fonte: IBGE - CENSO 2010 - Elaboração própria.

Observa-se um ‘anel’ ou ‘coroa’ de assentamentos precários em volta do centro expandido do município de São Paulo (em vermelho), perpassando a área das represas Billings e Guarapiranga ao sul, a área da serra da Cantareira ao norte, e o alto Tietê ao leste.

Essa forma de distribuição dos assentamentos precários não tem relação direta com os limites municipais, mas sim com a proximidade de vias de ligação com o centro expandido da cidade de São Paulo, na qual se localizam os empregos e serviços especializados. Ainda que existam estudos recentes no campo da demografia que procuram estabelecer outras relações para os movimentos pendulares metropolitanos (OJIMA, MARANDOLA, PEREIRA, SILVA, 2010 e LAGO, 2007), o desenho e a estrutura conformada da metrópole nos mostra que a mobilidade e o movimento pendular diz respeito aos centros de emprego localizados nos municípios polo.

Na RMBH, por exemplo, o município pólo, Belo Horizonte, possui 307 038 pessoas morando em aglomerados subnormais segundo o Censo de 2010, o que corresponde a 13% de toda a população moradora do município. Ao verificarmos o restante da população moradora em aglomerados subnormais, vemos uma dispersão ao longo da coroa/anel metropolitano, indicando um importante vetor de crescimento da cidade e da região metropolitana para o norte, noroeste e oeste da capital mineira.

Mapa 3: Percentual de Domicílios em Aglomerados Subnormais em Relação ao Total de Domicílios – RMBH



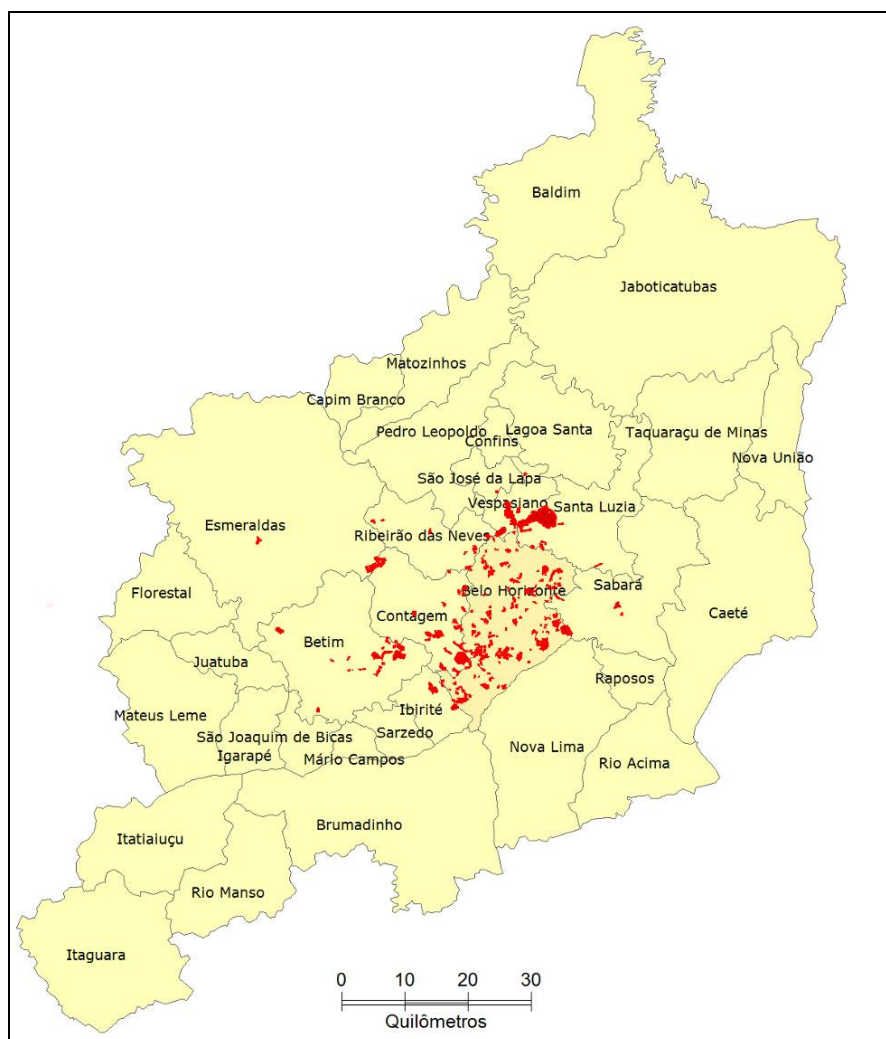
Fonte: IBGE, Censo 2010. - Elaboração própria.

De fato, a proximidade dos locais de trabalho e serviços tende a ser o principal motivador da permanência da população no município polo, ainda que em assentamentos precários. A pesquisa dos PIBs municipais, citada anteriormente mostra a importância dos municípios polo das regiões metropolitanas.

No caso específico de Belo Horizonte e sua região metropolitana, segundo estudo conduzido por pesquisadores do CEDEPLAR o município de Belo Horizonte tem na dinâmica econômica a sua centralidade. Os “serviços avançados, intermediação bancária e financeira, seguros, distributivos modernos, etc. - leva à caracterização da RMBH como um espaço urbano conurbado eminentemente especializado. (...) Belo Horizonte ainda concentra a esmagadora maioria do terciário moderno e até mesmo tradicional da RMBH. (...) o que

surpreende negativamente é a intensidade desta concentração mesmo em setores vinculados à dinâmica produtiva geral de Minas Gerais. mais que isso, grande parte dos serviços públicos de maior complexidade ainda tem na capital seu maior foco de fornecimento.” (SIMÕES, OLIVEIRA, AMARAL, 2008, p. 172)

Mapa 4: Distribuição Espacial dos Setores Censitários segundo Tipo de Assentamento – RMBH



Fonte: IBGE, Censo 2010. - Elaboração própria.

Analisando o crescimento demográfico da RMBH dos anos 60 aos anos 00, os pesquisadores do Observatório das Metrôpoles núcleo Minas Gerais nos informam que “durante o período 1986-1991, os municípios da RMBH que mais receberam imigrantes do restante da região foram (...) ou municípios com grande participação do setor industrial, ou aqueles com maior oferta de moradias populares. (...) No período 1986/1991 Contagem tem um papel importante como município industrial, ao passo que o crescimento populacional de Ribeirão das Neves, como um prolongamento de Venda Nova, distrito ao norte da capital,

apresentou excepcional incremento, principalmente devido ao fato de que lá se concentrou a maior parte, 45%, da oferta de novos loteamentos populares da RMBH durante os anos 1970 (...) a maioria da população ocupada de Ribeirão das Neves era composta por empregados no setor de serviços pessoais, comércio e construção civil.” No período seguinte 1995-2000 houve “forte adensamento da interação migratória entre os municípios no segundo período” (CAETANO, RIGOTTI, 2008, p. 37).

É elucidativo da relação entre habitação e região metropolitana o caso específico de Ribeirão das Neves, conforme estudado por Souza. Ao explicar o crescimento de Ribeirão das Neves de 1950 a 1980 a autora reforça o papel ‘reservado’ ao município no quadro metropolitano: “carente de atividades econômicas relevantes - e, portanto, desprovido de empregos e com baixa capacidade de arrecadação de tributos, entre outras consequências - capazes de lhe conferir algum dinamismo, Ribeirão das Neves tornou-se palco privilegiado da especulação imobiliária posta em prática pelo segmento do mercado que se volta para o atendimento da demanda da população de baixa renda. O poder público municipal (...) permaneceu omissos ao longo dos anos frente a esse processo (...) não oferecendo resistência à atuação dos agentes imobiliários. (...) Apesar da distancia significativa, a maior parte dos moradores desse eixo também se referencia diretamente a Belo Horizonte.” (SOUZA, 2008, p. 269)

A partir de análises feitas pela PLAMBEL<sup>1</sup> em 1987 a autora demonstra como a industrialização da RMBH a partir dos anos 50 fez com que municípios de Contagem e Betim tivessem uma explosiva alta no preço dos terrenos. No mesmo período outras frentes de expansão ocorreram, gerando uma ocupação extensiva e descontínua nos municípios da região metropolitana, supervalorizando as áreas, estratificando e segregando os espaços.

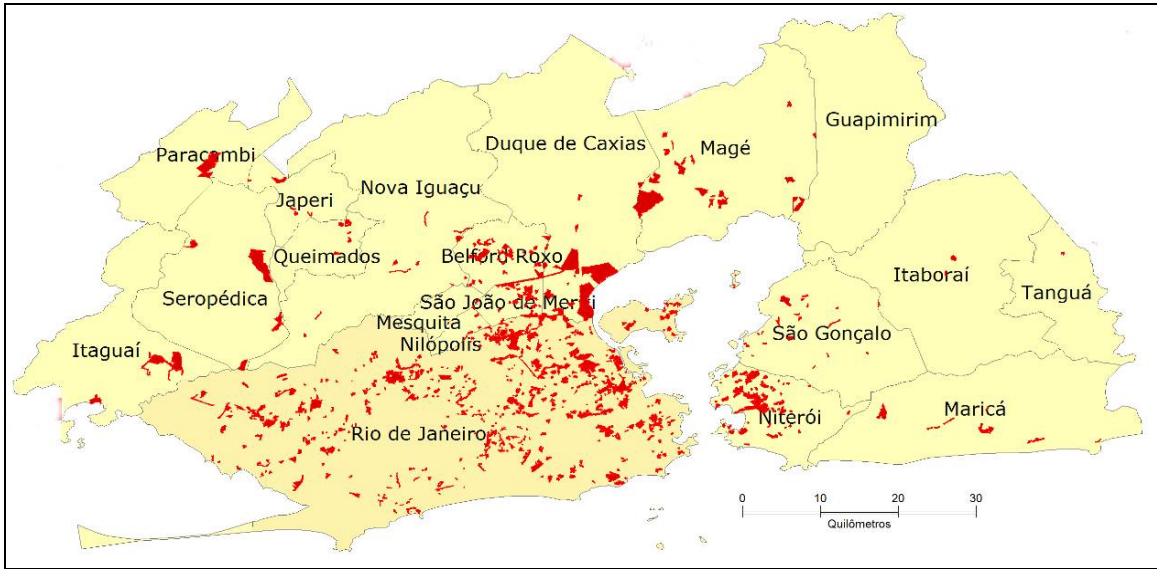
Ao observarmos a Região Metropolitana do Rio de Janeiro podemos notar a concentração dos aglomerados subnormais no município do Rio de Janeiro. No entanto, em relação ao Censo de 1991, houve um aumento de municípios da RMRJ com aglomerados subnormais, municípios que antes não apresentavam esses assentamentos. Em 1991, segundo Preteceille e Valadares, apenas quatro outros municípios têm um número significativo de domicílios em favelas: Duque de Caxias, Niterói, Nova Iguaçu e São João de Meriti (PRETECEILLE, VALLADARES, 2000).

Mapa 5: Distribuição Espacial dos Setores Censitários segundo Tipo de Assentamento - RMRJ

---

<sup>1</sup> Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 1974 - 1987. Em 1987 foi transferido para a Secretaria de Assuntos Metropolitanos.

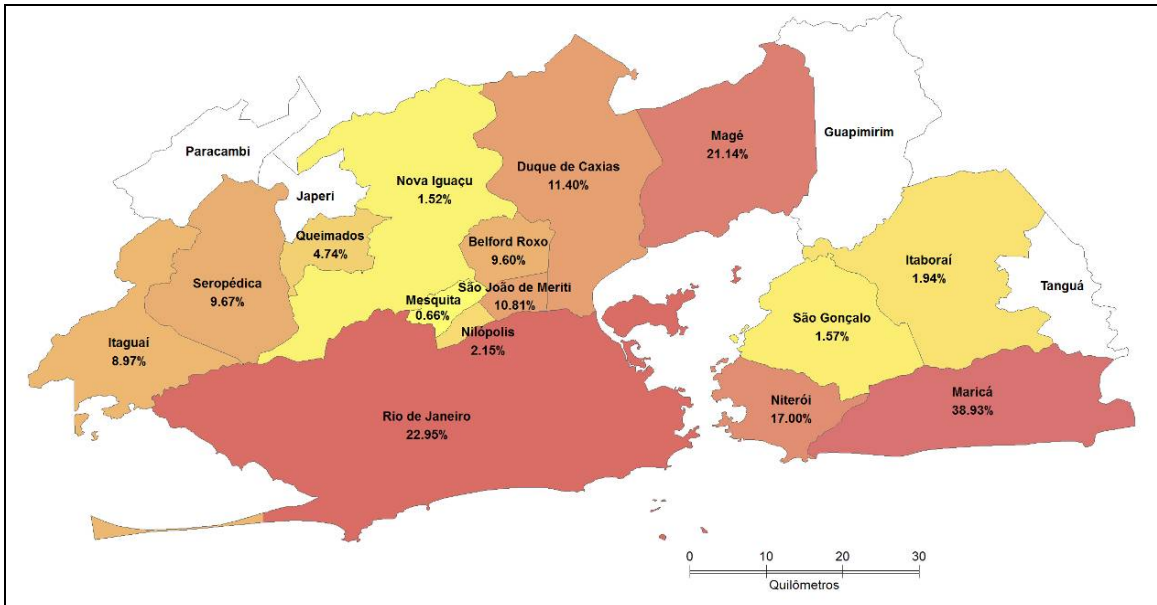




Fonte: IBGE, Censo 2010 - Elaboração própria.

Segundo o Censo de 2010, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro possui uma população residente de 11 793 174 de pessoas. Destas 1 702 073 em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, o que corresponde a 14,4% de pessoas residentes em domicílios nos aglomerados em relação à população total.

Mapa 6: Percentual de Domicílios em Aglomerados Subnormais em Relação ao Total de Domicílios - RMRJ



Fonte: IBGE, Censo 2010 - Elaboração própria

Se os dados do censo de 1991, “mostram que em 1991 as favelas são ainda um fenômeno concentrado no município do Rio de Janeiro, sendo necessário ter cautela ao falar



de periferação das favelas. em relação à metrópole” (PRETECEILLE, VALLADARES, 2000, p. 465), os dados do Censo de 2010 mostram que um número muito maior de domicílios está hoje em aglomerados subnormais distribuídos em quase toda a região metropolitana. O município de Maricá, por exemplo, que em 1991 possuía 36 domicílios em aglomerados subnormal<sup>2</sup>, o que correspondia a menos de 0,5% dos total de domicílios particulares permanentes, em 2010 apresentava 3002 domicílios nestas condições, correspondendo a 7% do total de domicílios no município.

Ainda que possamos discutir os critérios e as mudanças do censo de 1991 para o de 2010 (que foram significativas), o que importa é ressaltar a tendência de aumento de assentamentos subnormais, ou ainda, da precariedade habitacional em municípios de região metropolitana, reforçando o argumento da questão habitacional como uma questão de trato metropolitano e não apenas municipal.

## **Governança metropolitana e a questão da habitação**

Um prefeito da RM Belo Horizonte dá uma declaração a pesquisadores do Observatório das Metrópoles sobre o programa de urbanização do município de Belo Horizonte: **“eles resolvem o problema deles lá mandando ele pra cá. As famílias recebem do Vila Viva indenizações de 15 mil reais: com mil compram um barraco aqui e com os 14 que restam compram um carro para poder ir e voltar de BH todos os dias.”** (MAGALHAES, TONUCCI Fº, SILVA, 2011, p. 34, grifo nosso).

O exemplo citado acerca dos programas de urbanização de favelas que estão em andamento no município de Belo Horizonte é lapidar no que diz respeito a imperiosa necessidade de uma governança metropolitana na questão habitacional. A ausência de um planejamento e uma atuação regional concertada acerca da questão habitacional gera uma espécie de cegueira ou um comportamento de avestruz por parte dos poderes locais. Algo como “eu vou arrumar aqui o meu cantinho”, sem perceber que as dinâmicas sociais e econômicas atuais do país não permitem mais essa visão de curto alcance por parte dos dirigentes políticos.

---

<sup>2</sup> Segundo texto de Preteceille e Valladares já citado, esses domicílios não deveriam ser categorizados como favela. O texto faz uma discussão sobre os conceitos de favela e não favela e os dados do IBGE para o censo de 1991. O interessante no contexto que estamos trabalhando é, no entanto, a mudança na tendência de aumento dos aglomerados subnormais em municípios que não apresentavam dados significativos a esse respeito no começo da década de 1990.

A decisão do gestor público quanto ao encaminhamento de problemas habitacionais relacionados a reassentamentos de famílias em área de risco, áreas ambientalmente frágeis entre outras, ao optar por tratar com programas indenizatórios em dinheiro como no exemplo acima não pode ignorar a dinâmica metropolitana e o funcionamento dos mercados formais e informais de habitação. A chamada solução habitacional definitiva deve ser negociada no início de uma ação do poder público. Muitas vezes não há uma solução viável tecnicamente no âmbito de um município devendo ser tratado de forma regional.

A importância da estruturação de uma esfera institucional estadual para fomentar e promover instrumentos de gestão e de sistemas de planejamento metropolitanos parece se impor à atual realidade metropolitana. A estrutura de planejamento e gestão organizada pelo ente federado 'Estado' supriria lacunas estruturais no pacto federativo entre estados e municípios. No entanto, como apresenta Villaça em seu mais recente livro, "caso o planejamento metropolitano fosse para valer, a entidade metropolitana por ele responsável deteria um poder político que ofuscaria o do próprio governador do Estado. Isso seria politicamente inimaginável" (VILAÇA, 2012, p. 235).

A característica do federalismo brasileiro e as competências municipais que se estabeleceram depois da constituição de 1988 agregam ainda mais complexidade para a governança das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no país. É certo que a governança metropolitana requer sistemas e instrumentos de planejamento conduzidos pelo governo estadual. Porém a associação voluntária dos municípios envolvidos e o pacto político construído a partir dessa associação voluntária são fundamentais. A experiência de planejamento tecnocrático e centralizado do país nos mostra quão necessária é o arranjo e a concertação entre os entes federados, respeitando a autonomia e criando legitimidade para a ação conjunta.

Uma das saídas desse impasse político seria a cooperação fomentada por um planejamento participativo das políticas em regiões metropolitanas por meio dos consórcios públicos. Segundo alguns autores, essa poderia ser, por exemplo, a forma institucional desse pacto entre os municípios.

Denaldi, Klink e Souza (2010), ao buscar analisar os arranjos de governança e a questão metropolitana adaptaram a classificação de arranjos colaborativos metropolitanos de Rodríguez e Oviedo (2001) para a especificidade brasileira. Ao fazer esse exercício, constataram que consórcios públicos e regiões metropolitanas institucionalizadas por lei (tanto lei federal, como lei estadual) são apenas dois instrumentos em uma série de arranjos

colaborativos mais complexos, podendo se articular com as diferentes instancias de governo, ou englobando atores não governamentais.<sup>3</sup>

Citando os avanços recentes em nível nacional na questão habitacional e urbana tais como o aumento significativo de investimentos e a institucionalização de uma política nacional de habitação, Denaldi, Klink e Souza (2010) sublinham a experiência de arranjo de gestão do PAC, Programa de Aceleração do Crescimento e dos Gabinetes de Gestão Integradas, os GGI. Para que os investimentos do PAC pudessem ser de fato realizados no território, uma outra forma de concertação que não apenas a simples administração do repasse dos recursos do Orçamento Geral da União ou mesmo do crédito do FGTS teve ser criada: “a fragilidade dos arranjos institucionais regionais no Brasil impôs a necessidade de o governo federal (Casa Civil, Ministério das Cidades e CEF) reunir municípios e Estados para pactuar a definição das prioridades na fase de planejamento (...) Um dos obstáculos institucionais à execução do PAC é a inexistência de um instrumento de organização e gestão das regiões metropolitanas.”

Os GGI podem ser considerados um avanço da União na promoção de uma governança regional na implementação de uma política setorial. Os GGI foram em especial laboratórios de gestão compartilhada entre estados, União e municípios, contando com a participação de diversos atores desses três entes, entre eles a Caixa Econômica Federal. Por sua capilaridade no território nacional e por ser agente executor dos programas de repasse obrigatórios e voluntários da união, a burocracia estável da Caixa pode mediar muitas dessas reuniões e auxiliar na construção do pacto conjuntamente e contribuir na estratégia de concertação regional e metropolitana dos programas de fomento. Uma análise mais aprofundada dessa experiência de gestão ainda está por ser construída e se constitui numa importante agenda de pesquisa sobre governança metropolitana.

Ainda sobre o papel da Caixa Econômica Federal, por suas atribuições programáticas na política habitacional e urbana, caberia uma atenção específica por parte do formulador de política pública. O banco público não tem, obviamente, a competência constitucional de regulação de uso e ocupação do solo, nem mesmo de executor direto das políticas do governo federal. Esse é um papel inviolável dos estados e municípios. Porém é inegável o papel muito presente da empresa na estruturação do espaço metropolitano, visto

---

<sup>3</sup> Segundo Denaldi, Klink e Souza, esses arranjos podem tomar a forma de consórcios públicos, consórcios de direito privado, acordos e convênios intermunicipais e também com presença de estados e/ou união, contratos de gestão, financiamentos e repasse de recursos voluntários, região metropolitana (regulamentada de acordo com as constituições estaduais), comitê de bacias, câmaras setoriais, conselhos, fundos e fóruns setoriais, grupos gestores setorial, agências de desenvolvimento econômico.

que a maior parte do crédito imobiliário concedido no país é executado pela Caixa, por meio das linhas de financiamento que institui como protagonista do processo o empreendedor imobiliário privado. Ainda que todas as normas e regras urbanísticas e edilícias sejam cumpridas, o compromisso do empreendedor privado se dá com o produto final e não com a construção de cidades sustentáveis. A desigual correlação de forças entre sistemas de planejamento municipais, a recente implementação de um sistema nacional de habitação e os volumes financeiros do crédito imobiliário viabilizados por meio de linhas de crédito direto aos empreendedores privados pode causar uma distorção na estruturação do espaço urbano no país.

No governo federal, por mais que os planos e os programas tenham sido feitos com correção no diagnóstico, estabelecendo proposições alinhadas com o fenômeno urbano, todos esbarram na competência constitucional dos municípios para o uso e ocupação do solo, bem como a determinação das demandas habitacionais, eixos, vetores de crescimento das cidades. O SNHIS é um sistema que só pode operar por adesão voluntária dos municípios e estados. A obrigatoriedade dos planos para quem aderiu foi e está sendo um esforço histórico do estabelecimento de um início de planejamento municipal para a questão habitacional em uma escala inédita no país. Apesar disso, muitos dos planos municipais, ainda que feitos sob estrita competência técnica, podem virar peças de ficção no caso de municípios de regiões metropolitanas. Em exemplo citado pelo coordenador do PLANHAB e professor livre-docente da FAU-USP Nabil Bonduki, na audiência pública Sudeste do Estatuto da Metrópole<sup>4</sup>, como o PLHIS de Taboão da Serra pode delimitar precisamente a demanda habitacional de seu próprio município sendo que a demanda não vem só de Taboão, mas vem também dos municípios limieiros? Como trabalhar conjuntamente com os outros municípios sobre demanda habitacional e relacionar com as normas de uso e ocupação do solo que são distintas, de acordo com cada Código de Obras?

## **Conclusão**

Ainda que a intervenção do estado no nível federal e estadual tenha se qualificado de forma significativa ao longo dos últimos anos ao incorporar critérios regionais para a destinação de recursos e investimentos habitacionais para os municípios, o planejamento desses recursos e o investimento propriamente dito ainda são estritamente

---

<sup>4</sup> Audiência pública realizada em 14 de junho de 2012 na Assembleia Legislativa de São Paulo.

municipais. Ainda que existam órgãos de planejamento e de apoio aos municípios de região metropolitana na caracterização e na qualificação do planejamento, ele é feito de forma quase isolada município a município, quando é feito. Apesar da autonomia municipal constitucionalmente garantida, a questão urbana exige uma concertação metropolitana, com a fundamental participação do município pólo nesse arranjo.

Apesar de todo o diagnóstico do urbano que espraia os limites municipais, do fenômeno metropolitano como marca indelével do processo de inserção do país no capitalismo contemporâneo, de normas e regras programáticas em nível federal incorporando o metropolitano, o fato é que no dia-a-dia da administração municipal, ainda regida pelo Decreto-Lei 200/1967, com orçamento ainda regido pela Lei 4.320/1964, o quadro jurídico e institucional ainda é o da restrição da atuação aos estritos limites municipais, com todas as competências e obrigações advindas com a Constituição de 1988, no âmbito de um “municipalismo autárquico” como querem alguns autores (DANIEL, 2001 *apud* ABRUCIO, SANO, SYDOW, 2010).

A política habitacional é responsável pela geração de externalidades que extrapolam os limites dos municípios. Da questão ambiental à mobilidade urbana, muitos são os efeitos - positivos e negativos - associados à produção de unidades habitacionais. Assim, apesar da disciplina do uso e ocupação do solo ser da competência dos municípios, é inegável que a gestão da política habitacional exige um outro olhar sobre a gestão do espaço, que não coincide com os limites políticos das fronteiras federativas.

A questão fundiária, por exemplo, não pode ser regulada nos estritos limites dos territórios municipais. Do mesmo modo que o mercado imobiliário não respeita os limites entre os municípios na formação do preço das unidades habitacionais, a gestão política do espaço demanda uma intervenção a partir de outras estruturas de governança.

Em seu já clássico estudo sobre a Operação Urbana Água Espraiada, conduzida no município de São Paulo, a urbanista Mariana Fix demonstra como a desocupação da favela do Jardim Edith na zona sul de São Paulo ocasionou uma migração intensa para as favelas da área de mananciais da região metropolitana, ocupando áreas ambientalmente frágeis do município de São Paulo e de outros que compõem a mesma bacia hidrográfica (FIX, 2001).

Não há, portanto como compreender a dinâmica habitacional, de mobilidade urbana, sem olhar para todo o conjunto da metrópole. Os limites municipais de há muito não são suficientes como locus territorial das políticas públicas, pois o fato urbano é

metropolitano não municipal. Dessa forma os conflitos e problemas existentes nesse tecido urbano não tem como serem equacionados e resolvidos no âmbito municipal.

Os limites legais impostos aos gestores públicos municipais na maioria das vezes os impedem de atuar de forma efetiva na condução e na resolução de problemas dessa natureza. No entanto, não é mais possível pensar formas de acesso da moradia sem superar barreiras legais e institucionais.

Conselhos metropolitanos, consórcios públicos, arranjos e pactos de gestão nos moldes dos GGIs podem ser caminhos a trilhar para superar essa insana forma de administrar institucionalmente a questão habitacional nas regiões metropolitanas atualmente.

Relatando e analisando o caso da região de Vancouver, Boothroyd apresenta um breve histórico das iniciativas levadas a cabo no Canadá, com órgãos setoriais e de finalidades específicas sendo desenhados e operacionalizados no âmbito de uma grande região. Boothroyd ressalta também o papel central que a colaboração desempenha na governança metropolitana.

Dessa forma, uma gestão metropolitana de uma política como a habitação não pode prescindir de negociações e pactos que venham do local para o regional, sendo construídos conjuntamente por municípios, conselhos e comitês regionais, governos estaduais com uma possível e bem vinda participação da União.

## **Bibliografia Utilizada e Consultada**

ABRUCIO, F.;SANO, H.;SYDOW, C.T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In KLINK, J. (org.) Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. "Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil." In ARAUJO, Maria Fátima Infante & BEIRA, Lígia (orgs.). Tópicos de economia paulista para gestores públicos. São Paulo: Edições FUNDAP, v.1, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas na gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalização. In Consad. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. Brasília: Consad, 2006.

ANDRADE, Luciana T. Como Anda Belo Horizonte. Coleção Conjuntura Urbana. Belo Horizonte: Letra Capital:Observatório das Metrôpoles, 2009.

ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais. Rio de Janeiro. Revan, 2000.

BÓGUS, Lúcia M.M.; PASTERNAK, Suzana. Como Anda São Paulo. Coleção Conjuntura Urbana. São Paulo: Letra Capital:Observatório das Metrôpoles, 2009.

BOOTHROYD, Peter. Construindo capacidades para a governança metropolitana. In KLINK, Jeroen. (org.). Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

BRANDÃO, Carlos A. Território e desenvolvimento, as múltiplas escalas entre o global e o local. Campinas: editora da Unicamp

BRASIL/Congresso Federal/Câmara dos Deputados/Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. A questão metropolitana no Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL/Ministério das Cidades/CEM-CEBRAP. Assentamentos precários no Brasil urbano. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

— . Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/IBGE. Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Planejamento e Território, ensaios sobre a desigualdade. Ano XV, nº 2, ago-dez 2001 / Ano XVI, nº 1, jan-jul 2002, Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2002.

— . Cadernos Metrôpole nº 20 e 22.

CAETANO, André J.; RIGOTTI, José Irineu R. Dinâmica e crescimento demográfico da RMBH - 1960/2000. In ANDRADE, Luciana T.; MENDONÇA, Jupira G.; FARIA, Carlos A. P. (Orgs.) Metrôpole: território, sociedade e política - o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

DANIEL, Celso. "Autonomia municipal e as relações com os estados e a União". In HOFMEISTER, W; CARNEIRO, J.M.B. (orgs.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.



DE CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej J. (orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010.

DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. *Habitação, inclusão social e governança urbana colaborativa*. In DE CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej J. (Orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010.

DINIZ, C. C. *A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, reespecialização e novas funções*. Revista EURE, Santiago de Chile, V.33, n.98, maio, 2007, p.27-43.

FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009.

KLINK, Jeroen. (org.). *Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

LAGO, Luciana C. (Org.). *Como anda Rio de Janeiro*. Coleção Conjuntura Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital:Observatório das Metrôpoles, 2009.

MACHADO, G.G. *O ente metropolitano. Custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consorcio do Grande ABC. Os modelos compulsórios e voluntários comparados*. Belo Horizonte: PUC-Minas Gerais/Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Dissertação de Mestrado, 2007.

MAGALHAES, F.; TONUCCI F<sup>o</sup>; J.B.; SILVA, H. *Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH*. In MENDONÇA, J.G.; COSTA, H.S.M. (orgs.) *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte:C/Arte, 2011, p.34.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. São Paulo: Vozes, 2001.

— . *Metrópole na Periferia do Capitalismo*. São Paulo, Hucitec, 1996.

OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES. *Análise das regiões metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias*. Convenio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/Fase/Ipardes. Brasília, 2005.

— . Análise das regiões metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 2: Tipologia social e identificação das áreas vulneráveis. Convenio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/Fase/Ipardes. Brasília, 2005.

OJIMA, R.; MARANDOLA Jr. E.; PEREIRA, R.; SILVA, R. O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as “cidades-dormitório” no Brasil. Cadernos Metrôpole, Vol. 12, 2010 (n.º 24), pp.369-394.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (org.) Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo/Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo/Fase, 2004.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Os desafios da reforma urbana nas metrôpoles brasileiras. In KLINK, J. (org.) Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

— . Segregação residencial e segmentação social: “o efeito vizinhança” na reprodução da pobreza nas metrôpoles brasileiras. Santa Cruz de La Sierra, Bolívia. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Trabajo y Produccion de La Pobreza en America Latina y El Caribe, 2004.

RUIZ, R. & CROCCO, M. Estrutura e dinâmica espaço-temporal das metrôpoles brasileiras. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009.

SIMÕES, Rodrigo; OLIVEIRA, Ana Maria H. C.; AMARAL, Pedro V.M. Rede urbana metropolitana, uma análise da estrutura terciária de Belo Horizonte. In ANDRADE, Luciana T.; MENDONÇA, Jupira G.; FARIA, Carlos A. P. (Orgs.) Metrôpole: território, sociedade e política - o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

SOUZA, Elieth Amélia. Ribeirão das Neves, a formação do espaço periférico. In ANDRADE, Luciana T.; MENDONÇA, Jupira G.; FARIA, Carlos A. P. (Orgs.) Metrôpole: território, sociedade e política - o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

VAINER, C.B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? Cadernos IPPUR, ano XV, ago/dez 2001; anoXVI, jan/jul, 2002.

VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.