

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL – PPGDS
ISMAEL MENDES DOS SANTOS JUNIOR**

**DESPESAS PÚBLICAS COM HABITAÇÃO: ANÁLISE DA
EVOLUÇÃO, DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E CORRELAÇÃO COM
INDICADORES SOCIAIS**

Montes Claros - MG

2017

ISMAEL MENDES DOS SANTOS JUNIOR

**DESPESAS PÚBLICAS COM HABITAÇÃO: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO,
DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E CORRELAÇÃO COM INDICADORES SOCIAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social - PPGDS - da Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social. Área de concentração: Desenvolvimento Social. Linha de pesquisa: Relações Socioeconômicas e Estado.

Montes Claros - MG

2017

S237d Santos Júnior, Ismael Mendes dos.
Despesas públicas com habitação [manuscrito] : análise da evolução, distribuição espacial e correlação com indicadores sociais / Ismael Mendes dos Santos Júnior. – Montes Claros, 2017.
156 f. : il.

Bibliografia: f. 147-156.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Renato Theóphilo.

1. Habitação. 2. Despesas públicas. 3. Indicadores sociais. I. Theóphilo, Carlos Renato. II. Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título. IV. Título: Análise da evolução, distribuição espacial e correlação com indicadores sociais.

ISMAEL MENDES DOS SANTOS JUNIOR

**DESPESAS COM HABITAÇÃO: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO, DISTRIBUIÇÃO
ESPACIAL E CORRELAÇÃO COM INDICADORES SOCIAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social - PPGDS - da Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social. Área de concentração: Desenvolvimento Social. Linha de pesquisa: Relações Socioeconômicas e Estado.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Renato Theóphilo (Orientador)
Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes

Prof^a. Dr^a. Anete Marília Pereira
Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes

Prof. Dr. Hélder dos Anjos Augusto
Instituto de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Minas Gerais

Dedico às minhas irmãs e aos meus irmãos
brasileiros que sonham em um dia habitar com
paz em uma moradia digna.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me fortalecido, me capacitado e me guiado até aqui. Sem Ele nada eu poderia ter feito.

Aos meus pais Ismael Mendes dos Santos e Terezinha Fróes Mendes dos Santos e aos meus irmãos Teisson Fróes Mendes e Istéffany Fróes Mendes Paulino pelo amor incondicional, apoio, torcida e as orações.

À minha esposa, Cátia Leonilde Xavier de Jesus, presente em cada etapa dessa conquista, pelo seu amor, paciência com as minhas ausências e palavras de carinho.

Especiais ao meu orientador o Prof. Dr. Carlos Renato Theóphilo que, com muita paciência e sábias orientações me conduziu neste processo e tornou este trabalho possível.

Aos professores Dra. Anete Marília Pereira, Dr. Hélder dos Anjos Augusto e também ao professor Dr. Antônio Dimas Cardoso pelas valiosas contribuições que se tornaram fundamentais para a construção e aperfeiçoamento deste trabalho.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS) pelas valiosas contribuições a este trabalho decorrentes das ricas leituras e discussões que tivemos em sala de aula.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social pela convivência, compartilhamento de experiências, pelas palavras de incentivo e parceria nesta caminhada.

Aos amigos administradores e docentes June Marize Castro Silva, Simarly Maria Soares, Heráclides Veloso Marques, Roberto César Faria e Silva e Reginaldo Moraes de Macedo pelo companheirismo, paciência e palavras de motivação. Sinto-me honrado por tê-los como amigos!

Aos meus alunos e ex-alunos por serem a razão de ser da minha atividade docente e a motivação para cada progresso na minha carreira acadêmica. Em especial agradeço aos ex-alunos João Paulo Augusto Eça e João Guilherme Magalhães Timotio pela amizade e parceria na atividade de pesquisa.

Aos colegas docentes do Departamento de Ciências da Computação (DCC/Unimontes), do Curso de Sistemas de Informação das Faculdades Santo Agostinho (FASA/FACET), do Departamento de Ciências da Administração (DCA/Unimontes) e do Curso de Administração das Faculdades Integradas do Norte de Minas (Funorte) com quem tive a satisfação de conviver nestes anos iniciais da minha atividade docente.

Por fim, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho!

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Dinâmica do cálculo do déficit habitacional.....	63
Figura 2: Distribuição espacial do Déficit habitacional absoluto – Brasil – 2007 e 2014	72
Figura 3: Distribuição espacial do Déficit habitacional relativo – Brasil – 2007 e 2014.....	75
Figura 4: Distribuição espacial do Déficit habitacional urbano – Brasil – 2007 e 2014.....	79
Figura 5: Distribuição espacial do Déficit habitacional rural – Brasil – 2007 e 2014	83
Figura 6: Distribuição espacial da Taxa de Urbanização – Brasil, Estados – 2003 e 2015.....	92
Figura 7: Distribuição espacial dos domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Estados – 2003 e 2015 (em mil)	96
Figura 8: Distribuição espacial dos domicílios particulares urbanos com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Estados – 2003 e 2015 (em mil)	99
Figura 9: Distribuição espacial dos domicílios particulares rurais com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Estados – 2003 e 2015 (em mil)	102
Figura 10: Distribuição espacial das despesas totais com habitação – Brasil – 2003 e 2015 (em R\$)	112
Figura 11: Distribuição espacial das despesas com habitação urbana – Brasil, 2004 e 2015 (em R\$)	116
Figura 12: Distribuição espacial das despesas com habitação rural – Brasil, 2004 e 2015 (em R\$)	119
Figura 13: Distribuição espacial das despesas com demais subfunções – Brasil, 2004 e 2015 (em R\$)	123
Figura 14: Distribuição espacial dos subsídios totais do PMCMV– Brasil, 2009 e 2014 (em R\$)	131
Figura 15: Distribuição espacial dos subsídios originados do FGTS– Brasil, 2009 e 2014 (em R\$)	134
Figura 16: Distribuição espacial dos subsídios originados da União– Brasil, 2009 e 2014 (em R\$)	137

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do Déficit habitacional absoluto – Brasil – 2007-2014.....	67
Gráfico 2: Evolução do Déficit habitacional relativo – Brasil – 2007-2014	68
Gráfico 3: Box Plot da distribuição do Déficit habitacional absoluto – Brasil, Regiões – 2007-2014	70
Gráfico 4: Box Plot da distribuição do Déficit habitacional relativo – Brasil, Regiões – 2007-2014	74
Gráfico 5: Box Plot da distribuição do Déficit habitacional urbano – Brasil, Regiões – 2007-2014	77
Gráfico 6: Box Plot da distribuição do Déficit habitacional rural – Brasil, Regiões – 2007-2014	81
Gráfico 7: Box Plot da distribuição da população residente total – Brasil, Regiões – 2003-2015	86
Gráfico 8: Box Plot da distribuição da população residente urbana – Brasil, Regiões – 2003-2015	88
Gráfico 9: Box Plot da distribuição da população residente rural – Brasil, Regiões – 2003-2015	89
Gráfico 10: Box Plot da distribuição da taxa de urbanização – Brasil, Regiões – 2003-2015	90
Gráfico 11: Box Plot da distribuição dos domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)	95
Gráfico 12: Box Plot da distribuição dos domicílios particulares urbanos com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)	98
Gráfico 13: Box Plot da distribuição dos domicílios particulares rurais com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)	101
Gráfico 14: Evolução das despesas com habitação - Brasil, 2003-2015 (em R\$)	108
Gráfico 15: Evolução das despesas com habitação rural e demais subfunções - Brasil, 2004-2015 (em R\$)	108
Gráfico 16: Box Plot da distribuição das despesas totais com habitação – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em R\$).....	110
Gráfico 17: Box Plot da distribuição das despesas com habitação urbana – Brasil, Regiões – 2004-2015 (em R\$).....	114
Gráfico 18: Box Plot da distribuição das despesas com habitação rural – Brasil, Regiões – 2004-2015 (em R\$).....	118
Gráfico 19: Box Plot da distribuição das despesas com as demais subfunções – Brasil, Regiões – 2004-2015 (em R\$)	121
Gráfico 20: Evolução dos subsídios do PMCMV – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)....	128
Gráfico 21: Box Plot da distribuição dos subsídios totais do PMCMV – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$).....	129
Gráfico 22: Box Plot da distribuição dos subsídios originados do FGTS para o PMCMV – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)	133
Gráfico 23: Box Plot da distribuição dos subsídios originados da União para o PMCMV – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)	136

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Metodologia de cálculo do déficit habitacional no Brasil.....	62
-------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Déficit habitacional brasileiro – Brasil, grandes regiões – 2007-2014	65
TABELA 2: Estatística descritiva do Déficit habitacional absoluto – Brasil, Regiões – 2007-2014	69
TABELA 3: Estatística descritiva do Déficit habitacional relativo – Brasil, Regiões – 2007-2014	73
TABELA 4: Estatística descritiva do Déficit habitacional urbano – Brasil, Regiões – 2007-2014	76
TABELA 5: Estatística descritiva do Déficit habitacional rural – Brasil, Regiões – 2007-2014	80
TABELA 6: População residente por situação de domicílio – Brasil – 2003-2015 (em mil hab.)	85
TABELA 7: Estatística descritiva da População Residente Total – Brasil, Regiões – 2003-2015	86
TABELA 8: Estatística descritiva da População residente urbana – Brasil, Regiões – 2003-2015	87
TABELA 9: Estatística descritiva da População residente rural – Brasil, Regiões – 2003-2015	88
TABELA 10: Estatística descritiva da taxa de urbanização – Brasil, Regiões – 2003-2015 ...	90
TABELA 11: Domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, 2003-2015 (em mil)	93
TABELA 12: Famílias residentes em domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, 2003-2015 (em mil)	94
TABELA 13: Estatística descritiva dos domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)	95
TABELA 14: Estatística descritiva dos domicílios particulares urbanos com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)	97
TABELA 15: Estatística descritiva dos domicílios particulares rurais com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)	100
TABELA 16: Despesas com habitação - Brasil, 2003-2015	104
TABELA 17: Estatística descritiva das despesas totais com habitação - Brasil, 2004-2015 (em R\$)	109
TABELA 18: Estatística descritiva das despesas com habitação urbana - Brasil, 2004-2015 (em R\$)	113
TABELA 19: Estatística descritiva das despesas com habitação rural - Brasil, 2004-2015 (em R\$)	117
TABELA 20: Estatística descritiva das despesas com demais subfunções - Brasil, 2004-2015	120
TABELA 21: Total de unidades contratadas - Brasil, Regiões - 2009-2014	125
TABELA 22: Valor total dos subsídios do PMCMV - Brasil, Regiões - 2009-2014	127
TABELA 23: Estatística descritiva dos subsídios totais – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)	129
TABELA 24: Estatística descritiva dos subsídios do FGTS – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)	132
TABELA 25: Estatística descritiva dos subsídios da União – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)	135

TABELA 26: Correlação entre a despesa com a função habitação e as subfunções despesas com habitação urbana, rural e demais subfunções – Brasil, 2007-2009, 2011-2014.....	139
TABELA 27: Correlação entre as despesas com habitação e a população total, urbana, rural e a taxa de urbanização – Brasil, 2007-2009, 2011-2014	139
TABELA 28: Correlação entre as despesas com habitação e o total de domicílios com renda domiciliar mensal de até três salários mínimos – Brasil, 2007-2009, 2011-2014	140
TABELA 29: Correlação entre as despesas com a função habitação e o déficit habitacional – Brasil, 2007-2009, 2011-2014	140
TABELA 30: Correlação entre os subsídios totais e subsídios do FGTS e União – Brasil, 2008, 2009, 2011- 2014.....	141
TABELA 31: Correlação entre os subsídios e a população total, urbana, rural e a taxa de urbanização – Brasil, 2007, 2008, 2011-2014	142
TABELA 32: Correlação entre os subsídios e o total de domicílios com renda domiciliar mensal de até três salários mínimos – Brasil, 2008, 2009, 2011-2014	142
TABELA 33: Correlação entre os subsídios concedidos pelo PMCMV e o déficit habitacional– Brasil, 2008, 2009, 2011-2014.....	143

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal do Brasil
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
DH	Déficit Habitacional
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINBRA	Finanças do Brasil
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GIS	<i>Geographic Information System</i>
HREA	<i>Human Rights Education Associates</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
LDA	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MCIDADES	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MF	Ministério da Fazenda
NBCASP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

PGI	Plataforma de Indicadores do Governo Federal
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo
PPI	Plano Piloto de Investimentos
PT	Partido dos Trabalhadores
Q1	Primeiro Quartil
Q2	Segundo Quartil
Q3	Terceiro Quartil
Q4	Quarto Quartil
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro Nacional de Habitação
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar as despesas públicas com habitação entre os anos de 2003 e 2015. Para tal, definiram-se os seguintes objetivos específicos: a) Caracterizar a evolução das políticas públicas habitacionais no Brasil desde o seu surgimento até o atual contexto; b) Levantar e analisar indicadores sociais de renda e déficit habitacional em cada uma das unidades da federação; c) Levantar e analisar as despesas públicas com habitação entre os anos de 2003 e 2015; e d) Correlacionar as despesas com habitação com os indicadores sociais apurados para analisar a existência de relação entre essas variáveis. A metodologia utilizada foi a pesquisa quanti-qualitativa, de caráter descritivo. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica para a construção da fundamentação teórica e a pesquisa documental, que foi empregada para coletar e analisar as despesas públicas e indicadores sociais. As despesas públicas foram coletadas do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e os subsídios do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir de dados do Ministério das Cidades. Os indicadores sociais associados ao déficit habitacional, renda e população foram coletados a partir dos sítios eletrônicos da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados foram tratados utilizando-se o Microsoft Excel, espacializados utilizando-se a base cartográfica do IBGE por meio do software QGIS e explorados por meio da estatística descritiva e correlacionados utilizando-se o software estatístico PSPP. Constatou-se que no período houveram melhorias na renda domiciliar entre os que recebem até três salários mínimos, queda no déficit habitacional, embora o contexto tenha sido de intensificação do processo de urbanização. As despesas com habitação também aumentaram no período, alcançando maior volume de dispêndios em 2010 e tendem à queda desde então. Os subsídios para o PMCMV, entretanto, tiveram aumentos sucessivos entre 2009 e 2014. Verificou-se que a subfunção de habitação urbana foi privilegiada em toda a série em detrimento da subfunção habitação rural. O mesmo ocorre quanto aos subsídios do PMCMV. Infere-se que as áreas urbanas, por serem mais atrativas para a mais-valia fundiária, tenham pressionado pelo direcionamento desses fundos. Verificou-se ainda que não há correlação entre as despesas com habitação e os indicadores sociais analisados nesse estudo associados à população, renda e déficit habitacional e que o mesmo foi constatado para a correlação entre os subsídios fornecidos pelo PMCMV e esses indicadores sociais. Conclui-se que os objetivos propostos foram alcançados e recomenda-se a realização de novos estudos que enfoquem a qualidade de vida na habitação, outras fases da despesa que não apenas a liquidação e as estratégias de alocação dos recursos públicos em função das crises recentes.

Palavras-chave: Habitação. Despesas públicas. Indicadores sociais.

ABSTRACT

This study aims to analyze public expenditure on housing between 2003 and 2015. For this purpose, the following specific objectives were defined: a) To characterize the evolution of Brazil's public housing policies from its inception to the present context; b) To raise and analyze social indicators of income and housing deficit in each of the units of the federation; b) To raise and analyze public spending on housing between the years 2003 and 2015; And d) Correlate the housing expenses with the social indicators established to analyze the existence of a relationship between these variables. The methodology used was quantitative-qualitative research, with a descriptive character. Bibliographic research was used to construct the theoretical basis and documentary research, which was used to collect and analyze public expenditures and social indicators. Public expenditures were collected from the website of the Secretaria do Tesouro Nacional (STN) and the subsidies of the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) from data from the Ministério das Cidades. Social indicators associated to the housing deficit, income and population were collected from the websites of the Fundação João Pinheiro (FJP) and the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). The data were treated using Microsoft Excel, spatialized using the IBGE cartographic base through the QGIS software and explored through descriptive statistics and correlated using the PSCP statistical software. It was verified that in the period there were improvements in the household income among those who receive up to three minimum wages, a fall in the housing deficit, although the context has been of intensification of the urbanization process. Housing expenses also increased in the period, reaching a higher volume of expenditures in 2010 and have tended to fall since then. The subsidies for the PMCMV, however, had successive increases between 2009 and 2014. It was verified that the urban housing was privileged in every series to the detriment of the rural housing. The same is true of PMCMV subsidies. It is inferred that the urban areas, because they are more attractive to the land value, have pressed for the targeting of these funds. It was also verified that there is no correlation between the housing expenses and the social indicators analyzed in this study associated to the population, income and housing deficit and that the same was verified for the correlation between the subsidies provided by the PMCMV and these social indicators. It is concluded that the proposed objectives have been achieved and it is recommended to carry out new studies focusing on the quality of life in housing, other phases of expenditure that not only settlement and strategies of allocation of public resources in the light of recent crises.

Keywords: Housing. Public expenditure. Social indicators.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 URBANIZAÇÃO E POLÍTICAS HABITACIONAIS	26
2.1 A produção do espaço urbano	26
2.2 A produção do espaço urbano no Brasil	33
2.3 A experiência com as políticas habitacionais no Brasil	40
3 CONTABILIDADE PÚBLICA E AS DESPESAS COM A HABITAÇÃO	50
3.1 Organização político-administrativa brasileira.....	50
3.2 A contabilidade pública	52
3.2 O orçamento público.....	54
3.3 Balanços públicos	59
4 PRINCIPAIS INDICADORES SOCIAIS DE HABITAÇÃO NO BRASIL	61
4.1 Déficit habitacional.....	61
4.2 Urbanização.....	84
4.3 Renda domiciliar.....	93
5 EVOLUÇÃO E DINÂMICA ESPACIAL DAS DESPESAS COM A HABITAÇÃO	103
5.1 Despesas com habitação no Brasil.....	103
5.2 Despesas com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	124
5.3 Correlação entre despesas com habitação e indicadores sociais	138
5.4 Correlação entre os subsídios do PMCMV e indicadores sociais	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	144
REFERÊNCIAS	147

1 INTRODUÇÃO

Todas as pessoas têm direito a uma condição de vida digna, e o acesso a habitação é fundamental para a realização da vida humana para além da simples sobrevivência. Conforme a Human Rights Education Associates (HREA, 2014), a habitação preenche as necessidades físicas ao proporcionar segurança e abrigo; as necessidades psicológicas ao permitir um sentido de espaço pessoal e privado; as necessidades sociais, proporcionando uma área e um espaço comum para a família; em muitas sociedades, preenche necessidades econômicas ao funcionar como centro de produção comercial.

É, portanto, um direito que assiste a toda mulher e a todo homem, habitar e sustentar uma casa em uma comunidade segura onde possam viver em paz e com dignidade. O direito à habitação é reconhecido como um direito humano na Declaração Universal dos Direitos do Homem (HREA, 2014):

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao **alojamento**, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (Artigo 25º, nº 1, grifo nosso).

Por outro lado, o que se vê é uma significativa quantidade de pessoas em situação de vulnerabilidade social, em habitações inadequadas, subnormais¹ ou mesmo sem-abrigo. Tais mazelas são resultado da urbanização intensiva iniciada no século XIX, impulsionada pelo crescimento populacional, os movimentos migratórios para as áreas urbanas e, entre outros fatores, às desigualdades sócio-espaciais decorrentes de um urbanismo segregador baseado na lógica imobiliária e centrado nos meios de transporte individuais.

O rápido processo de urbanização tem suas raízes no advento da revolução burguesa e no desenvolvimento do sistema de produção capitalista, que produziram uma realocação da mão-de-obra que atuava na estrutura agrária feudal e transferiu-se para as unidades de produção nascentes. Nos burgos a circulação de mercadorias exigia cada vez mais dinheiro e, como efeito, o senhor feudal pressionava mais o servo ou arrendava as terras,

¹ O termo é aplicado pelo IBGE às habitações precárias situadas em áreas irregulares, tais como favelas, loteamentos clandestinos e cortiços. Essas áreas se classificam como aglomerado subnormal quando constituídas por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade (o terreno é de propriedade alheia, pública ou particular ou o título de propriedade tem menos de dez anos) e pelo menos uma das características: irregularidade das vias de circulação, do tamanho e forma dos lotes (urbanização fora dos padrões vigentes); e/ou precariedade de serviços públicos essenciais (coleta de lixo, rede de esgoto etc.) (IBGE, 2010).

eventos que provocaram movimento migratório de servos para as cidades, agora trabalhadores livres e despossuídos, que serviriam como mão de obra à atividade manufatureira que crescia (ROLNIK, 2012). A cidade tornou-se, desde então, o lugar por excelência de reprodução da força de trabalho (MARICATO, 2015).

Tal processo reproduziu-se de forma semelhante no contexto brasileiro, mas o ponto de partida não foi o desmonte das relações feudais e sim a expansão da cultura do café a partir de 1830 (MARICATO, 1997). Assim, durante séculos o Brasil como um todo foi um país agrário e apenas a partir do século XIX, com a progressiva unificação pelas comunicações, transportes e mercado, é que a urbanização se desenvolveu e, em pouco mais de uma geração a partir de meados do século passado, o país tornou-se virtualmente urbanizado (SANTOS, 2013; DÉAK; SCHIFFER, 1999).

Esse acelerado processo de urbanização, tal como no contexto europeu, também se desenvolveu pela progressiva expulsão do campo para as cidades e, da mesma forma, revela crescente associação com a pobreza. O campo brasileiro moderno repele os pobres, e mesmo os trabalhadores da agricultura capitalizada vivem cada vez mais nas cidades, enquanto que a indústria se desenvolve com limitado número de empregados e o terciário remunera mal e não garante a ocupação (SANTOS, 2013). Como resultado, a população urbana empobrece e observa a degradação de suas condições de vida.

Esse processo de urbanização, tanto no Brasil como em outros países capitalistas, é marcado por um perverso processo de produção, reprodução e apropriação do espaço urbano. As classes sociais se apoderam de maneira desigual do território, fazendo com que a luta de classes que se figura na esfera social se imprima no ambiente construído através da disputa por localização: a segregação sócio-espacial é uma das mais importantes manifestações espacial-urbanas da desigualdade (MIOTO, 2011).

De fato, com a urbano-industrialização, o espaço antes comunal torna-se mercadoria, com preço definido em função de seus atributos físicos e locacionais. O mecanismo dessa lógica imobiliária desenvolve-se tanto por meio da especulação imobiliária quanto pela ação governamental, na forma dos investimentos públicos em infraestrutura. No primeiro caso, alguns terrenos vazios são retidos pelos proprietários, os vazios urbanos, na expectativa de valorizações futuras, configurando o processo especulativo do capital imobiliário (ROLNIK, 2012).

As grandes obras de infraestrutura (água, esgoto, pavimentação, metrô etc.) e para disponibilização de equipamentos públicos (escolas, postos de saúde etc.), que a princípio beneficiariam os moradores, muitas vezes os expulsam das áreas. Em muitas situações

configuram-se como oportunidades para o capital da área de construção, a saber o capital imobiliário e as empreiteiras (ROLNIK, 2012). Afinal, “as carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano” (SANTOS, 2013, p. 106).

Conforme Maricato (2015, p. 81), “apesar de incluído no sistema produtivo capitalista, o trabalhador [...] é excluído do mercado residencial capitalista”. Excluída do direito à cidade e do mercado formal, parte da população urbana busca acesso à moradia por meio de seus próprios e precários recursos. Os territórios populares marcados pela clandestinidade, com suas casas “subnormais”, não param de crescer e quem mora neles tem que assumir sua condição de não cidadão, estigmatizados por se desviarem das normas (ROLNIK, 2012; MARICATO, 2015).

A alienação resultante dessa desigualdade, acentuada pelos processos de industrialização e urbanização, é reforçada pela cultura de consumo. Até mesmo o direito de morar, conforme Santos (2000) é frequentemente confundido com o direito de ser proprietário de uma casa. O direito de morar é um direito social equivalente à educação ou saúde e tantas outros garantidos ao cidadão pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e também pela Constituição Federal em seu artigo sexto. Não se trata, portanto, de comprar um imóvel.

Essa confusão, que se expressa no “sonho da casa própria”, bastante difundido em período de ideologia desenvolvimentista, serviu para justificar as políticas de financiamento habitacional e construção de moradias em lugar de políticas que poderiam, por exemplo, com menor custo, permitir a apropriação do morar por meio de aluguel, total ou parcialmente subsidiado.

Conforme o autor, apesar de sua inegável importância para o desenvolvimento social, o direito à moradia é relegado ao plano econômico nos planos e programas habitacionais. Para ele, quando o governo constrói casas para os pobres por meio desses programas de habitação social, “são tão pequenas que conduzem a toda espécie de confinamentos e promiscuidades”. São subnormais por natureza, presumindo-se que os pobres têm apenas necessidades essenciais, em função da classe social a que pertencem.

O discurso ideológico que confunde, segundo o autor, serviu para consagrar o domínio de uma visão imobiliária da cidade. Para ele, as “cidades são criadas para servir à economia e não à sociedade” (SANTOS, 2000, p. 43). Ainda para Santos (2010), a construção dessa forma também ajuda a viabilizar a cidade corporativa, aumentando a área da superfície total da cidade por meio dos programas de habitação popular, encorajando a especulação. Conforme o autor, ao final os pobres nem sempre permanecem nas casas que lhes fazem já

que não podem mantê-las. Morar nessas casas normalmente construídas na periferia significam para eles estar condenados a não dispor de serviços sociais ou a utilizá-los precariamente, a preços extorsivos. Os transportes coletivos, por exemplo, são caros, ruins e demorados e existe ao mesmo tempo um estímulo aos transportes individuais, o que impede o florescimento dos transportes públicos e o exercício do direito à mobilidade.

Em relação a esse último aspecto, tal condição decorre da disseminação do automóvel que contribuiu para uma ocupação dispersa e fragmentada da cidade, em que em vastas áreas predomina infraestrutura para circulação e moradias e há concentração espacial de serviços e equipamentos públicos. Com a sua disseminação, o barulho, poluição, acidentes, os congestionamentos criaram oportunidades para o mercado imobiliário, que oferta condomínios fechados em áreas periféricas e shopping centers nos entroncamentos das grandes avenidas e rodovias (MARICATO, 2014). Também o estado contribui com essa lógica, uma vez que as obras viárias ganham prioridade nos orçamentos municipais, enquanto que o transporte coletivo e as intervenções em favor da mobilidade são relegadas ao segundo plano (MARICATO, 2015).

Assim, as políticas urbanas e de habitação do Estado deveriam responder à complexidade deste processo orientando-se às dimensões econômica, política e social de forma integrada. Contudo, desde os primórdios do processo de urbanização no Brasil, a política urbana é entendida ora como intervenção do Estado nas mazelas sociais, ora como indutora do avanço da modernização, em atuações frequentemente desvinculadas entre si, caracterizando-se como políticas setoriais (RODRIGUES, 2011).

Até os anos 1930, a sociedade brasileira era eminentemente agrária e as necessidades habitacionais eram providas por empresários latifundiários ou por industriais. O problema do déficit habitacional começa a ser tratado pelo governo a partir de 1942, com a Lei do Inquilinato e tem sua primeira Política Nacional de Habitação com a criação, em 1946, da Fundação da Casa Popular. Em 1964 foi instituído o Sistema Financeiro Nacional de Habitação (SFH) utilizando-se como gestor operacional primeiramente o Banco Nacional de Habitação (BNH), extinto em 1986, e depois da Caixa Econômica Federal (CEF) (ANDRADE, 2012; GALVÃO; GALVÃO, 2012).

Na década de 1990 os avanços são limitados tanto no que se refere ao marco legal quanto à oferta de moradias. Em 1994, criam-se dois programas, o Habita Brasil e o Morar Município, mas por problemas de contingenciamento de recursos, tiveram pouco resultado. No governo Fernando Henrique Cardoso, houveram apenas mudanças institucionais

significativas com a criação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), também tendo pouco resultado (ANDRADE, 2012; GALVÃO; GALVÃO, 2012).

No primeiro mandato do presidente Lula, a partir de 2003, com o argumento de retomar de forma democrática a política urbana, instituiu-se um conjunto de entidades, como o Ministério das Cidades (em 2003) e as secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental. Consolidam-se espaços dirigidos à participação direta das lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas e populares como as Conferências Nacionais das Cidades (realizadas em 2003, 2005, 2007) e o Conselho Nacional das Cidades, instituído em 2004 (MARICATO, 2015).

É no segundo mandato do presidente Lula, em 2009, que é instituído o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), mantido no governo Dilma, com maior impacto sobre a dimensão habitacional e, principalmente, econômica (ANDRADE, 2012; GALVÃO; GALVÃO, 2012). Enquanto o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado em 2007, se orientava a financiar a estrutura econômica (rodovias, ferrovias, portos etc.) e a infraestrutura social (água, esgoto, pavimentação etc.), o PMCMV retomava a visão empresarial da política habitacional, financiando a construção de novas casas (MARICATO, 2015). O programa surgiu com meta de financiar um milhão de moradias.

Embora tenha tido efetiva importância para o crescimento econômico no período, o PMCMV pode ter resultado em “um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária que promoveu a elevação do preço da terra e dos imóveis” (MARICATO, 2015, p. 39). Assim, apesar de todos os gastos públicos direcionados à oferta de imóveis residenciais e de financiamento, ainda existe um grande déficit habitacional, embora tenha de fato reduzido no período.

O déficit habitacional é um indicador social, resultado de uma metodologia adaptada à realidade brasileira em 1995 pela Fundação João Pinheiro (FJP) e que vem sendo aprimorada por uma série de estudos desde então. Importante indicador das políticas habitacionais, utiliza dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e dos censos demográficos, ambas as pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e reflete a “necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento” (FJP, 2013, p. 4).

Para tal, estima a carência de novas moradias pela necessidade de reposição de moradias em condições inadequadas ou pela necessidade de incremento de novas moradias. É calculado como a soma de quatro componentes, calculados de forma sequencial: (a)

domicílios precários; (b) coabitação familiar; (c) ônus excessivo com aluguel urbano; e (d) adensamento excessivo de domicílios alugados.

O primeiro componente, segundo a FJP (2015) é apurado a partir da soma de dois subcomponentes: domicílios rústicos e improvisados. Os domicílios rústicos são edificações insalubres sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Já os domicílios improvisados englobam todos os locais e imóveis sem fins residenciais ou locais que servem como moradia alternativa, como imóveis comerciais e embaixo de pontes e viadutos, denotando carência de novas unidades domiciliares.

A coabitação familiar também é obtida por meio de dois subcomponentes (FJP, 2015): os cômodos e as famílias conviventes secundárias que desejam constituir novo domicílio. Os cômodos são domicílios particulares, compostos por um ou mais aposentos, incluídos no cálculo porque mascaram a situação de efetiva coabitação. O segundo subcomponente refere-se a famílias secundárias que dividem a moradia mas desejam construir novo domicílio.

Os dois últimos componentes mensuram o impacto dos aluguéis. O terceiro componente, o ônus excessivo com aluguel urbano, corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel. O quarto componente, por seu turno, refere-se ao adensamento excessivo em domicílios alugados, definido desta forma pelo número médio superior a três moradores por dormitório (FJP, 2015).

Conforme a Fundação João Pinheiro (FJP, 2015), o déficit habitacional no Brasil em 2014 era estimado em 6,068 milhões de domicílios, o que corresponde a 9,0% dos domicílios particulares permanentes² e improvisados. Entre 2007 e 2014 houve queda relativa de 13,46% no indicador, de 10,4% dos domicílios particulares permanentes e improvisados em 2007 para 9,0% deles em 2014, atribuídos à queda dos domicílios precários e da coabitação familiar, conforme a FJP (2015). O déficit habitacional também é distribuído de forma desigual pelo território: embora a maior concentração absoluta do déficit habitacional esteja localizada nas regiões Sudeste e Nordeste, o maior percentual do déficit relativo concentra-se na região Norte (FJP, 2015).

Além do déficit habitacional, outros indicadores sociais também são relevantes para a compreensão das políticas habitacionais urbanas. É necessário analisar os indicadores associados à demografia urbana, tais como a taxa de crescimento populacional, proporção de

² É o domicílio que foi construído a fim de servir exclusivamente para habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas (IBGE, 2011).

população urbana, proporção de população rural etc. Deve-se conhecer também não só as condições de habitação, tais como o número médio de pessoas por domicílio, número médio de pessoas por dormitório, eletricidade etc., como também os regimes de ocupação das moradias urbanas (imóvel próprio, alugado etc.). Visto que a dinâmica da expansão urbana tem relação com a pobreza, as variáveis associadas à renda, população e escolaridade são também relevantes para as análises.

A partir desse cenário de inadequação da política habitacional brasileira, numerosos estudos vêm sendo realizados no sentido de compreender a sua lógica e a sua dinâmica. No que concerne à sua lógica, destacam-se os estudos empreendidos por Maricato (2005), Bonduki (2014), Akaishi (2011), Cariello Filho (2011), Cardoso (2014), Baultruis e Mourad (2014) e Rosa (2012). Diversos trabalhos dedicam-se ao estudo dos impactos de programas realizados pelo governo federal em diferentes momentos, em particular do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Neste sentido, destacam-se os estudos realizados por Santos e Duarte (2010), Miotto (2011), Mendonça e Sachsida (2012), que analisam se existe uma bolha imobiliária no país, e de Macedo e Silva (2013).

No que se refere à dinâmica das despesas com habitação, destaca-se o estudo de Mattos, Suplicy e Terra (2014), que obtêm evidências de correlação espacial das políticas habitacionais entre municípios vizinhos. Royer (2009), Shimbo (2010) e Eloy (2013) e mais recentemente Rolnik (2015) discutem a financeirização das políticas habitacionais e a sua insuficiência para atenuar o déficit habitacional.

Verificou-se, entretanto, poucos estudos recentes direcionados para a compreensão da evolução das despesas públicas com habitação, da sua distribuição entre as regiões e unidades federativas ou mesmo como se correlacionam esses dispêndios com os indicadores sociais. Em relação ao primeiro aspecto, considera-se que após um longo hiato os principais avanços na política habitacional recente ocorreram a partir do governo do ex-presidente Lula iniciado em 2003, e que um ciclo se encerra com o impedimento da ex-presidente Dilma em 2015. Assim, justifica-se o estudo das despesas públicas com a habitação entre esses anos pela possibilidade de compreensão, no contexto brasileiro, de como as despesas públicas com a habitação foram direcionadas.

Além disso, o estudo da temática é relevante para a compreensão do processo de desenvolvimento em uma perspectiva espacial, com enfoque na questão habitacional. Conforme Souza (2015), a dimensão espacial tem sido negligenciada nos estudos sobre o desenvolvimento, motivo pelo qual, em lugar da expressão desenvolvimento social, o autor utiliza a expressão desenvolvimento sócio espacial. Para ele, essa forma de desenvolvimento

ocorre quando se constata uma melhoria da qualidade de vida, crescente satisfação das necessidades, e um aumento da justiça social, que não ocorre apenas nas relações sociais, mas na espacialidade. Assim, justifica-se o estudo de como os dispêndios com a habitação distribuíram-se espacialmente pelas unidades da federação.

Em relação ao terceiro aspecto, é importante compreender se existe correlação entre as despesas com habitação e os indicadores sociais no período. Visto que as políticas habitacionais historicamente são direcionadas para a redução do déficit habitacional, importa compreender se efetivamente os recursos guardam relação com esses indicadores ou se não há correlação (existem outros fatores que explicam o comportamento dos indicadores). Justifica-se também compreender se as unidades da federação receberam recursos em proporção à maior concentração de famílias que possuem menor renda e se há correlação entre esses recursos e a maior concentração de população urbana.

Assim, este estudo teve como objetivo geral analisar as despesas públicas com habitação entre os anos de 2003 e 2015. Para tal, definiram-se os seguintes objetivos específicos: a) Caracterizar a evolução das políticas públicas habitacionais no Brasil desde o seu surgimento até o atual contexto; b) Levantar e analisar indicadores sociais de renda e déficit habitacional em cada uma das unidades da federação; c) Levantar e analisar as despesas públicas com habitação entre os anos de 2003 e 2015; e d) Correlacionar as despesas com habitação com os indicadores sociais apurados para analisar a existência de relação entre essas variáveis.

O presente estudo teve base qualitativa e quantitativa. Em sua vertente qualitativa, procurou articular pressupostos teóricos e dados da realidade, tendo como propósito central descrever, compreender e interpretar o fenômeno (MARTINS; THEÓPHILO, 2009). Em sua ênfase quantitativa, realizou medições do fenômeno com o propósito de “gerar medidas precisas e confiáveis que permitam uma análise estatística” (MORESI, 2003, p. 64). O trabalho classifica-se também como descritivo, visto que, conforme Triviños (1987), esta modalidade de estudo almeja descrever os fatos e os fenômenos de determinada realidade.

Para a coleta de dados, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A primeira foi utilizada não só para a construção da fundamentação teórica, como também para buscar atingir o primeiro objetivo específico, de caracterizar o percurso das políticas públicas habitacionais no Brasil desde o seu surgimento até o atual contexto. De acordo com Gil (2009), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

A pesquisa documental foi empregada para buscar atingir os demais objetivos específicos definidos, como a seguir detalhado. A pesquisa documental refere-se à coleta e análise de dados a partir de documentos de mais variados formatos e perfis, englobando fontes de dados, informações e evidências que podem estar sob a forma escrita ou outras formas. Para os autores, há certa similaridade com a pesquisa bibliográfica, embora a segunda utilize fontes secundárias, enquanto que a primeira emprega fontes primárias (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Com o propósito de levantamento e análise das despesas públicas com habitação entre os anos de 2003 e 2015, este estudo recorreu aos dados das peças orçamentárias em formato digital obtidas a partir do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados do STN são fornecidos por meio do sítio eletrônico da base de dados de Finanças do Brasil (FINBRA) (BRASIL, 2016), que contém dados das despesas municipais de 1993 a 2015 e de Estados e capitais de 1986 a 2016. Para os fins deste estudo, foram utilizados os dados das despesas realizadas (ou liquidadas), por função, das unidades federativas entre 2003 e 2015.

Também foram coletados dados sobre os dispêndios públicos com os subsídios fornecidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) por meio dos dados do Ministério das Cidades (MCIDADES) disponibilizados pela Plataforma de Indicadores do Governo Federal (PGI, 2017). Foram coletados os indicadores referentes ao total de unidades contratadas e o valor total dos subsídios, além de seus valores conforme a fonte dos subsídios, seja FGTS ou União.

As despesas com a função habitação e com os subsídios do PMCMV foram corrigidas utilizando-se a série temporal do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), tendo como data de referência o mês de janeiro de 2017. O IPCA é o índice oficial do Governo Federal para medição das metas inflacionárias contratadas com o FMI desde 1999, sendo por este motivo escolhido como indexador neste estudo.

Quanto ao objetivo de levantamento e análise dos indicadores sociais, foram selecionados indicadores de renda e déficit habitacional para as regiões e unidades federativas. Para tal, a pesquisa recorreu aos arquivos em formato digital disponibilizados nos sítios eletrônicos do IBGE, do Ministério das Cidades e da Fundação João Pinheiro (FJP).

O site do IBGE (2016) disponibiliza séries históricas de variáveis relacionadas à adequação da moradia e dados municipais como renda, população, escolaridade, entre os quais foram selecionados os dados relativos à população (total, urbana e rural), renda

domiciliar e familiar por refletirem melhor os impactos do processo de urbanização no período. Esses dados são oriundos da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD), realizada anualmente, e pelos dados do Censo realizado em 2010.

No site da FJP (2016), por sua vez, foram coletados, em forma de relatório, os dados relativos ao déficit habitacional. São disponibilizados os relatórios relativos aos anos de 2000, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011-2012 e 2013-2014. Para fins deste estudo, por conta das mudanças de metodologia realizadas em 2007 e pela diferença na amostragem relativa ao ano de 2010, foram utilizados e tratados apenas os dados relativos aos anos de 2007, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Finalmente, para viabilizar a análise das despesas públicas com habitação e os indicadores sociais levantados e também para a compreensão de sua dinâmica, os dados obtidos foram tabulados utilizando-se o *software* de pesquisa PSPP³ versão 0.10.1 e *software* Microsoft Excel 2016, que também foi utilizado para a geração de gráficos e tabelas. Eles permitiram a realização da estatística descritiva⁴ das variáveis utilizadas.

O *software* estatístico PSPP também foi utilizado para a análise de correlação entre as despesas com habitação. Para tal, utilizou-se neste estudo o Coeficiente de Correlação Linear de Pearson⁵, que foi calculado e analisado para as seguintes variáveis: despesas com habitação (totais, rurais, urbanas e aquelas com as demais subfunções); subsídios do PMCMV (totais, originados do FGTS, destinados pela União); domicílios permanentes urbanos com renda domiciliar de até três salários mínimos (total, rural, urbanos); população (total, rural, urbana e taxa de urbanização); e déficit habitacional (total, relativo ao total de domicílios permanentes urbanos, rural e urbano).

Esse coeficiente, doravante r , varia entre -1 e $+1$. Conforme Gujarati (2002), quanto mais próximo de 1 , maior é o grau de correlação entre as variáveis, podendo o coeficiente de correlação assumir valores positivos ou negativos. Quando positivos, os valores mais altos (baixos) de uma variável estão associados a valores mais altos (baixos) da outra,

³ O GNU PSPP é um software livre de código aberto (*open source*) para análise estatística que substitui gratuitamente o IBM SPSS, sendo bastante similar. Ele permite realizar estatística descritiva, testes-T, anova, regressão linear e logística, entre outras. Pode ser obtido em: <https://www.gnu.org/software/pspp/>.

⁴ A estatística descritiva tem como objetivo a organização, sumarização e descrição dos dados. Para tal, utiliza-se de medidas de posição e de dispersão. As medidas de posição permitem a compreensão sobre o posicionamento da distribuição dos valores da variável em análise. Neste estudo utilizou-se a média aritmética, a mediana, e os quartis, que são medidas separatrizes que dividem a distribuição em quatro partes iguais: o primeiro quartil (Q1), o segundo quartil ou mediana (Q2), o terceiro quartil (Q3) e o quarto quartil (Q4). Utilizou-se também medidas de dispersão, que permitem avaliar o grau de variabilidade dos valores em torno da média. Neste estudo foram utilizadas a amplitude total, que corresponde à diferença entre o maior e o menor valor da série, o desvio padrão, que é obtido pela raiz quadrada da média dos quadrados dos desvios, e o coeficiente de variação de Pearson, que é uma medida relativa de dispersão (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

⁵ O coeficiente mede a força de uma relação linear entre duas variáveis (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

isto é, serão diretamente proporcionais, e é negativa se os valores de uma variável crescem enquanto os da outra diminuem (diminuem quando a outra cresce), isto é, sendo uma inversamente proporcional à outra.

A relação, entretanto, é puramente matemática e isenta de qualquer relação de causa e efeito entre as variáveis. Para realizar o teste de hipótese para confirmação de correlação linear em um determinado nível de significância (ρ), é necessário que a distribuição seja normal bivariada, o que normalmente ocorre em amostras (n) acima de 30. Então, r deve ser maior que 70% (ou menor que -70%) e n maior ou igual a 30 (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Para permitir a visualização da distribuição espacial das despesas com a habitação e dos indicadores sociais e viabilizar a sua comparação, os dados também foram tratados e apresentados por meio de mapas temáticos utilizando-se arquivos vetoriais (*shapefiles*) das regiões e estados disponibilizados pelo IBGE (IBGE, 2014). Os dados alfanuméricos foram adicionados dinamicamente aos mapas utilizando-se um Sistema de Informação Geográfica (SIG), o software QGIS⁶.

Um SIG “é um poderoso conjunto de ferramentas para coleta, armazenamento, recuperação, transformação e visualização de dados espaciais do mundo real para um conjunto de propósitos específicos” (BURROUGH; MC DONNEL, 1998). Conforme Secondini (1988), o SIG torna possível a constatação analítica e objetiva da organização territorial e faz emergir novos elementos do conhecimento e novas interpretações relacionadas a fenômenos econômicos sociais em função de sua distribuição no território. QGIS é um dos principais *softwares* em uso com licença *open source* (de código aberto e gratuito).

No que se refere à organização desta dissertação, está estruturada em cinco capítulos além desta introdução. O segundo capítulo resgata a discussão sobre o processo de urbanização e as políticas públicas para a habitação no contexto brasileiro. No terceiro capítulo, apresentam-se conceitos fundamentais no que concerne à contabilidade pública, as competências dos diversos entes do pacto federativo, o orçamento público e a estruturação das despesas com habitação nos balanços públicos. Em seguida, no capítulo quarto, apresentam-se os principais indicadores econômicos e sociais relacionados à questão habitacional no Brasil escolhidos para este estudo. Finalmente, o quinto capítulo discorre sobre a evolução e

⁶ O QGIS é um software livre, de código aberto (*open source*) e gratuito para criar, editar, visualizar e publicar informações geoespaciais, sendo bastante similar ao software proprietário mais utilizado pelo mercado (Esri ArcGIS). Pode ser obtido em: http://www.qgis.org/pt_BR/site/.

dinâmica espacial das despesas com habitação brasileiras, bem como analisa a correlação das despesas e indicadores sociais.

2 URBANIZAÇÃO E POLÍTICAS HABITACIONAIS

Este capítulo aborda questões teóricas concernentes à dinâmica da produção do espaço urbano, trata dos agentes envolvidos e seus interesses, da relação entre o rural e o urbano, da função social da cidade e do papel interventor do estado por meio das políticas públicas de habitação no Brasil. Procura resgatar as experiências brasileiras com as políticas públicas de habitação e as suas consequências.

2.1 A produção do espaço urbano

As definições de cidade e de urbano atualmente são resultado da influência de vários pensamentos urbanísticos. Conforme Wirth (1976, p. 96), “uma cidade pode ser definida como um núcleo relativamente grande, denso e permanente, de indivíduos socialmente heterogêneos”. Rolnik (2012, p. 8) define a cidade como “centro e expressão do domínio sobre um território, sede do poder e da administração, lugar de produção de mitos e símbolos”. Nestas perspectivas, a cidade é vista como resultado de um processo histórico, econômico, social e principalmente político. A cidade é o espaço do coletivo, definido pelas relações sociais, econômicas e políticas.

Urbano, por sua vez, pode assumir diferentes significações a partir das perspectivas de diferentes ciências e de diferentes objetos tomados para análise. Analisado na perspectiva de seu caráter social, pode ser entendido, conforme Lefebvre (2001), como um estilo de vida complexo que se materializa nas cidades, a sociedade urbana. Na perspectiva da demografia, trata-se de um processo complexo que implica na transferência das pessoas do campo para as cidades e que implica também na concentração das pessoas nestas últimas (TERRA; ARAÚJO; GUIMARÃES, 2010). Para compreender o processo de urbanização, entretanto, é necessário também analisar também o seu processo em uma perspectiva histórica, buscando compreender os papéis dos atores envolvidos.

Assim, para Lefebvre (2001), o ponto de partida para compreender a problemática urbana é o processo de industrialização, embora reconheça que a cidade preexistia à

industrialização⁷, um processo que tem suas raízes no fim do período feudal com a expansão dos mercados. Essa expansão ocorre quando se constitui uma divisão do trabalho entre cidades, que levou à formação dos impérios, a base da economia urbana⁸, o que também representou a passagem de uma economia de subsistência para uma economia mercantil e se intensifica com o alargamento das fronteiras.

Nos feudos a propriedade era comunal, a produção artesanal das cidades era controlada pelas corporações de ofício, e a cidade era fisicamente estruturada em torno da igreja e das suas instituições. O desenho das ruas era espontâneo e gradual, a cidade se adaptava, mais do que transformava seu sítio original. Mas a cidade feudal começa a mudar por conta do comércio de longa distância, cujo crescimento provoca a crise do sistema feudal. Nos burgos a circulação de mercadorias exigia cada vez mais dinheiro e, como efeito, o senhor feudal pressionava mais o servo ou arrendava as terras, eventos que provocaram movimento migratório de servos para as cidades. Esse contingente de trabalhadores livres das relações feudais e despossuídos serviram de mão de obra à atividade manufatureira que crescia com o lucro e mercado gerado pelas cidades (ROLNIK, 2012).

Assim, na cidade capitalista surge e se intensifica a produção industrial. Conforme Lefebvre (2001), foram as cidades medievais que promoveram a acumulação de riquezas, conhecimentos, técnicas e as obras necessárias ao processo de industrialização da cidade capitalista. A esse respeito Rolnik (2012) assevera que, quando a produção gera um excedente, a cidade torna-se possível e ele próprio é resultado dela; é na cidade que se registra a acumulação de riquezas e conhecimento. Quando começa a industrialização, a riqueza deixa de ser essencialmente imobiliária e forma-se uma rede de cidades com uma dominante, a capital, que oportunamente conduz ao poder centralizado do Estado.

Na mudança de vila para cidade-capital há uma reorganização da cidade que agora caracteriza-se pela mercantilização do espaço, antes comunal, agora mercadoria; divisão da sociedade em classes; e instalação do poder centralizado e despótico (ROLNIK, 2012). Em relação ao primeiro aspecto, a mercantilização do espaço, verifica-se que o processo de

⁷ Lefebvre (2001) visualiza três formatações históricas para essas primeiras formações urbanas: a cidade oriental, a cidade arcaica e a cidade medieval. A primeira adotava o modo de produção asiático e suas primeiras formas de poder nas cidadelas caracterizavam-se pelo poder centralizado, despótico e baseado na guerra: a realeza. A cidade arcaica, grega ou romana, caracterizava-se pela posse de escravos. A *polis*, a cidade grega, se organizava em cidade baixa, que se desenvolve em torno do *ágora*, grande local aberto de reunião. A cidade romana, a *civitas*, também tinha forte caráter político, mas o mercado também tinha espaço central, materializado no fórum. No que se refere à cidade medieval, era aquela inserida em relações feudais. Tinha mais forte característica comercial, artesanal e bancária (LEFEBVRE, 2001; ROLNIK, 2012).

⁸ “Organização da produção baseada na divisão de trabalho entre campo e cidade e entre diferentes cidades” (ROLNIK, 2012, p. 29).

industrialização provocou uma mudança de pensamento para o conhecimento racional que teve como resultado uma nova forma de trabalhar, fundada na especialização do trabalho, a separação e subordinação do trabalho manual ao intelectual e o capital e a ciência acima da prática. A automação pela máquina também acelerou a distribuição e produção e permitiu a produção de milhares de objetos, mas como efeito a cidade industrial tornou-se um mero espaço de circulação das mercadorias. O próprio espaço urbano torna-se mercadoria, com preço definido em função de atributos físicos e locacionais (ROLNIK, 2012).

Conforme Rolnik (2012), com esta mercantilização do espaço e a separação das classes sociais, intensifica-se um movimento de segregação urbana. Esta forma de segregação refere-se às desigualdades existentes em uma cidade no que concerne ao acesso aos recursos materiais materializados no espaço urbano, em razão da localização residencial e da distribuição desigual dos equipamentos, serviços urbanos, da renda e do bem-estar social (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2003). Nas grandes cidades começam a surgir territórios diferenciados, separando padrões e trabalhadores, ricos e pobres.

A divisão da sociedade em classes, em especial a proletária e a burguesa, traz como consequência mudanças na concepção da cidade e das lutas. A esse respeito, Harvey (1980) argumenta que a dinâmica urbana não apenas reflete a estrutura social da sociedade, como também se constitui em um mecanismo de reprodução das desigualdades das oportunidades de participar na distribuição da riqueza gerada por ela. A cidade torna-se o lugar por excelência de reprodução não apenas simples, como também ampliada da força de trabalho⁹ (MARICATO, 2015). Para a autora, como consequência desta última, a força de trabalho passa a depender não apenas do salário, mas também de políticas públicas, parte delas urbanas, entre elas aquelas relacionadas à habitação, como se constituíssem um salário indireto, como forma de compensação.

O movimento de segregação urbana é reforçado pela incorporação desses grupos sociais diretamente envolvidos com a acumulação capitalista nas esferas dominantes, tornando a ação do poder urbano instrumento para favorecer a acumulação do capital, a rentabilidade daqueles envolvidos no nascente mercado imobiliário (ROLNIK, 2012). A produção do espaço é, portanto, fruto da atuação de agentes sociais concretos, históricos,

⁹ Conforme Marx (1996), a reprodução simples capitalista refere-se à repetição do processo de produção em escala igual ao anterior, de forma que os novos produtos repõem os meios de produção e os objetos de consumo pessoal que foram gastos. O valor acumulado é totalmente absorvido pelo consumo pessoal do capitalista. A reprodução ampliada, por sua vez, constitui a repartição do processo de produção em escala aumentada, não apenas repondo os bens materiais consumidos, como também produzindo meios de produção e artigos de consumo pessoal complementares. Uma parte do capital é utilizada pelo capitalista para ampliar a escala da produção, seja pela aquisição de meios de produção complementares ou pela contratação de mais operários. A concentração desse capital agrava as condições de vida dos operários, aprofundando as desigualdades.

dotados de interesses, estratégias e práticas próprias, conflitos e contradições. Conforme Corrêa (1989) esses agentes são os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, os grupos sociais excluídos e o Estado. Ferreira (2011) inclui as empresas de construção, destacando-as dentre aquelas proprietárias dos meios de produção.

Esses atores utilizam diferentes práticas, como a esterilização da terra, fragmentação e remembramento, assim como o fomento de loteamentos descontínuos na periferia. Os proprietários de terras na periferia rural-urbana esterilizam suas áreas agricultáveis à espera de valorização para fins de loteamento. Esse processo, configura-se como processo especulativo de capital imobiliário (CORRÊA, 2016; ROLNIK, 2012).

As empresas industriais controlam certa área para fins ligados à produção, como áreas de mananciais de água ou para futuras instalações. A relação com a terra é temporária. Como efeito de sua atuação, a construção de bairros residenciais associados ao *status* social geralmente ocorre distante dessas áreas onde estão instaladas, contribuindo para o movimento de segregação urbana (CORRÊA, 2016).

As empresas dedicadas à promoção imobiliária são as incorporadoras, construtoras e aquelas dedicadas à comercialização de imóveis. São pequenas e anônimas. Os pequenos promotores imobiliários produzem pequenos imóveis e prédios para aluguel ou comercialização, também esperando valorização (CORRÊA, 2016).

Os grupos excluídos produzem espaço social em terras públicas e privadas por meio da invasão e ocupação das terras públicas e privadas, produzindo favelas, ou por mutirão, pela constituição de loteamentos populares nas periferias urbanas. Agentes ligados à criminalidade e ao setor informal de produção de imóveis também atuam (CORRÊA, 2016).

O Estado, nesse contexto, desempenha múltiplos papéis, entre eles (SAMSON, 1980 *apud* CARLOS; SOUZA; SPOSITO, 2016, p. 45): estabelecer o marco jurídico para a produção e uso do espaço (leis, regras, normas posturas); taxar a propriedade fundiária, edificações, uso da terra e atividades produtivas; produzir as condições de produção para outros agentes sociais por meio das obras de infraestrutura urbana; tornar-se promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis residenciais; tornar-se produtor industrial ao implantar unidades fabris, interferindo na produção do espaço. No exercício desses papéis, nas relações com outros agentes espaciais, “entram em jogo mecanismos de negociação, cooptação e clientelismo, aos quais a corrupção não é estranha” (CORRÊA, 2016, p. 46).

Harvey (1980), em seus estudos restringe os atores à questão habitacional, denominando-os atores do mercado de moradia. Ele os classifica-os em seis categorias: os

usuários da moradia; os corretores de imóveis; os proprietários, que alugam e que são rentistas; os incorporadores e a indústria da construção da moradia; as instituições financeiras; e as instituições governamentais. Vários outros pesquisadores¹⁰, pela ótica de diferentes ciências, utilizaram diferentes critérios para classificar e reconhecer os atores-chave do mercado imobiliário. De fato, outros atores, em diferentes momentos da história tiveram importância maior ou menor na questão, como a igreja, os movimentos sociais e bancos.

Portanto, é possível afirmar que a terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados. Há uma tensão entre esses agentes em torno da terra urbana e da habitação (CORRÊA, 2016). Para explicar as razões para o conflito de interesses dos atores participantes deste processo, Lefebvre (2001) e, posteriormente, Harvey (1980), recorrem aos conceitos marxianos de valor de uso e valor de troca.

O valor de uso refere-se à utilidade de uma coisa, realiza-se no uso, no consumo, não sendo a coisa necessariamente mercadoria. O valor de troca se manifesta na relação entre mercadorias, mais especificamente como a razão de intercâmbio entre mercadorias (MARX, 1996). Para Harvey (1980, p. 141), “o que é valor de uso para um é valor de troca para outro”. A natureza dos conflitos reside no fato, portanto, de que a classe trabalhadora busca o valor de uso, expresso na moradia e serviços públicos mais baratos e de melhor qualidade, enquanto que os capitais, que ganham com a exploração do espaço urbano, agem em função do seu valor de troca (MARICATO, 2015).

A esse respeito Lefebvre (2001, p. 6) defende a tese de que

a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las para si, a cidade e a realidade urbana, refúgios de valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso (LEFEBVRE, 2001, p. 6).

Ele argumenta que o valor de uso da cidade, em conflito dialético inevitável com essa lógica, trata-se de uma morfologia material (prático sensível) aliada a uma forma mental e social, a forma da simultaneidade, da reunião, da convergência, do encontro. Assim, como a industrialização (e o capitalismo) tornou o trabalho em mercadoria, a cidade também é reduzida à lógica da mercadoria, em que o valor de troca se expressa pela lógica imanente, a do dinheiro e do valor de troca generalizado sem limites (LEFEBVRE, 2001).

¹⁰ Uma interessante discussão em torno das categorias de agentes sociais utilizada pela geografia urbana é realizada por Vasconcelos (2016). Ele não só discute o uso dos termos agente e ator, bem como compara as classificações de vários autores e avalia o mérito do uso dessa perspectiva para estudos da realidade urbana.

A segregação espacial decorrente dessa lógica de mercadoria é facilmente percebida nas regiões metropolitanas das grandes cidades, especialmente nos espaços rejeitados pelo mercado imobiliário privado e em áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas que não despertam o interesse dos agentes imobiliários por seu reduzido valor de troca, onde normalmente a população excluída se instala.

Assim, a nascente cidade capitalista caracteriza-se pela privatização da terra e da moradia e, como consequência, a segregação espacial decorrente da divisão em classes. Esse processo resulta em consequente luta pelo espaço entre esses diferentes agentes, inclusive no que concerne aos fundos e intervenção do Estado. Conforme Maricato (2015, p. 25), é do Estado “o controle do fundo público para investimentos, e cabe a ele, sob a forma de poder local, a regulamentação e o controle sobre o uso e a ocupação do solo”. Ainda conforme a autora, há uma luta pela apropriação dos fundos públicos, que é central para a reprodução da força de trabalho ou para a reprodução do capital.

O Estado, devido às alterações nas normas urbanísticas ou em decorrência de investimentos públicos diretos em uma região, atua de forma a induzir à valorização fundiária. O termo mais-valia¹¹ fundiária é normalmente associado a esse processo e pode ser definido como uma expressão do excedente que é induzido pelo poder público e que compõe o preço da terra urbana, sendo apropriado em forma de renda pelos proprietários de terra (MONTE-MÓR; ALMEIDA, 2011).

Para que essa mais-valia fundiária seja apropriada pela classe proprietária da terra, no entanto, o imóvel precisa ser vendido ou alugado para indivíduos com maior poder aquisitivo. Como resultado, o problema habitacional transparece. À medida que os interesses por habitação da população de renda elevada são satisfeitos, os segmentos de baixa renda, não tendo acesso à produção capitalista da moradia, necessitam buscar outras formas de produzir habitação (CAMPOS, 2011).

Dois fenômenos de diferenciação espacial decorrem simultaneamente a partir do efeito da acumulação de capital imobiliário: as zonas mais bem equipadas em infraestrutura urbana, que concentram as zonas residenciais das classes dominantes e as zonas de negócio e as zonas menos equipadas, concentrando a população de baixa renda, que tende a se estabelecer em locais cada vez mais distantes em relação às primeiras e que apresentam uma suboferta estrutural em relação aos recursos e serviços urbanos (CAMPOS, 2011, p. 66).

¹¹ Mais-valia ou mais-valor é um conceito complexo e central à teoria de Marx. Refere-se ao incremento ou excedente sobre o valor original de uma mercadoria por meio da exploração da força de trabalho do trabalhador pelo capitalista (MARX, 1996).

As forças do capital imobiliário procuram influenciar o direcionamento dos investimentos e as mudanças na atuação reguladora para beneficiar esse processo de acumulação. Por outro lado, há uma pressão da população excluída sobre o Estado para que forneça instrumentos que sejam capazes de recuperar ao menos parte dessa valorização e impedir que recursos advindos da coletividade sejam transformados em ganhos apropriados de forma privada. Além disso, espera-se que desenvolva programas de redistribuição dos recursos às áreas preteridas de sua atuação (BALTRUSIS, 2006). Isto deve ocorrer por meio de seu papel regulador, na medida em que estabelece legislação para a produção e uso do espaço, taxa a propriedade fundiária, edificações, uso da terra e atividades produtivas e também na orientação de seus investimentos, especialmente na construção de moradias populares.

Finalmente, é importante ressaltar os impactos desse processo. O crescimento urbano que iniciou-se no século XIX com a industrialização, e que intensificou-se com o desenvolvimento tecnológico das últimas décadas e a expansão do setor de serviços teve como efeitos a homogeneização da sociedade, a desterritorialização, a atração de massas de imigrantes para as cidades, provocando adensamento populacional de forma desordenada, criando núcleos de sub-habitações sem infraestrutura suficiente e heterogeneidade cultural e étnica que, combinada à segregação sócio-espacial, teve como consequência, a intensificação da violência urbana (CAMARGO, 2008; ROLNIK, 2012).

Em todo o mundo, os territórios populares marcados pela clandestinidade, com suas casas “subnormais”, não param de crescer e quem mora neles tem que assumir sua condição de não cidadão, estigmatizados por se desviarem das normas. Como resposta, o Estado frequentemente desenvolve programas e projetos que “racionalizam” esses espaços, adequando-os ao modelo “normal” de casa e cidade (ROLNIK, 2012; MARICATO, 2015).

No Brasil, a lógica do processo de urbanização não foi diferente, mas carrega consigo algumas características peculiares ao processo histórico, práticas de regulação urbana e atores que precisam ser compreendidos. Embora a urbanização da sociedade brasileira tenha constituído um caminho para a modernização, para Maricato (2013), contudo, esse processo não implicou a superação do Brasil arcaico, pois para ela recriou o atraso através de novas formas.

2.2 A produção do espaço urbano no Brasil

Durante séculos o Brasil como um todo foi um país agrário e apenas a partir do século XIX, e em especial na segunda metade do século XX, com a progressiva unificação pelas comunicações, transportes e mercado, é que a urbanização se desenvolveu (DÉAK; SCHIFFER, 1999; MARICATO, 2013). Em 1890 a população urbana estava entre 6,8% e 10% da população total; em 1940 a taxa de urbanização era de 26,35%; em 1980, já havia alcançado 68,86%; em 2000, a população que residia nas cidades correspondia a 81,2% do total; e em 2010 é de 84,36%¹² (MARICATO, 1997; SANTOS, 2013; IBGE, 2016).

No período colonial, embora o local da atividade produtiva fosse o campo, nos engenhos produtores de açúcar, o financiamento e comércio internacionais eram feitos através das cidades. O Nordeste era a região mais urbanizada do país no século XVIII e a administração urbana era de competência do poder local, das Câmaras Municipais controladas pelos proprietários rurais que ocupavam os cargos de vereadores (MARICATO, 1997).

Com o ciclo do ouro as cidades começaram a avançar para o interior. O eixo da dinâmica econômica desloca-se para o eixo centro-sul e a capital é transferida para o Rio de Janeiro em 1763, por onde se escoava o ouro. Durante o período colonial, apenas as cidades mais importantes tinham algum calçamento nas ruas e não havia preocupação como saneamento básico. Além disso, até aquele momento, a ausência de normas urbanísticas contribuiu para o desalinhamento das ruas e casarios (MARICATO, 1997).

Nesse período não haviam normas urbanísticas. As primeiras tentativas não muito bem-sucedidas, vieram com as Ordenações Filipinas, resultado da união das coroas de Espanha e Portugal. Apenas entre 1750 e 1777 foi instituída uma política de urbanização, liderada pelo marquês de Pombal, que recomendava nova organização para o sistema viário, lotes, quadras e fachadas. Nas cidades maiores foram construídas obras públicas, edifícios públicos, religiosos e comerciais. No fim do século XVIII, o Brasil contava com aproximadamente 3 milhões de habitantes, dos quais apenas 5,7% moravam nas cidades (MARICATO, 1997).

Em 1808 desembarcou no Rio de Janeiro a família real e a população carioca passou de 50 mil para 100 mil habitantes. A consequente ampliação do consumo para a manutenção da realeza não foi acompanhada do aumento proporcional da produção, o que

¹² O mais recente Censo realizado pelo IBGE, em 2010, estimou uma população de 190.755.799 habitantes, sendo destes 160.925.792 residentes em áreas urbanas.

levou à inflação e ao endividamento externo. Com isso, o Brasil foi obrigado a assinar tratado de comércio e navegação com a Inglaterra, que passou a controlar diretamente o comércio brasileiro e, dentro outras exigências, se opôs à manutenção da mão de obra escrava (MARICATO, 1997).

As disputas políticas que se estenderam por todo o Império (1822 a 1889), resultaram na primeira constituição (1824), a Lei de Terras (1850), a abolição da escravidão (1888) e a proclamação da república (1889). Essas medidas e acontecimentos viabilizariam as condições para a industrialização/urbanização no final daquele século. A construção de edifícios e demais obras dos períodos colonial e imperial foram baseadas no trabalho escravo. Com a proibição do comércio de negros efetivamente a partir de 1850, eles foram substituídos pela terra como condição para exercício do poder e controle da produção. Com a abolição da escravatura consumada em 1888, os negros tomaram o rumo das cidades e ofereceram sua força de trabalho livre, utilizada principalmente na produção do café (MARICATO, 1997).

O processo de industrialização no Brasil ocorreu integrado à expansão da cultura do café, a partir de 1830. A instalação das fábricas, a princípio favorecida pelo capital acumulado com a exportação de café e a oferta de mão de obra barata, foi freada pelos interesses da burguesia cafeeira, dos intermediários urbanos e dos ingleses, que tinham o país como mercado consumidor de seus produtos (MARICATO, 1997).

Apenas na segunda metade do século XIX é que outros produtos que não de consumo popular cotidiano começam a ser fabricados para exportação, tais como açúcar, algodão, couros e peles. Apesar da drenagem de recursos para o exterior pela dívida externa que consumia todo o excedente das exportações, os investimentos externos em infraestrutura foram significativos, sendo muito importantes para o desenvolvimento do país (MARICATO, 1997).

O crescimento urbano/industrial levou a uma sociedade mais diversificada com o surgimento da classe média. No período foi promulgada a Constituição Republicana, tornando o voto direto e universal, Estado e igreja são separados, registro civil de nascimento e casamento são instituídos. No final do século XIX, cerca de 80% dos trabalhadores ainda estavam no campo (MARICATO, 1997).

No que se refere às normas urbanas nesse período, tem início no Rio de Janeiro e em São Paulo nas últimas décadas do século XIX as primeiras leis específicas de zoneamento que são operacionalizadas, executadas e demonstram interesses claros e específicos das elites (VILLAÇA, 1999). Em 1875 foi produzido o primeiro documento com as características de um plano de obras, o plano geral, para a capital à época, a cidade do Rio de Janeiro. Em 1903

foi produzido o Plano Pereira-Passos, o único cumprido à risca. Esses planos referiam-se especialmente ao embelezamento e melhoramento das cidades a partir de um projeto das elites urbanas, naturalmente em um contexto de baixa urbanização (MARICATO, 2013b).

A economia manteve-se centrada no setor agrário exportador até 1930, quando o Estado passa a investir em infraestrutura para o desenvolvimento industrial visando a substituição de importações e a burguesia industrial assume a hegemonia política da sociedade, o que Florestan Fernandes denomina a revolução burguesa no Brasil (MARICATO, 2013).

A industrialização, que surgiu da acumulação de excedentes de outras áreas, em particular a agricultura, ainda dependia de atividades primário-exportadoras para cobrir as importações de equipamentos e produtos intermediários que lhe eram essenciais. O processo substituiu numa primeira fase outros similares que vinham sendo importados, mas aos poucos teve impacto interno expansivo considerável na economia, ampliando e diversificando a produção industrial (FURTADO, 1981).

Esse crescimento da indústria nascente aos poucos é acompanhado por um movimento de expansão urbana. As cidades deixam de ser apenas local de atividades administrativas, comerciais, financeiras e culturais para ser também o local da produção. A nova mentalidade republicana procurou construir uma “fachada urbana” para se legitimar frente aos países capitalistas centrais e atrair capitais externos por meio de reformas urbanas. Muitas obras foram realizadas em Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e Rio de Janeiro, conjugando saneamento, numa perspectiva higienista, com embelezamento e segregação territorial (MARICATO, 1997; MARICATO, 2013).

Essas reformas contribuíram para consolidar as edificações como mercadorias capitalistas. A legislação estabelece complexas normas que excluem os que não apresentam condições para construir. Consolida-se o loteamento residencial e o preço da terra é alto na área urbana servida por infraestrutura. Inicia-se a articulação entre proprietários de terra e imóveis, capitais imobiliários, construtoras, políticos e concessionárias de serviços públicos controladas por capital estrangeiro (MARICATO, 1997).

Como resultado, em cada cidade são geradas duas cidades: a legal e a ilegal. A cidade legal “resulta de um processo de apropriação e uso do solo urbano que se enquadra dentro das normas técnicas dos códigos de obras e que está garantido pelas formas regulares do direito de propriedade” (SCARLATO, 2003, p. 402). A segunda, resulta de formas de grilagem e de loteamentos feitos por empresas imobiliárias que atuam na clandestinidade ou

por meio de ocupações de terrenos públicos e privados por pessoas impelidas pela necessidade de um lugar para morar (SCARLATO, 2003).

As favelas, que caracterizam a cidade ilegal, se instalam por meio da prática da autoconstrução. Maricato (2015) explica que os bairros de moradia dos trabalhadores são construídos por eles mesmos nos seus horários de descanso. Afinal, a moradia não é vista nem pelo capital, e muitas vezes nem pelo Estado como um problema. “As favelas fazem parte da reprodução da força de trabalho formal” (MARICATO, 2015, p. 20).

Durante essa fase de urbanismo sanitarista, que se extingue em fins da década de 1930, destacam-se os planos elaborados por Francisco Saturnino de Brito, que tinham como proposta “sanear, prever e embelezar” por meio de padrões edilícios para circulação do ar, escoamento das águas e penetração de luz solar. Assim, para substituir o planejamento antigo, surge a proposta de um novo tipo de plano e um novo tipo de discurso, o plano diretor, que leva em consideração não só a cidade e não apenas as áreas mais centrais e os bairros de alta renda, como também todos os aspectos da cidade e seus problemas (VILLAÇA, 1999).

A eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento, visto que a cidade da produção precisa ser eficaz (MARICATO, 2013b). Essa concepção, que vai até a década de 1990, é marcada pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos problemas urbanos (VILLAÇA, 1999).

Entre 1930 e 1965, o planejamento urbano era marcado pela primazia do plano diretor que tinha uma origem iluminista e positivista manifesta na ideologia “saber para prever, prever para prover”. Os planos eram caracterizados pela preocupação com a ordem, racionalidade e tinham como enfoque a infraestrutura, principalmente a de saneamento e transportes. Embora o discurso seja o enfrentamento do “caos urbano”, do “crescimento descontrolado”, mantém-se o interesse pelas oportunidades imobiliárias, especialmente nas regiões centrais (VILLAÇA, 1999).

Conforme Furtado (1981), em 1949, a indústria brasileira havia alcançado o limite da capacidade de financiamento do sistema e o país era autossuficiente no que se refere aos bens manufaturados não duráveis destinados ao consumo final. Na primeira metade dos anos 1950 aumentou-se a pressão sobre a balança de pagamentos em razão do aumento da demanda por bens duráveis de consumo, importados e, como resposta, o Estado se empenhou em ampliar a base do sistema industrial criando meios para atrair capital e técnica do exterior.

Em 1959 a estrutura do sistema industrial havia evoluído, com o setor metalomecânico mais importante e forte participação do alimentar, têxtil e conexos. Por outro

lado, a redução da capacidade interna de financiamento pela construção de Brasília somadas às tensões inflacionárias e instabilidade política que limitaram os recursos financeiros externos, levam a economia a uma fase turbulenta e subutilização da capacidade produtiva (FURTADO, 1981).

No que se refere às práticas de planejamento urbano, entre 1965 e 1971, fase que Villaça (1999) denomina de “Superplanos”, são elaborados planos integrados, voltados não só mais para a infraestrutura, e a presença de consultorias estrangeiras. Esses planos eram caracterizados: pelo seu descolamento da realidade das massas populares; também pelo distanciamento crescente entre o que era planejado e a possibilidade de sua implementação por parte da administração pública, especialmente pela carência de recursos; pelo conflito com a administração pública cada vez mais setORIZADA e especializada; e pelo conflito de que exigiam “aprovação” e “execução”, característica de obras realizadas pelo executivo, mas continham apenas “recomendações” que não estavam vinculadas a obras específicas nem a leis, impossibilitando as primeiras (VILLAÇA, 1999).

Na década de 1970, no contexto econômico, o país encontrava-se em situação de vulnerabilidade por conta da crise do petróleo (1973). O sistema industrial estava em plena utilização e havia pressão na balança de pagamentos por conta da sobrevalorização da moeda. A situação em 1974 era de contradição: baixa do intercâmbio externo ao mesmo tempo em que ocorria uma política expansionista, levando a dobrar o índice geral de preços, rigidez da oferta interna e a ilusão de que o endividamento externo resolveria uma situação passageira. Entre 1974 e 1979 os bancos e as empresas que tinham acesso direto à poupança externa foram autorizados a depositar os recursos no Banco Central, que pagava juros e assumia o risco da desvalorização cambial. Como resultado, as firmas tiraram proveito da situação apropriando-se de parte da renda nacional e especulando no mercado financeiro. A dívida externa cresceu consideravelmente no período e os anos 1980 iniciaram com forte pressão inflacionária (FURTADO, 1981).

Entre 1971 e 1992, na perspectiva do planejamento urbano, os planos caracterizavam-se pela forma de lei, sem mapas, tendo como marco a lei 7.688/71, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PPDI), elaborado internamente, simples, sem sofisticação intelectual, elaborado por técnicos da prefeitura alheios à administração em pleno regime militar (VILLAÇA, 1999). Eles continham objetivos, diretrizes e políticas gerais que determinavam como deveriam ser novos planos que posteriormente deveriam ser detalhados, mas que nunca foram efetivamente elaborados, tendo como destino as prateleiras (VILLAÇA, 1999).

Nas décadas de 1980 e 1990, a globalização impôs às metrópoles brasileiras, com anuência das elites nacionais, forte efeito negativo com a queda brusca do crescimento econômico, ajuste fiscal, aumento do desemprego e retração do investimento público em políticas sociais (MARICATO, 2015). Somam-se a esses fatores importantes mudanças no padrão de urbanização, tais como a aceleração do crescimento das cidades de porte médio e das cidades litorâneas, que crescem a taxas maiores que as das metrópoles, maior crescimento das periferias das metrópoles em proporção aos seus núcleos centrais, o que implica aumento das populações pobres, e à diminuição populacional decorrente de menor taxa de natalidade, movimento que ainda se mantém (MARICATO, 2013).

Nesse contexto de crise, entretanto, as políticas eram pouco orientadas à realidade e a academia dedicava-se mais a aspectos técnicos de instrumentos urbanísticos do que efetivamente os problemas de um Brasil urbano que crescia. Como resposta, os anos 1970 marcam nova etapa na consciência popular urbana no Brasil, com o fortalecimento dos movimentos populares. Em 1980 há revoltas populares e consolida-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana que, já no final da década, encaminha as reivindicações dos movimentos e propostas populares ao congresso nacional (VILLAÇA, 1999). Maricato (2015) ressalta que esse movimento conquistou importantes marcos institucionais.

Conforme Maricato (2013b), o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), entidade criada por setores da Igreja Católica de tendência progressista, setores não governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos urbanos e pelas próprias lideranças de movimentos urbanos, foi bastante ativo nos anos 1980 na defesa de uma agenda de reforma urbana. Como resultado, foi um dos responsáveis pela inserção na Carta Magna de 1988 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade.

A Constituição Federal (CF) de 1988 traz como resposta a exigência de elaboração de plano diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes, o que para Villaça (1999) representa um retrocesso, visto que a ação concreta do Estado que não está nos planos diretores é que produziu e continua produzindo a segregação nas cidades entre uma cidade legal, equipada e moderna, e de outro a clandestina, miserável e atrasada.

Porém, ainda assim a CF trouxe como avanço o reconhecimento da função social da propriedade, cuja definição deveria ser explicitada pelos planos diretores, e cria-se a possibilidade do imposto progressivo. Em 1990 surgem outros instrumentos com a mudança na legislação, descritos no art. 182, parágrafo quarto da CF (BRASIL, 2007): concessão onerosa do potencial construtivo, fundo municipal de urbanização, regularização fundiária, urbanização das favelas, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

O primeiro instrumento, também conhecido como outorga onerosa do direito de construir, trata-se de concessão municipal para que o proprietário de um imóvel edifique, em outro imóvel próprio ou de terceiros, metragem acima de um limite estabelecido, mediante a contrapartida do pagamento pelo beneficiário. Os fundos municipais de urbanização, por sua vez, podem ser constituídos para compra de lotes para finalidades de habitação social e para regularização fundiária ou urbanização das favelas. As ZEIS tratam-se de áreas previstas no Plano Diretor e demarcadas na Lei de Zoneamento das cidades para assentamento de população de baixa renda.

Para Villaça (1999), a partir da década de 1990 inicia-se um processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares que marca o fim do plano diretor como concebido até aqui. Para ele, essa mudança manifesta-se na recusa dos diagnósticos técnicos, buscando-se o foco para viabilidade, a rejeição do plano “todo poderoso”, globalizante, ou que tenha a função de integração e coordenação regional e a assunção de um novo objeto: o espaço urbano, a terra urbana equipada (VILLAÇA, 1999). Para o autor, o novo plano diretor não é, portanto, mais visto como uma peça meramente científica e técnica, mas uma peça política orientada para aspectos de natureza urbanística, tributária e jurídica.

Desde então, os aspectos urbanísticos, especialmente os referentes ao uso e ocupação do solo, são os que mais geram polêmicas e enfrentamento por parte dos atores interessados no espaço urbano presentes no setor imobiliário, tais como grupos empresariais de construção civil, comércio, grandes escritórios de engenharia e arquitetura (VILLAÇA, 1999).

Apesar desta mudança, conforme Maricato (2015), as três políticas urbanas estruturais – transporte, habitação e saneamento – foram ignoradas ou tiveram um rumo errático, com baixos investimentos, por mais de 20 anos. Essas omissões por parte do estado negaram a uma crescente população pobre o direito à cidade e à habitação. Desde os anos 1980, o país enfrentou décadas de baixo crescimento, alto desemprego e recuo nas políticas públicas e sociais, que se tornam explícitas pelo crescimento da violência urbana (MARICATO *et al.*, 2013).

Por outro lado, organizaram-se diversos atores, tais como os movimentos sociais, pesquisadores, arquitetos, urbanistas, advogados, engenheiros, assistentes sociais, parlamentares, prefeitos etc. em torno de uma plataforma de reforma urbana. Além da inclusão da participação social, priorizou-se a urbanização da cidade ilegal ou informal.

Em 2001 é aprovado o Estatuto das Cidades por meio da lei 10.257, após treze anos de lutas dos movimentos sociais (MARICATO *et al.*, 2013). Embora importantes, os instrumentos previstos na CF não eram regulamentados e faltavam outros. A lei regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, estabelecendo diretrizes gerais para a execução da política de desenvolvimento urbano (CAMARGO, 2008). Os instrumentos do Estatuto das cidades são descritos no art. 4º, em categorias (CAMARGO, 2008): planos (inc. I a III); instrumentos tributários e financeiros (inc. IV); instrumentos jurídicos e políticos (inc. V); e instrumentos ambientais (inc. VI). Esses instrumentos são fundamentais para a consecução das políticas públicas municipais.

A partir da gestão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, além das várias medidas para combate à fome e à pobreza, importantes para o fortalecimento do mercado interno, há também um novo quadro institucional para lidar com a questão. É instituído o Ministério das Cidades (2003), o Conselho das Cidades (2004) e são criadas instâncias de participação da sociedade civil por meio das Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005 e 2007) (MARICATO *et al.*, 2013).

Além disso, em 2007 são retomados os investimentos em obras de infraestrutura econômica e social por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em 2009 são retomados os investimentos em habitação e saneamento numa escala significativa, a partir do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e do PAC II (MARICATO *et al.*, 2013). Nos mandatos da ex-presidente Dilma Vana Rousseff, o programa apresenta continuidade, sendo lançada a fase II. A próxima seção trata do processo descrito aqui a partir da ótica das políticas habitacionais, dedicando especial atenção às mudanças mais recentes, operacionalizadas a partir de 2003.

2.3 A experiência com as políticas habitacionais no Brasil

Existem variadas abordagens para a definição de políticas públicas. Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013), uma política pública (*policy-making*) trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*). Para eles, esse processo de compatibilização de objetivos e meios tem duas dimensões: a técnica, que procura identificar a relação ótima entre objetivos

e instrumentos, e a política, porque nem todos os atores estão de acordo com o que constitui um problema político ou solução adequada.

Os atores que costumam exercer alguma influência sobre os processos de políticas públicas em países capitalistas liberais-democráticos, como é o caso brasileiro, são os políticos eleitos (executivo), o público (cidadãos), que tem normalmente papel restrito no processo, os burocratas (servidores públicos) e os partidos políticos. Há também influência de grupos de interesse ou de pressão, tipicamente forças do capital ou dos movimentos sociais, os meios de comunicação de massa e os pesquisadores das universidades (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013).

Na sociedade contemporânea, as políticas públicas sofrem influência do processo de globalização em todas as suas esferas de poder. O poder local sofre as determinações da relação entre capital e trabalho, nos diferentes estágios de seu desenvolvimento em escala planetária. O espaço urbano, considerado em sua totalidade, insere-se na realidade histórica, econômica, social e política do processo de produção capitalista, abrangendo as estruturas e os meios da produção e os demais momentos desse processo. As cidades são espaços de reprodução de uma lógica globalizada e, como tal, sofrem os efeitos da reestruturação produtiva decorrente dos processos de mundialização do capital tendo, inclusive, impacto em suas políticas urbanas que não conseguem superar as desigualdades (RAMOS, 2002).

Por outro lado, Batley (1997), ao analisar as políticas e a gestão urbana da América Latina, defende que as desigualdades observadas nas cidades latino americanas não se explicam exclusivamente como resultado inevitável da globalização. Para ele, o que falta é continuidade na execução dos planos, a responsabilização formal por uso eficiente e efetivo de recursos e a memória institucional. De fato, ao se analisar a história das políticas públicas de habitação no Brasil, especialmente a partir da década de 1920, esses aspectos podem ser identificados, dada a grande quantidade de programas sem continuidade, recursos despendidos sem eficiência e repetição de erros do passado a cada gestão.

Conforme atestam Galvão e Galvão (2012), até os anos 30, a sociedade brasileira era eminentemente agrária, baseada na monocultura de café (no Sudeste) e cana de açúcar (no Nordeste). As necessidades habitacionais, conforme os autores, eram providas pelos empresários latifundiários e mesmo nas cidades, a moradia dos operários era normalmente garantida pelos industriais. A urbanização tem início com os reflexos da crise de 29, que atinge diretamente o complexo agrário exportador e se acelera no período da Segunda Guerra Mundial, quando a necessidade de substituição de importações provoca expansão da indústria nacional.

Desde o final dos anos 1920, no Rio de Janeiro, e desde o final dos anos 1940, em São Paulo, intensifica-se a produção habitacional realizada pela iniciativa privada para o mercado de apartamentos lançados para venda e principalmente aluguel. Entretanto, é a partir dos anos 1950 que o setor de incorporação imobiliária especializado e profissionalizado passa a atuar como verdadeiro mercado de residências próprias. Na década de 1950, esses incorporadores eram empresas imobiliárias associadas a bancos, negócios familiares ou ainda companhias seguradoras e de capitalização (ROLNIK, 2015; BONDUKI, 1994).

No que se refere à atuação governamental, as primeiras medidas que merecem destaque foram a Lei do Inquilinato e a Fundação da Casa Popular, implementadas em 1942 e 1946 respectivamente. O decreto-lei do Inquilinato congelou os aluguéis e passou a regulamentar as relações entre locadores e inquilinos, além da criação das carteiras prediais, dos Institutos de aposentadoria e Previdência. Como o aluguel representava parcela fixa de grande peso a ser despendida mensalmente pelas famílias, a lei teve forte impacto para as massas urbanas (BOUNDUKI, 1994). O decreto também regulamentou a criação da Fundação da Casa Popular.

Em 1946, com o fim da ditadura Vargas (1930-1945), o governo federal implementa a primeira Política Nacional de Habitação, com a criação da Fundação da Casa Popular para atender as demandas do operariado e da classe média nascente. Tinha como propósito inicial, conforme o Decreto 9.128 de 1946, financiar obras urbanísticas de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e assistência social, bem como a indústria de construção quando existissem falhas de mercado, e a construção de casas populares. Foi, entretanto, ineficaz devido à falta de recursos e regras de financiamento (ANDRADE, 2012; GALVÃO; GALVÃO, 2012).

Tais medidas, embora bem-intencionadas acabaram por ser pouco efetivas na eliminação do déficit de residências no Brasil (ANDRADE, 2012). Galvão e Galvão (2012) ressaltam que, entre 1946 e 1964, a demanda foi atendida pontual e parcialmente pelas entidades de classe dos grupos de trabalhadores mais organizados, como funcionários públicos, industriários, bancários, estivadores, comerciários. Segundo os autores, eram conjuntos habitacionais de boa qualidade, mas que atendiam apenas as elites desses sindicatos.

Em 1964, no âmbito de uma das reformas lançadas pelo governo militar imediatamente após o golpe, ocorreu a instituição do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que trouxe maior disponibilidade de recursos para o financiamento habitacional utilizando-se do recém-criado Banco Nacional da Habitação (BNH) para esse propósito (ANDRADE,

2012; GALVÃO; GALVÃO, 2012; ROLNIK, 2015). Foram criados também instrumentos financeiros como as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Letras Imobiliárias. Também foi editada a Lei das Incorporações Imobiliárias, regulando o setor. A lei permitia o estabelecimento de condomínios e a individualização da alienação de cotas-parte (compra e venda de apartamentos) (ROLNIK, 2015).

A drenagem de recursos, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança de perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos, cuja introdução já havia ocorrido na década de 1940 e que se consolida com a implementação do SFH (MARICATO, 2013). Seu papel no fortalecimento da economia por meio da geração de empregos e fortalecimento do setor de construção civil foi central para o governo militar.

Maricato (2013) argumenta que embora muitas moradias tenham de fato sido construídas via SFH, cerca de 2,4 milhões de unidades entre 1964 e 1986, estas poderiam ter sido construídas com maior esforço para evitar desperdícios, impulsionando a cadeia produtiva para tecnologias mais adequadas, com políticas urbanas mais racionais, priorizando a maioria da população. Além disso, a casa própria foi a forma de consolidação dessa política social de habitação: 64% dos domicílios urbanos eram alugados em 1940, enquanto que em 1991, essa proporção era de apenas 16%; esta queda se dá, concomitantemente, ao aumento da população moradora de favelas (MARICATO, 1997).

A segregação da população mais pobre é explicada pelos baixos salários pagos aos trabalhadores que, sem poder aquisitivo para comprar as moradias no mercado imobiliário privado, sem oferta significativa de moradia subsidiada pelo governo, incapazes de pagar os aluguéis que subiram pelo processo especulativo, invadem ou recorrem à compra de terrenos irregulares e constroem suas casas (MARICATO, 1997).

A escolha por esta política de habitação tem raízes tanto nos interesses dos empresários da indústria da construção quanto na promoção da ideologia do regime militar. Rolnik (2015) identifica três dimensões dessa escolha: a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país; está ideologicamente e politicamente alicerçada na ideia de combate ao déficit habitacional, ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais correspondem a uma demanda reprimida de casas próprias que precisam ser construídas; e trata-se de um instrumento de fomento ao setor de construção civil e do setor financeiro.

O BNH torna-se empresa pública em 1966, com o objetivo de comprar a carteira hipotecária dos bancos que originavam os financiamentos, aumentando sua liquidez para novos empréstimos, tornando-se instrumento privilegiado de financiamento interno da economia brasileira. Nesse período o governo cria também o Fundo de Garantia por Tempo

de Serviço (FGTS), um fundo sob gestão pública formado pela contribuição mensal compulsória de 8% das remunerações dos empregados em conta vinculada de natureza privada, realizada pelos seus empregadores. Já a partir de 1967 passa a ser o principal *funding* do BNH (ROLNIK, 2015).

O SFH mantém a arquitetura básica, embora o BNH tenha sido extinto em 1986 devido a uma crise de liquidez frente ao quadro inflacionário, de recessão e aumento de inadimplência. Nesse ano, já no Governo de José Sarney, a Caixa Econômica Federal (CEF) torna-se seu gestor operacional, herdando um fundo sem recursos financeiros compatíveis que, somada à estagnação econômica dos anos 1980 provocou um hiato na política habitacional. Em Resumo, a instituição do SFH, apesar de importante, não conseguiu acessar de forma efetiva a população de baixa renda para a qual o mercado não se abriu, tendo o acesso das classes médias e altas priorizado (ANDRADE, 2012; GALVÃO; GALVÃO, 2012; MARICATO, 2013; ROLNIK, 2015).

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal que promoveu a descentralização das políticas sociais, a política habitacional passa a fazer parte das competências de estados e municípios. Assim sendo, a descentralização associada à falta de recursos federais para financiamento, resultam numa gama de políticas habitacionais variada. Tem-se a atuação dos estados e municípios, o autofinanciamento e os modelos alternativos, como mutirão, urbanização de favelas e regularização de loteamentos clandestinos (GALVÃO; GALVÃO, 2012, p. 4).

Em 1990, quando Fernando Affonso Collor de Mello assumiu a Presidência da República, o quadro institucional da política habitacional se manteve sem grandes alterações, tendo sido formulado apenas o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) (GALVÃO; GALVÃO, 2012). Esse plano, lançado em maio de 1990 e apresentado como uma medida de caráter emergencial, tinha como proposta financiar em 180 dias cerca de 245 mil habitações utilizando recursos do FGTS. O programa tinha como alvo famílias com renda média de até cinco salários mínimos. A coordenação ficava, à época, a cargo da Secretaria Nacional de Habitação que era vinculada ao Ministério de Ação Social. O plano não cumpriu várias de suas metas, inclusive o prazo que se alongou por mais de 18 meses (AZEVEDO, 2007).

Em 1994, sob o Governo de Itamar Augusto Cautiero Franco, a prioridade passa a ser a conclusão de obras iniciadas, 260 mil casas financiadas pelo governo anterior, destinando para tal recursos da ordem de 800 mil dólares. Foram ainda criados dois programas (Habitar Brasil e Morar Município) com recursos do orçamento da União e do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e que funcionavam por fora do SFH (GALVÃO; GALVÃO, 2012; RAMOS, 2002; AZEVEDO, 2007).

O programa Habitar Brasil era voltado para municípios de mais de 50 mil habitantes e o Morar Município para os municípios de menor porte. Tendo a participação de governos estaduais e prefeituras municipais, sua população-alvo eram as famílias de baixa renda e as que vivem em área de risco (CARDOSO, 1999; AZEVEDO, 2007). Para Galvão e Galvão (2012), o problema surgido nesse período diz respeito ao contingenciamento de recursos, levando a investimentos pífios para esses programas.

Em 1994, foi lançada o Plano Real como parte das políticas de ajuste estrutural e reforma monetária, o que ocorreu não só pela introdução de uma nova moeda como também pela reforma do sistema financeiro, o que incluiu a abertura para bancos estrangeiros. O setor imobiliário também passou por reformas liberalizantes, entre elas a ampliação do capital financeiro no mercado imobiliário por meio da criação de novos produtos financeiros, tais como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI) e os Fundos de Investimento Imobiliário (FII), como também o estabelecimento de regras para o estabelecimento de companhias de securitização de crédito imobiliário e introdução do regime de alienação fiduciária no direito civil brasileiro (ROLNIK, 2015).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, as mudanças foram principalmente de ordem institucional, com a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), no Ministério do Planejamento e Orçamento, extinta em 1999, e que teve suas funções substituídas pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à Presidência (GALVÃO; GALVÃO, 2012). Essa nova conformação permitiu discutir a questão habitacional de forma integrada à política urbana e à política de saneamento ambiental, através da SEPURB (AZEVEDO, 2007).

As principais críticas relacionadas a esse período dizem respeito à perda da capacidade de formulação pelo governo em decorrência da política de enxugamento de quadros e de desmonte do estado, iniciada no governo do Presidente Collor de Melo. Como consequência, há uma diminuição da capacidade de intervenção do Estado e uma desarticulação institucional (GALVÃO; GALVÃO, 2012, p. 4).

Ainda sob o governo de FHC, dois programas de habitação social são lançados, ainda em pequena escala: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Social da Habitação (PSH). No primeiro, o empreendedor privado era responsável por toda a operação, da compra do terreno à construção, passando pela elaboração do projeto. Os governos municipais selecionavam a demanda e o governo federal realizava o financiamento direto e subsidiado ao mutuário final através da CEF. Já no PSH, o Estado leiloava subsídios

por região e bancos podiam adquiri-los para construir residências em parceria com os municípios (ROLNIK, 2015).

Azevedo (2007) destaca ainda os programas de crédito direto ao cidadão, Cred-Mac e Cred-Casa, os programas Pró-Moradia e o Programa Habitar Brasil na gestão FHC. Os dois primeiros eram programas de crédito direto ao cidadão, destinados à aquisição de material de construção pelas famílias, visando a melhoria ou construção de habitações. Os outros dois eram voltados para estados e municípios e financiados por recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União. Tinham como objetivos a urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados.

Em 2003, quando o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito, foi criado o Ministério das Cidades. O órgão foi encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais, integrando as questões relacionadas à habitação, saneamento e transportes (ROLNIK, 2015). Em seguida, foram realizadas as Conferências Nacionais das cidades (em 2003, 2005 e 2007) e instituído o Conselho Nacional das Cidades, cuja eleição ocorreu na primeira conferência em 2003 e que inicia seus trabalhos em 2004.

Rodrigues (2011) ressalta que os avanços importantes a partir do governo do Partido dos Trabalhadores estão relacionados com a ampliação da participação social por meio das conferências das cidades e dos conselhos da cidade em níveis nacional, estaduais e municipais. O governo criou espaços para a participação direta de lideranças sindicais, acadêmicas e populares (MARICATO, 2015).

Em 2004, três medidas são adotadas em direção à ampliação do crédito habitacional e da retomada do crescimento do mercado imobiliário. A primeira foi a regulamentação da alienação fiduciária, o que passou a permitir o uso de um imóvel como garantia em operações financeiras, expondo os moradores à perda da casa caso não paguem as prestações, mas que também impulsionou o mercado. A segunda foi uma resolução do Banco Central do Brasil (Bacen) que obrigou os bancos a adotarem uma porcentagem do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) em empréstimos imobiliários, o que elevou os recursos do SBPE para mais de 18 bilhões de reais em 2007. Por último, a “MP do Bem” que isentava de impostos a venda de imóveis, desde que seu resultado fosse imediatamente aplicado na compra de outro imóvel residencial (ROLNIK, 2015).

Em 2005, a resolução 460 de 2004 do Conselho Gestor do FGTS permitiu ampliar os subsídios oferecidos pelo governo federal e aumentar consideravelmente o orçamento da

área de habitação naquele ano, especialmente para as famílias de renda mais baixa. No mesmo ano é apresentado projeto de lei para instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cujo gestor é o Ministério das Cidades, que prioriza as famílias de menor renda através da concessão de subsídios, com caracterização diferenciada por regiões. O SNHIS contava um fundo próprio, gerido pela CEF, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que tinha recursos oriundos do Orçamento Geral da União, de outros fundos e de fontes não onerosas (ROLNIK, 2015).

Entre 2006 e 2008 os recursos do FNHIS, instituído pela Lei 11.124 de 16 de junho de 2005, destinados ao Subsistema de Habitação de Interesse Social, foram basicamente destinados a apoiar a elaboração de planos municipais e estaduais de habitação, além de algumas poucas áreas de urbanização de favelas. Houve também substancial ampliação dos financiamentos pelo sistema FGTS-SBPE, que em 2008 chegou a mais de 40 bilhões de reais, associados ao Subsistema de Habitação de Mercado (ROLNIK, 2015).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado em 2007, se orientava a financiar obras de infraestrutura para estimular o crescimento econômico do país. Nasceu como um desdobramento do Plano Piloto de Investimentos (PPI), uma proposta negociada com o Fundo Monetário Internacional (FMI), durante o primeiro governo Lula, para que os gastos em infraestrutura fossem debitados do cálculo do superávit primário (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 1990).

Assim, diante de um problema de grandes dimensões cujas tentativas de solução anteriores tiveram insucessos totais ou parciais, em 2009, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva deu-se início ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), um desdobramento do PAC, por meio da Medida Provisória nº 459 com o objetivo de reduzir em catorze por cento o déficit de moradias. Exclusivamente voltado para a população de baixa renda, o Programa incentiva por meio de taxas de juros abaixo das de mercado e por subsídios o acesso à unidade habitacional (ANDRADE, 2012).

Conforme Rodrigues (2011), a política urbana no governo Lula (mantida no governo Dilma) mantém a utilização dos recursos do FGTS, proveniente das relações de trabalho, para se investir no urbano, caracterizando a socialização capitalista da exploração da força de trabalho. Ainda para a autor, “apesar da criação do Ministério das Cidades e da proposição de políticas urbanas serem integradas o que se observa é que as mesmas continuam a serem políticas setoriais sem levar em conta o espaço e o território” (RODRIGUES, 2011, p. 76).

A esse respeito, Maricato (2015) afirma que o PMCMV retomava a visão empresarial da política habitacional (MARICATO, 2015). A forma como foi concebido, com forte participação de atores ligados às empresas de construção civil e investidores, com pouca participação do Ministério das Cidades ou da equipe que formulava o Plano Nacional da Habitação, ou os conselhos estabelecidos, ou ainda a sociedade civil organizada já evidenciava a forma como os recursos seriam direcionados (ROLNIK, 2015).

O programa foi organizado nas modalidades MCMV-Empresas, MCMV-Entidades, PNH-Rural, MCMV-Sub 50. A primeira é a principal modalidade do programa, que envolvia o financiamento de habitações construídas por empresas de construção civil. O MCMV-Entidades era destinado à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas. Já o PNH-Rural, orientado para a construção de casas para cooperativas e pequenos produtores da agricultura familiar. O MCMV Sub 50 decorreu de pressão dos deputados do Congresso Nacional cuja base era de pequenos municípios, o que estendeu o programa a municípios com menos de 50 mil habitantes. As três últimas modalidades representavam apenas 10% do total de unidades e recursos previstos no lançamento do PMCMV (ROLNIK, 2015).

O programa teve sua primeira fase entre 2009 e 2011 com meta de oferecer um milhão de imóveis à população com renda de até dez salários mínimos. Em maio de 2011 o programa entrou em sua segunda fase, já no governo Dilma Rousseff, com a meta de construir dois milhões de casas populares até 2014 através do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2).

Como resultado dessas políticas, “um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária promoveu a elevação do preço da terra e dos imóveis” (MARICATO, 2015, p. 39). Assim, apesar de todos os dispêndios públicos direcionados à oferta de imóveis residenciais e de financiamento orientados à redução do déficit habitacional, um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária promoveu substancial elevação do preço da terra e imóveis. A oferta de imóveis não necessariamente reduziu o valor do aluguel, tendo, portanto, pouco efeito no enfrentamento do déficit habitacional. O déficit, em verdade, não é definido pela oferta de imóveis, mas pela capacidade econômica (MARICATO, 2015).

No que se refere ao entorno, o programa não levou em conta a infraestrutura urbana necessária aos novos conjuntos habitacionais, tampouco a mobilidade urbana. São também criticadas tanto a tendência à padronização das soluções, que muitas vezes não leva em conta as características locais, quanto o impacto ambiental, que se trata não só da

destruição de rios, matas ciliares, animais, como também o depósito de lixo e resíduos da construção civil na natureza (KRAUSE, 2011; MARICATO, 2015).

3 CONTABILIDADE PÚBLICA E AS DESPESAS COM A HABITAÇÃO

Este capítulo se dedica a definir os conceitos básicos referentes à contabilidade pública e orçamento público. Apresenta as competências do governo federal, estadual e municipal quanto à questão orçamentária e a responsabilidade quanto à habitação. Em seguida, trata dos conceitos básicos de contabilidade pública e descreve como são classificadas as despesas habitacionais nos demonstrativos orçamentários, bem como descreve as contas associadas às despesas com habitação. A final, aborda os balanços públicos, descrevendo quais são os demonstrativos e anexos em uso neste estudo.

3.1 Organização político-administrativa brasileira

Conforme Kohama (2014), o Estado é a organização política do poder. Numa perspectiva jurídica, o limite espacial no qual o Estado exerce de modo efetivo e exclusivo o poder sobre as pessoas e bens é o que se define como território¹³. O Brasil, conforme o primeiro artigo da sua Constituição Federal define-se como Estado Federal, pessoa jurídica autônoma em relação aos Estados-membros e administrada por presidente (BRASIL, 2007):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Este primeiro artigo da constituição também delimita as entidades federativas que compõem a União: o Distrito Federal, os Estados e Municípios. O Distrito Federal é a capital da república, instalada em Brasília, administrada por governador eleito, mas não é permitida sua divisão em municípios. Os Estados são divisões territoriais subordinados à União e administrados por um governador. Os municípios, por sua vez, também possuem autonomia político-administrativa, embora estejam fisicamente dentro dos estados. São administrados

¹³ O termo território possui diferentes definições a partir do olhar de outras ciências. Aqui assume o sentido de delimitação espacial do poder do Estado.

por prefeitos e essa autonomia é uma peculiaridade do sistema federativo brasileiro (KOHAMA, 2014).

O Brasil constitui-se, portanto, pela União, 26 estados, um distrito federal e 5.570 municípios. Essa estrutura, como frequentemente são as organizações burocráticas, é baseada em uma estrutura hierarquizada de autoridade, coordenada pelo poder executivo, em que se estabelece uma relação de subordinação, divisão de competências e, conseqüente, prestação de contas.

Assim, conforme a constituição federal no seu art. 18, União, Estados e Municípios são autônomos política, administrativa e financeiramente. Entretanto, este princípio federativo também prevê uma repartição das competências executivas e legislativas, inclusive no que se refere às questões urbanas e habitacionais. Assim, no que se refere à habitação, a carta magna em seu art. 23, inciso IX define 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”.

Entretanto, verifica-se que à União compete exclusivamente a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, incisos IX e XX, da CF), inclusive aquelas que se referem à questão habitacional ou que com ela mantém relação (saneamento básico e transportes urbanos, por exemplo). Também compete à União, Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar concorrentemente sobre normas gerais de direito urbanístico (at. 24, inciso I, parágrafo primeiro). Aos Estados, cabe exclusivamente, a prerrogativa de legislar sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões (art. 25, parágrafo terceiro).

Aos municípios, como não há atribuições exclusivas explícitas no texto constitucional além daquelas previstas no art. 30, não cabe apenas ser um mero executor de uma política de desenvolvimento urbano imposta, mas é participante ativo em sua elaboração. Conforme o art. 182 da CF a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo município tem por escopo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Esta competência implícita é exercida pelo plano diretor e o exercício das limitações administrativas dos direitos de propriedade, previamente discutidos no capítulo anterior (CAMARGO, 2008).

A próxima seção descreve o papel da contabilidade pública como instrumento para o registro e a prestação de contas dos gastos públicos, inclusive daqueles associados à questão habitacional.

3.2 A contabilidade pública

A contabilidade é a ciência que estuda o patrimônio das entidades. Patrimônio é “definido como um conjunto de bens, direitos e de obrigações para com terceiros (...)” (CFC, 1994, p. 2). Para tal, possui metodologia especialmente concebida para captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações patrimoniais, financeiras e econômicas de qualquer entidade. Os fenômenos são transações e eventos de natureza financeira que afetam o patrimônio de uma entidade. Por fim, as entidades podem ser pessoas físicas, empresas, ou mesmo pessoa de direito público (EQUIPE DE PROFESSORES DA FEA/USP, 2010, p. 1).

A contabilidade pública é um ramo da contabilidade que tem por objetivo captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno através de contas escrituradas segundo normas específicas que constituem o Sistema Contábil Público (KOHAMA, 2014).

A contabilidade é vista como um sistema de informação que registra dados sobre os fenômenos, processa-os e gera informações para a tomada de decisão. Compreendida sob a mesma perspectiva, a contabilidade pública também é visualizada como um sistema de informação, o Sistema Contábil Público. Esse sistema sofreu, a partir da segunda metade dos anos 1980 significativa reordenamento, destacando-se a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 1986, a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) em 1987 e a instituição da Conta Única do Tesouro Nacional (1988).

Somam-se a essas mudanças, a partir do novo milênio, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 e o início do processo de convergência das práticas de contabilidade do setor público às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público ou *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) a partir de 2008. Tal processo iniciou-se a partir da Portaria MF nº 184, de 25 de agosto de 2008 e o Decreto nº 6976, de 7 de outubro de 2009, que estabeleceu que a STN deveria promover a busca da convergência aos padrões internacionais de contabilidade do setor público, respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente (CFC, 2012).

As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) decorrentes desse processo são definidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC)

como o conjunto das normas, seus conceitos e procedimentos de avaliação e mensuração, registro e divulgação de demonstrações contábeis, aplicação de técnicas que decorrem da evolução científica da Contabilidade, bem como quaisquer procedimentos técnicos de controle contábil e prestação de contas previstos, que propiciem o controle social, além da observância das normas aplicáveis (CFC, 2012).

A partir deste sistema, definiu-se o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), que compreende, entre outras coisas, a terminologia de todas as contas e sua adequada codificação, bem como a função atribuída a cada uma. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda desde 2007 também criou e vem aperfeiçoando o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), que padroniza os anexos exigidos pela LRF e que devem ser elaborados pela União, Estados, Distrito Federal e municípios (STN, 2014).

A STN e a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão também passaram a editar e aprovar o instrumento do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Ele foi criado a partir da necessidade de padronização dos procedimentos contábeis nos três níveis de governo, colaborando com o processo de elaboração e execução de orçamento (STN, 2014). Ele inclui tanto o PCASP (Parte IV) quanto o MDF (Parte V).

Conforme o MCASP, o Sistema Contábil Público, subdivide-se em quatro subsistemas de informações (STN, 2014): o Subsistema de Informações Orçamentárias, o Subsistema de Informações Patrimoniais, Subsistema de Custos e o Subsistema de Compensação. O primeiro, registra, processa e evidencia os atos e fatos relacionados à execução orçamentária, tais como o orçamento, a programação e execução orçamentária, as alterações orçamentárias, bem como o resultado orçamentário.

O Subsistema de Informações Patrimoniais, por sua vez, registra, processa e evidencia os fatos financeiros e não financeiros associados às variações do patrimônio público, subsidiando a administração com informações relacionadas à alteração de elementos patrimoniais, resultado econômico e resultado nominal (STN, 2014).

Já o Subsistema de Custos é o que registra, processa e evidencia os custos da gestão dos recursos e do patrimônio públicos, fornecendo informações sobre o custo dos programas, projetos e das atividades desenvolvidas, o bom uso dos recursos públicos e o custo das unidades contábeis (STN, 2014).

Quanto ao Subsistema de Compensação, é aquele que registra, processa e evidencia os atos de gestão cujos efeitos possam produzir modificações no patrimônio da entidade do setor público, bem como aqueles com funções específicas de controle. Fornece

informações sobre alterações potenciais nos elementos patrimoniais e acordos, garantias e responsabilidades (STN, 2014).

No que concerne especialmente aos dois primeiros subsistemas, que tratam dos aspectos orçamentários e patrimoniais, o orçamento público e os balanços públicos, ressalta-se que se apresentam como importantes instrumentos de contabilidade pública. Eles são descritos nas seções seguintes.

3.2 O orçamento público

O Orçamento Público é um instrumento da contabilidade pública, necessário ao processo de planejamento e execução das finanças públicas. Representa o fluxo de ingressos e aplicação de recursos em determinado período, sendo de vital importância no contexto da administração pública (SILVA, 2014; STN, 2014). É materializado por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) e depende para o exercício de sua função dos seguintes dispositivos legais básicos: a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e o Decreto-lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967, dispositivos da Constituição da república Federativa do Brasil, promulgada em 5 de novembro de 1988 e a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (SILVA, 2014).

A Lei nº 4.320/1964 representa o primeiro marco histórico na evolução da contabilidade pública brasileira. Estabeleceu importantes regras para propiciar o controle das finanças públicas, bem como a construção de uma administração financeira e contábil sólidas no País, tendo como principal instrumento o orçamento público (STN, 2014). Também é fundamental o Decreto-lei nº200/1967, que trata da organização da Administração Federal e estabelece diretrizes importantes para o controle dos gastos públicos, em especial no art. 15 em que institui os orçamentos plurianuais como mecanismo para programação financeira.

A partir da promulgação da nova Carta Magna em 5 de outubro de 1988, o Estado incorpora novas preocupações com a Gestão Pública, modernizando a Lei nº 4.320/64 e institui, conforme Art. 165, inciso I §1º, o Plano Plurianual (PPA), que substitui os anteriores orçamentos plurianuais de investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA tem vigência quadrienal. Consiste em um planejamento estratégico de médio prazo, que deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro

ano de cada mandato do executivo. O PPA tem como função organizar a atuação governamental em programas, contribuindo para orientar a administração pública por resultados (metas), ou seja, busca o foco nos benefícios efetivamente proporcionados ao público-alvo (Art. 43 da CF).

O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de Governo e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É uma lei ordinária, de vigência anual, que disciplina todos os programas e ações do executivo no exercício. Trata-se de um planejamento operacional, que compreende os orçamentos fiscal, de investimentos das estatais e de seguridade social, que compreendem estimativas de receitas e autorização de despesas de acordo com a previsão de arrecadação.

A LDO, por sua vez, tem vigência anual. É elaborada a partir da LOA e representa o planejamento tático, ao definir as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, sendo instrumento intermediário entre o PPA e a LOA. Tem como função diretiva o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação de recursos no preparo do orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização dos resultados propostos no PPA.

Outro importante avanço na área das finanças públicas foi a edição da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu para toda a Federação, direta ou indiretamente, limites de dívida consolidada, garantias, operações de crédito, restos a pagar e despesas de pessoal, dentre outros, com o intuito de propiciar o equilíbrio das finanças públicas e instituir instrumentos de transparência da gestão fiscal (STN, 2014).

A LRF implementa o segmento da CF no que se refere às Finanças Públicas, Capítulo II do Título VI (artigos 163 a 168 – CF/88), tornando-a uma importante norma complementar quanto à elaboração do PPA. A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme traz o art. 1º e seu § 2º. E complementa ainda o parágrafo primeiro definindo o que vem a ser “responsabilidade na gestão fiscal”, com os seguintes dizeres:

Ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Assim, a lei não se restringe a impor limites aos gastos públicos e ao endividamento, mas também trata do orçamento como um todo estabelecendo diretrizes para

sua elaboração, execução e avaliação. É, ainda, um mecanismo de transparência por meio do conhecimento e participação da sociedade por meio da ampla publicidade que deve permear todos os atos e fatos ligados aos ingressos e dispêndios públicos.

Os ingressos públicos tratam-se de todo e qualquer recolhimento de recursos feitos aos cofres públicos, seja em forma de numerário ou por meio de outros bens representativos de valores, em decorrência de dispositivos legais e constitucionais ou que apenas figurem como depositários de ingressos. São classificados em duas modalidades pela Lei 4.320/1964: ingressos orçamentários e ingressos extraorçamentários (SILVA, 2014).

Conforme Araújo e Arruda (2006, p. 92), os ingressos orçamentários ou receitas são “recursos auferidos na gestão que serão computados na apuração do resultado financeiro e econômico do exercício”. Eles são instituídos, previstos para que possam ser efetivamente arrecadados. Os ingressos extraorçamentários, ou recursos de terceiros, não são arrecadados, mas constituem valores recebidos de caráter permutativo (não alteram a situação patrimonial) que não serão utilizados em ações públicas. Não constam da lei orçamentária.

De maneira geral, uma despesa representa a troca de unidades monetárias por um bem ou serviço. No contexto da contabilidade pública, as despesas públicas ou dispêndios orçamentários ou despesas orçamentárias são definidos como todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos (SILVA, 2008). Para que possa ser realizada, a despesa pública precisa ser devidamente programada por meio da lei orçamentária ou autorizada pelos créditos adicionais e deve ser realizada com rigorosa observância aos três estágios que a Lei Federal nº 4.320 estabelece (empenho, liquidação e pagamento), bem como precedida por licitação e formalização por meio de contrato (SILVA, 2014).

O primeiro estágio da despesa, o empenho, conforme o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, é definido como “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. É, portanto, resultado de despacho de autoridade competente, em processo regular, que autoriza que seja deduzida do saldo existente da respectiva dotação do orçamento ou, se em crédito adicional, a parcela necessária à realização de uma despesa (SILVA, 2014). Pertencem a um determinado exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, conforme determina o art. 35 da Lei nº 4.320/1964.

O estágio seguinte, liquidação, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (art. 63

da Lei nº 4.320/1964). No parágrafo primeiro define que neste estágio de verificação deve-se apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata e a quem deve ser paga.

O terceiro estágio é o pagamento, definido pelo art. 64 da Lei nº 4.320/1964 como “despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”. Consiste efetivamente na entrega do numerário ao credor e é também denominada como liquidação.

A dotação orçamentária, necessária desde o primeiro estágio da despesa, é a codificação de uma determinada despesa por meio da classificação da despesa orçamentária, que se processa em quatro níveis: institucional, funcional, estrutura programática e por natureza (SILVA, 2014).

A primeira classificação, a institucional, reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. Conforme o art. 14 da Lei nº 4.320/1964 uma unidade orçamentária refere-se ao agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão atribuídas dotações próprias e responsáveis pela realização de ações. Um órgão orçamentário é um agrupamento de unidades orçamentárias. São utilizados dois dígitos para identificação do órgão e outros três para a unidade orçamentária (STN, 2014).

A classificação funcional, por sua vez, subdivide-se em funções e subfunções, informando em que área da ação governamental a despesa será realizada. Uma função relaciona-se à missão institucional do órgão e, de modo geral, guarda relação com as respectivas secretarias. Já a subfunção refere-se à cada área de atuação governamental em um nível de agregação inferior de determinado subconjunto de despesas, para as funções são utilizados dois dígitos e para as subfunções são utilizados três (SILVA, 2014).

Quanto à estrutura programática, refere-se aos códigos dos programas e ações empreendidos pelos entes do governo para a consecução dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos. O orçamento deve, portanto, ser organizado em programas, que se desdobram em ações, atividades, projetos ou operações especiais, que devem ser informados especificando os valores, metas, unidades organizacionais responsáveis pela execução (SILVA, 2014).

Um programa é um

instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para concretização de um objetivo comum pré-estabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma determinada necessidade ou demanda da sociedade (STN, 2014, p. 69).

As ações, por sua vez, referem-se às operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa e transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes ou pessoas físicas e jurídicas (SILVA, 2014). As ações, podem ser classificadas como projetos, atividades ou operações especiais. Utiliza-se quatro dígitos para esta classificação.

Um projeto é um “instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo” (STN, 2014, p. 70).

Uma atividade é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações necessárias à manutenção da ação do governo que, diferentemente do projeto, se realizam de modo contínuo ou permanente (SILVA, 2014).

As operações especiais, por sua vez, são despesas que não contribuem para as ações de governo (não geram produto). Não se vinculam aos programas constantes no PPA e geralmente compõem uma função específica, denominada “Encargos especiais”.

A última classificação é a classificação por natureza. Ela se desdobra em até cinco conjuntos de dígitos (STN, 2014): categoria econômica (primeiro dígito); natureza da despesa (segundo dígito); modalidade de aplicação (dois dígitos seguintes); elemento de despesa (dois dígitos); e desdobramento do elemento de despesa (facultativo, é codificado com dois dígitos). Para fins deste estudo, não é necessário descrever em detalhes este elemento, visto que os dados utilizados não estão classificados até este nível.

No que se refere a este estudo, as despesas com habitação analisadas situam-se, a partir da classificação funcional, agregadas na função “Habitação”, cujo código é 16. Quanto à subfunção, distribuem-se em três subclassificações: “Habitação Rural” (16.481), “Habitação Urbana” (16.482) e “Demais subfunções” (16.999). As duas primeiras estão associadas aos dispêndios realizados em programas destinados à habitação urbana e rural. A subfunção “Demais subfunções”, por sua vez, compreende despesas que não se classificam como destinadas à habitação urbana ou rural. A Lei 4.320, em seu art. 1º, parágrafo quarto, permite que subfunções sejam combinadas em funções diferentes daquelas às quais estejam vinculadas. Assim, esta subfunção pode conter despesas de qualquer uma das outras 27 funções constantes na classificação orçamentária prevista na Lei 4.320.

Os recursos alocados na função Habitação visam ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbanas e rurais, e melhorar as condições de

habitabilidade de assentamentos humanos precários. O Ministério das Cidades possui quatro linhas principais de atuação na função habitação: 1) a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários; 2) construção de habitações de interesse social, 3) subsídios à habitação de interesse social e 4) apoio à elaboração dos planos habitacionais de interesse social.

É importante ressaltar que a função 16 não considera os valores executados no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), visto que no orçamento a sua execução é realizada na função 28 – Encargos Especiais, embora seja relacionado à habitação. Ocorre que por meio da classificação funcional das despesas, adotada para este estudo, não é possível segregar as despesas com o programa das demais que se encontram na função 28. Dessa forma, seus valores não foram analisados no capítulo 5 juntamente aos demais, mas em seção própria no mesmo capítulo.

As despesas, inclusive aquelas orientadas à questão habitacional, bem como as receitas são discriminadas em demonstrativos financeiros, anexos instituídos por lei, que complementam os balanços públicos.

3.3 Balanços públicos

O termo balanço em contabilidade, conforme Kohama (2014), refere-se à apuração da situação de determinado patrimônio, em determinado instante, representada sinteticamente em um quadro de duas seções. No Contexto da contabilidade pública, conforme a Lei 4.320/64 em seu art. 101, os balanços públicos constituem-se de quatro peças: o balanço orçamentário, o balanço financeiro, o balanço patrimonial e a demonstração das variações patrimoniais.

O balanço orçamentário trata-se de um quadro de contabilidade com duas seções, que se distribuem as receitas previstas no orçamento, bem como as realizadas, as despesas previstas no orçamento, e também as despesas realizadas. Para as receitas e despesas são apurados os saldos e, ao final do quadro, são apurados os resultados pelo confronto de receitas e despesas, se déficit ou superávit (KOHAMA, 2015). O modelo para o balanço orçamentário encontra-se no ANEXO 12 do MCASP.

O balanço financeiro, conforme o art. 103 da Lei 4.320/64, demonstra a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza

extraorçamentária que, confrontados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, permitem apurar os saldos que se transferem para o exercício seguinte. O quadro é organizado em duas colunas, uma para as receitas (ingressos) e outra para as despesas (dispêndios), tal como propõe o ANEXO 13 da Lei 4.320/1964.

As demonstrações que apresentam os registros da escrituração contábil relativos ao subsistema patrimonial são o balanço patrimonial e o quadro da demonstração das variações patrimoniais. Conforme o art. 105 da Lei 4.320, o balanço patrimonial apresenta as contas do ativo, do passivo e do patrimônio líquido, organizadas em duas colunas conforme determina o ANEXO 14 da referida lei.

No sistema contábil, patrimônio refere-se ao “conjunto de bens, direitos e obrigações para com terceiros pertencentes a uma entidade, com ou sem fins lucrativos” (PADOVEZE et al, 2004, p. 84). Os dois principais agrupamentos de contas do patrimônio constituem o Ativo e o Passivo. As contas do grupo Ativo são compostas por bens e direitos. Os Bens públicos são “todas as coisas móveis e imóveis, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam às entidades de direito público” (SILVA, 2014, p. 196). As contas do grupo Passivo, ou dívida pública, se referem às obrigações. Constituem as operações de crédito realizadas pelos órgãos do setor público com o objetivo de antecipar a receita orçamentária ou atender a desequilíbrios orçamentários, ao financiamento de obras e serviços públicos e ao atendimento dos objetivos da política monetária (SILVA, 2014). O patrimônio líquido refere-se ao saldo patrimonial, revelando o resultado acumulado para o exercício.

A demonstração de variações patrimoniais, por sua vez, “evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária e indica o resultado patrimonial do exercício” (KOHAMA, 2015, p. 15). Sua estrutura é determinada pelo ANEXO 15 da Lei 4.320/64.

Em razão dos balanços apresentarem as informações de forma resumida, existem também uma série de anexos que foram instituídos pela legislação, com o intuito de fornecerem o conhecimento com maior detalhamento daquilo que consta nos balanços (KOHAMA, 2015). Neste estudo, utilizou-se do ANEXO I-E (Despesas) do Balanço Orçamentário, que apresenta a demonstração das despesas por função (e subfunção). Nele constam as despesas empenhadas, liquidadas e pagas. A análise dessas contas é realizada no Capítulo 5.

4 PRINCIPAIS INDICADORES SOCIAIS DE HABITAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo investiga os principais indicadores sociais relacionados à avaliação de políticas habitacionais no Brasil selecionados para este estudo. Para tal, analisa primeiramente o Déficit Habitacional, que indica a necessidade de construção de novas moradias. Na seção seguinte, analisa os indicadores população e taxa de urbanização, relacionados ao processo de urbanização. Ao final, analisa a renda domiciliar como indicador relacionado à pobreza. Todos os indicadores são analisados para o Brasil, por regiões e por unidades federativas e por situação dos domicílios, rurais ou urbanos.

4.1 Déficit habitacional

A Fundação João Pinheiro (FJP, 2016), realiza um estudo anual, denominado Déficit Habitacional no Brasil, que analisa o setor habitacional no país e a evolução de seus indicadores, levando em conta a falta ou inadequação do estoque urbano de moradias no Brasil, para unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas. É desenvolvido por meio de parceria da FJP com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/Brasil/BID.

O Déficit Habitacional (DH) é um indicador calculado pela FJP a partir dos dados dos Censos Demográficos e da Pesquisa Nacional dos Domicílios (PNAD). Os Censos Demográficos são realizados a cada dez anos, sendo os últimos dois realizados em 2000 e 2010. A PNAD é realizada desde 2001, sendo os últimos dados divulgados referentes ao ano de 2015. Esta pesquisa obtém informações anuais sobre características demográficas e socioeconômicas da população, entre elas aquelas necessárias à apuração do DH. A FJP calcula o DH desde 2000, e disponibiliza no site, por meio de relatórios em formato eletrônico, estando disponíveis os resultados para os anos de 2000 a 2014, exceto 2001, 2002 e 2003. Nos anos em que ocorreu o Censo, em 2000 e 2010, além dos relatórios dos respectivos anos também foram disponibilizados *softwares* que permitem realizar consultas aos dados levantados.

O DH é calculado a partir de quatro componentes: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados. Eles são apurados para o Brasil, as Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas em valores absolutos totais, para a situação do domicílio (urbano ou rural) e por faixas de rendimento (em salários mínimos). O QUADRO 1 apresenta esta estrutura da metodologia de cálculo do DH no Brasil.

QUADRO 1

Metodologia de cálculo do déficit habitacional no Brasil

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional	Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários-mínimos
Domicílios rústicos			
Domicílios improvisados			
Coabitação familiar			
Famílias conviventes			
Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel urbano			
Adensamento excessivo de domicílios alugados			

Fonte: FJP, 2015.

O primeiro componente refere-se à habitação precária, que possui dois subcomponentes: domicílios rústicos e domicílios improvisados. Os domicílios rústicos, ou seja, aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada são aqueles que, em função de suas condições de insalubridade, trazem riscos à saúde e desconforto aos habitantes. Não são considerados em seu cálculo os domicílios inadequados, aqueles que, em razão de precariedade limitada, exigem apenas reparos na estrutura física por conta de regular manutenção e reforma. A FJP ressalta também que a depreciação dos domicílios seria importante para caracterizar esse componente, mas existem dificuldades para estimativas realistas visto que o Censo e a Pnad não permitem calcular a depreciação dos imóveis. Os domicílios improvisados referem-se aos locais e imóveis sem fins residenciais que servem como moradia alternativa, indicando carência de novas unidades domiciliares (FJP, 2015).

O segundo componente, a coabitação familiar, compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família no mesmo domicílio, mais as que vivem em cômodo (apostos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco etc.), e que afirmaram desejar constituir domicílio exclusivo (FJP, 2015).

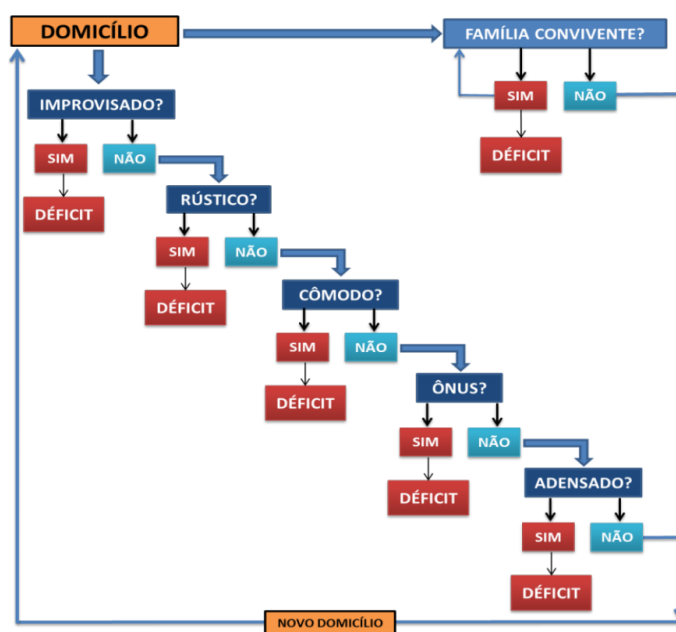
O terceiro componente é o ônus excessivo com aluguel urbano, que corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários-mínimos que moram

em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% ou mais de sua renda com aluguel. Presume-se que, para eles, pagar aluguel não é opção (FJP, 2015).

O adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados, o quarto componente do déficit, refere-se ao número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório em apartamentos e casas alugados. Presume-se que, como o inquilino não pode ampliar o imóvel nem o vender para comprar outro maior, existe necessidade potencial de novo imóvel para essas famílias” (FJP, 2015).

A Figura 1, a seguir, apresenta a dinâmica do cálculo. Nela é possível visualizar que a estimação dos quatro indicadores ocorre na seguinte ordem (FJP, 2015): domicílios improvisados e domicílios rústicos (que compõem as habitações precárias), cômodo (parte da componente coabitação familiar), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados. Quando um domicílio se enquadra em uma das categorias, é contado como déficit e não se investigam os seguintes. A estimativa do número de famílias conviventes é feita sem o critério da hierarquia e independe de o domicílio já ter sido cadastrado em uma das situações anteriores.

Figura 1: Dinâmica do cálculo do déficit habitacional



Fonte: FJP, 2015.

É importante ressaltar que existem outras abordagens para apuração do déficit habitacional além desta, que é a adotada oficialmente pelo governo federal. Magnabosco, Cunha e Garcia (2012) compararam os conceitos e os resultados das três principais metodologias, propostas pela FJP, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e

pelo Sindicato de Construção Civil de São Paulo (Sinduscon-SP). Os autores verificaram que as três metodologias partem de mesma ideia, mas são desenvolvidas de forma distinta pelas diferentes entidades e podem ser encaradas como complementares. Na comparação entre essas três metodologias, as estimativas feitas pela metodologia da FJP resultaram em déficits maiores e menores déficits pelas estimativas do IPEA, embora apresentem trajetória semelhante. A metodologia da FJP também compreende a apuração de outro indicador, a inadequação de moradias, que reflete a qualidade de vida dos moradores e não apenas o estoque, não analisado neste estudo por conta do enfoque adotado.

Em 2007, conforme a FJP (2012), foram realizadas melhorias no cálculo do déficit habitacional, com a adição de questões relativas à intenção das famílias conviventes de constituir novo domicílio. Como nos anos anteriores não era possível diferenciar as famílias conviventes em domicílios em situação de déficit e não-déficit, a FJP alerta para que as pesquisas deixaram de ser comparáveis. A recomendação é feita nos relatórios de 2007 em diante e, talvez por este motivo, deixaram de constar no site da FJP os relatórios das pesquisas de 2004 a 2006, disponibilizados apenas no site do Ministério das Cidades. Quanto ao ano de 2010, a FJP (2012, p. 96) destaca que “não é recomendável comparar resultados de bases de dados com planos amostrais distintos, como é o caso do Censo Demográfico 2010 e as Pnad de 2007 a 2012”.

Em vista dessas recomendações, embora o período de análise deste estudo iniciasse em 2003, optou-se por analisar o DH nos anos de 2007 a 2014, exceto 2010, em razão não só da mudança na metodologia a partir de 2007 que tornou os dados não comparáveis aos anos anteriores, bem como pela amostragem distinta adotada no Censo 2010 e PNAD, especialmente por conta de seu tamanho. Dessa forma, os dados do DH disponibilizados pela FJP referentes aos anos de 2007 a 2014, exceto 2010, foram coletados, tratados e analisados a seguir.

A TABELA 1, a seguir, apresenta o Déficit Habitacional (DH) consolidado para todo o país e por região¹⁴, em valores totais absolutos e relativos (em relação ao total de domicílios particulares), entre os anos de 2007 e 2014. Também apresenta a distribuição do DH pela situação do domicílio, se urbano ou rural, em termos absoluto e relativo (em relação ao total de domicílios particulares).

¹⁴ Os estados da federação são organizados, desde a década de 1970, em cinco regiões, a saber: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Outras divisões regionais já foram adotadas ao longo da história do país e esta tem origem em estudos iniciados na década de 1940 com o objetivo de utilizar uma única divisão regional para divulgação de estatísticas brasileiras (IBGE, 2017).

Verifica-se que no ano 2007 o DH do Brasil era de 5.855.375 unidades, o que correspondia a 10,4% dos domicílios particulares permanentes. O maior déficit em termos absolutos encontrava-se na região Sudeste, com 2.156.007 unidades, mais de um terço do déficit do país, e, em termos relativos, na região Norte (15,7% dos domicílios particulares). A maior parcela do DH do país nesse ano era em domicílios permanentes urbanos (82,5%), sendo as que possuíam maior déficit absoluto de imóveis urbanos as regiões Sudeste e Nordeste, esta última a mais urbanizada do país. Em termos relativos, entretanto, a região Norte e a região Nordeste é que apresentavam o maior déficit habitacional urbano. Quanto ao DH rural, as regiões Nordeste e Norte eram as que apresentam maior déficit absoluto e relativo em relação ao total de domicílios particulares.

Em 2014, último ano da série, o DH do país era de 6.068.061 unidades, o que correspondia a 9,0% dos domicílios particulares permanentes. O maior déficit em termos absolutos encontrava-se na região Sudeste (2.425.679) e, em termos relativos, na região Norte (12,8% dos domicílios particulares). Tal como em 2007, a maior parcela do DH era em domicílios permanentes urbanos (87,6%), com um acréscimo percentual de 6,2% em relação àquele ano. As regiões Sudeste e Nordeste eram as que possuíam maior déficit absoluto de imóveis urbanos, tal como em 2007. A proporção do DH urbano em relação ao DH total na região Sudeste, a mais urbanizada, alcançou os 98%. Em 2007 representava 95% do DH total. Quanto ao DH rural, as regiões Nordeste e Norte eram as que apresentam maior déficit absoluto, tal como em 2007. Infelizmente os dados do DH relativo em relação ao total de domicílios particulares permanentes para os anos de 2013 e 2014 não foram disponibilizados no relatório divulgado pela FJP, não sendo possível sua análise.

TABELA 1
Déficit habitacional brasileiro – Brasil, grandes regiões – 2007-2014 (continua)

Ano	Unidade territorial	Déficit Habitacional					
		Total absoluto	Total relativo (%)	Por situação do domicílio			
				Urbano absoluto	Urbano relativo (%)	Rural absoluto	Rural relativo (%)
2007	Região Norte	614.583	15,7	445.653	15,4	168.930	15,9
	Região Nordeste	2.056.826	14,2	1.400.249	13,0	656.577	17,6
	Região Sudeste	2.156.007	8,6	2.057.985	8,8	98.022	5,8
	Região Sul	645.093	7,3	574.343	7,8	70.750	5,0
	Região Centro-Oeste	382.866	9,1	353.055	9,7	29.811	5,3
	BRASIL	5.855.375	10,4	4.831.285	10,1	1.024.090	12,1

TABELA 1
Déficit habitacional brasileiro – Brasil, grandes regiões – 2007-2014 (conclusão)

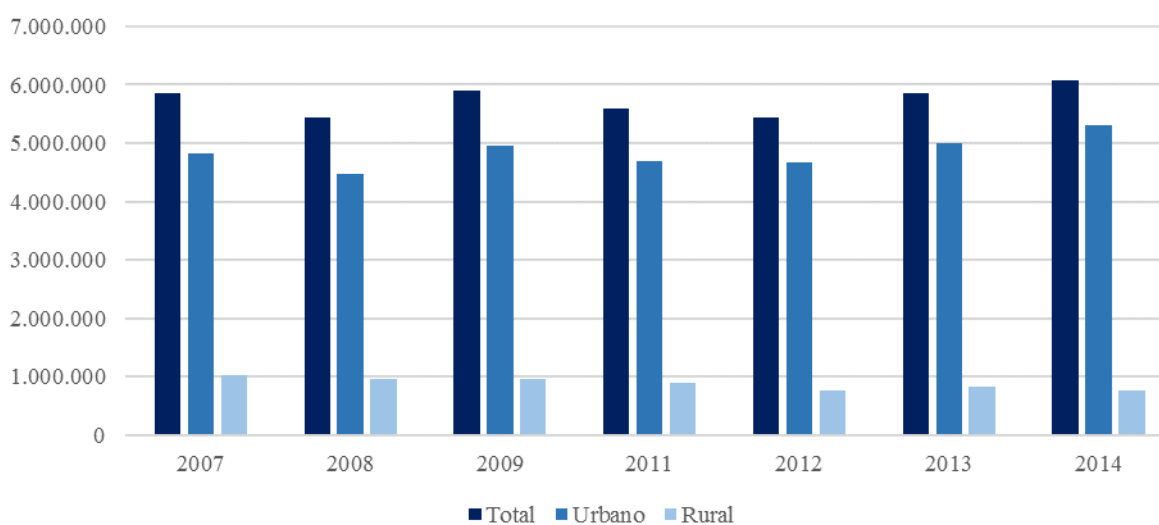
Ano	Unidade territorial	Déficit Habitacional					
		Total absoluto	Total relativo (%)	Por situação do domicílio			
				Urbano absoluto	Urbano relativo (%)	Rural absoluto	Rural relativo (%)
2008	Região Norte	559.951	13,5	421.243	13,8	138.708	12,3
	Região Nordeste	1.919.236	12,7	1.274.059	11,3	645.177	16,9
	Região Sudeste	1.989.754	7,7	1.910.524	8,0	79.230	4,6
	Região Sul	564.757	6,2	501.277	6,6	63.480	4,3
	Região Centro-Oeste	404.011	9,4	373.274	9,9	30.737	5,7
	BRASIL	5.437.709	9,3	4.480.377	9,0	957.332	11,0
2009	Região Norte	645.226	15,2	483.535	15,4	161.691	14,1
	Região Nordeste	2.018.797	13,1	1.406.941	12,2	611.856	15,8
	Região Sudeste	2.173.778	8,3	2.097.184	8,6	76.594	4,4
	Região Sul	580.608	6,4	518.161	6,8	62.447	4,3
	Região Centro-Oeste	479.567	10,9	439.515	11,4	40.052	7,4
	BRASIL	5.897.976	9,9	4.945.336	9,8	952.640	10,9
2011	Região Norte	613.188	13,7	439.425	12,9	173.763	16,2
	Região Nordeste	1.937.074	11,9	1.327.468	10,8	609.606	15,5
	Região Sudeste	1.984.196	7,3	1.942.727	7,6	41.469	2,6
	Região Sul	583.875	6,2	532.127	6,5	51.748	3,9
	Região Centro-Oeste	463.635	9,8	447.658	10,4	15.977	3,7
	BRASIL	5.581.968	9,0	4.689.405	8,7	892.563	10,7
2012	Região Norte	564.620	12,2	448.653	12,6	115.967	10,9
	Região Nordeste	1.777.212	10,6	1.238.995	9,8	538.217	13,2
	Região Sudeste	2.108.602	7,6	2.054.557	7,8	54.045	3,3
	Região Sul	550.726	5,6	507.838	6,1	42.888	3,1
	Região Centro-Oeste	429.402	8,8	414.070	9,5	15.332	3,2
	BRASIL	5.430.562	8,5	4.664.113	8,5	766.449	8,8
2013	Região Norte	652.998	13,7	508.147		144.851	
	Região Nordeste	1.844.141	10,8	1.275.263		568.878	
	Região Sudeste	2.246.364	7,9	2.192.692		53.672	
	Região Sul	628.104	6,3	581.579		46.525	
	Região Centro-Oeste	474.433	9,5	453.158		21.275	
	BRASIL	5.846.040	9,0	5.010.839		835.201	
2014	Região Norte	632.067	12,8	498.787		133.280	
	Região Nordeste	1.900.646	10,8	1.389.189		511.457	
	Região Sudeste	2.425.679	8,3	2.376.198		49.481	
	Região Sul	645.189	6,3	608.807		36.382	
	Região Centro-Oeste	464.480	9,0	442.270		22.210	
	BRASIL	6.068.061	9,0	5.315.251		752.810	

Nota: Os déficits habitacionais relativos aos domicílios urbanos e rurais não foram disponibilizados pela FJP nos relatórios relativos aos anos de 2013 e 2014.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

No Gráfico 1 está representada a evolução dos déficits absolutos para o país entre 2007 e 2014. Houve um aumento de 3,6% no DH Total do primeiro para o último desses anos analisados. Nota-se que o DH total é maior que 5,8 milhões de unidades em 2007, 2009, 2013 e 2014 e que sofre reduções em 2008, 2011 e 2012 em relação aos anos anteriores. A partir de 2013 apresenta tendência de crescimento. O DH urbano apresenta comportamento muito semelhante ao DH Total, apresentando crescimento de 10% entre 2007 e 2014. Em tendência inversa, o DH Rural apresenta queda ao longo do período, de 26,5%, tendo única variação positiva em relação ao ano anterior ocorrida em 2013 (9%).

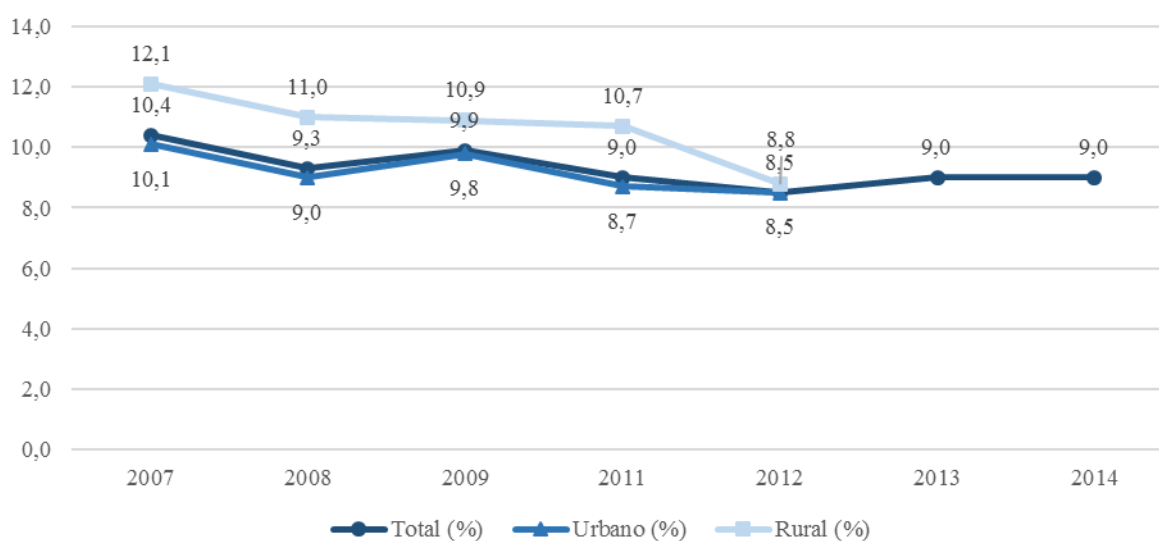
Gráfico 1: Evolução do Déficit habitacional absoluto – Brasil – 2007-2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

No que se refere à evolução do DH total relativo (Gráfico 2), constata-se que houve, de 2007 a 2014, uma queda de 13,46% no déficit total (de 10,4% para 9,0%), resultado que difere do déficit absoluto, que teve um acréscimo percentual de 3,6% no período. Entre 2007 e 2012, o DH Urbano apresentou uma queda de 15,84%, enquanto que o DH Rural apresentou queda de 27,27%.

Gráfico 2: Evolução do Déficit habitacional relativo – Brasil – 2007-2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

A série temporal dos valores absolutos do DH brasileiro apresenta como média 5.731.099 unidades e o desvio padrão de 299.499 unidades, denotando baixa variabilidade nos dados evidenciada pelo baixo coeficiente de variação (4%). Verificou-se que o menor déficit era de 5.430.562 (em 2012) e o maior, 6.068.061 (em 2014). Já a série temporal do DH brasileiro relativo aos domicílios particulares permanentes apresenta como média 9,3% e o desvio padrão de 0,6%, denotando baixa variabilidade no indicador, que apresentou coeficiente de variação de 6,4%. Verificou-se que o menor déficit era de 8,5% em 2012 e o maior, 10,4% em 2007.

Quanto às regiões, verificou-se, conforme a TABELA 2, que a série temporal dos valores absolutos do déficit apresentou as maiores médias nas regiões Sudeste e Nordeste, que tiveram médias de 2.360.422 e 2.196.027, respectivamente. A menor média foi observada na região Centro-Oeste e a maior na região Sudeste. Verificou-se que o menor déficit absoluto foi de 382.866 domicílios na região Centro-Oeste, que se refere ao ano de 2007 e o maior, de 2.425.679, na região Sudeste, relativo a 2014. A série apresenta baixa variabilidade nos dados, evidenciada pelo baixo coeficiente de variação, entre 4,6% e 7,9%. É possível afirmar também que entre todas as regiões é maior a amplitude nas regiões Sudeste e Nordeste e é menor a amplitude na região Norte.

TABELA 2

Estatística descritiva do Déficit habitacional absoluto – Brasil, Regiões – 2007-2014

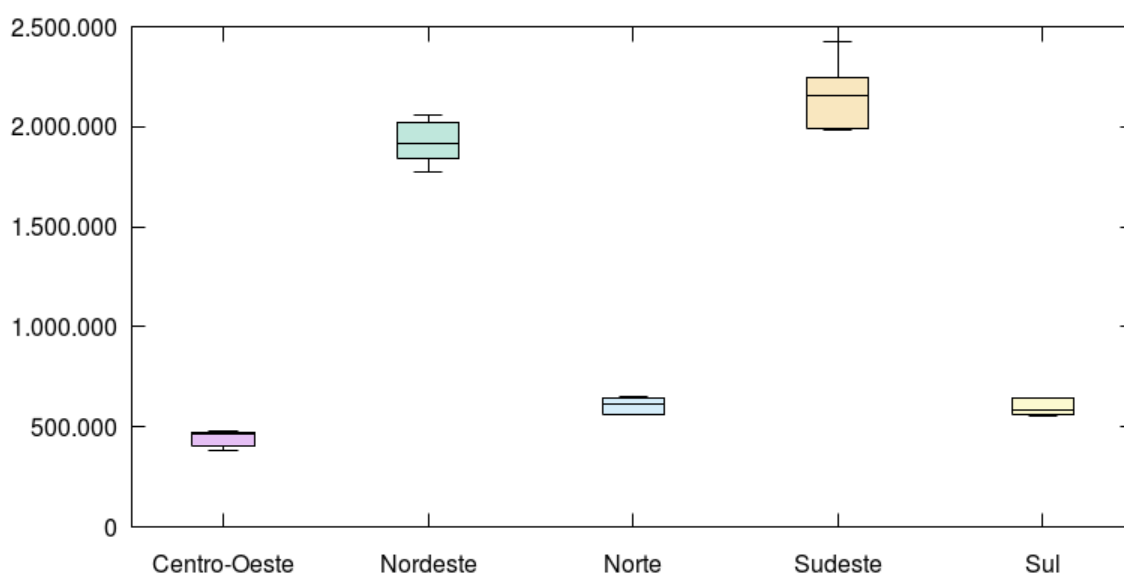
	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	442.628	1.921.990	611.805	2.154.911	599.765
1º quartil	416.707	1.872.394	588.904	2.049.178	572.683
Mediana	463.635	1.919.236	614.583	2.156.007	583.875
3º quartil	469.457	1.977.936	638.647	2.210.071	636.599
Mínimo	382.866	1.777.212	559.951	1.984.196	550.726
Máximo	479.567	2.056.826	652.998	2.425.679	645.189
Intervalo	96.701	279.614	93.047	441.483	94.463
Desvio padrão	34.913	88.853	34.120	141.725	36.196
Coef. de variação	7,9%	4,6%	5,6%	6,6%	6,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

O Gráfico 3 apresenta a representação box plot¹⁵ da distribuição do déficit habitacional absoluto do Brasil e Regiões, no período de 2007 a 2014. A partir do gráfico, portanto, é possível afirmar que a distribuição do déficit habitacional absoluto ao longo da série é assimétrica em cada uma das regiões. As distribuições referentes às regiões Nordeste, e Sul mostraram-se positivamente assimétricas (mediana é mais próxima de Q1), enquanto que as distribuições para as regiões Centro-Oeste, Norte e Sudeste são negativamente assimétricas. É possível visualizar por meio do gráfico também que a região Sudeste apresenta a maior amplitude.

¹⁵ O gráfico box plot, também conhecido como box ou whisker plot permite visualizar diferentes distribuições de frequências de uma variável. Ele é construído a partir dos quartis e os extremos de um conjunto de dados. O polígono é delimitado pelo primeiro e terceiro quartis (Q1 e Q3, respectivamente) e é entrecortado pela mediana ou segundo quartil (Q2). Os “bigodes” são semirretas que se iniciam nas laterais das caixas e se estendem até o valor das cercas, calculadas para delimitar os valores discrepantes (*outliers*), geralmente desenhados por meio de pontos, dos demais (SICSÚ; DANA, 2013). Um gráfico box plot permite visualizar, além da localização dos dados, a dispersão e assimetria. A dispersão é representada pela amplitude do gráfico: quanto maior for a amplitude, maior a variação nos dados. O retângulo contém 50% dos valores do conjunto de dados. A posição da linha mediana no retângulo informa sobre a assimetria da distribuição: uma distribuição simétrica apresenta a mediana no centro do retângulo; se a mediana é próxima de Q1, então, a distribuição é positivamente assimétrica; se a mediana é próxima de Q3, os dados são negativamente assimétricos.

Gráfico 3: Box Plot da distribuição do Déficit habitacional absoluto – Brasil, Regiões – 2007-2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

Quanto à distribuição espacial do déficit habitacional absoluto, verifica-se que, apesar da redução do DH absoluto de 2007 para 2014, o indicador permaneceu maior nas regiões Sudeste e Nordeste e menor na região Centro-Oeste, tal como demonstram os mapas na Figura 2. À medida que se desloca das regiões mais litorâneas e urbanizadas do mapa para o interior, o DH absoluto tende a diminuir. Ressalta-se que, para permitir a comparabilidade entre os mapas, foram calculados os quartis e extremos (valores máximos e mínimos) a partir dos déficits de todas as unidades federativas entre 2007 e 2014, a partir dos quais foram definidos os quatro intervalos utilizados para classificação nos mapas.

Na região Norte, de 2007 para 2014 os estados mantiveram seus indicadores nos mesmos quartis, a saber: Pará, no quarto quartil; Amazonas, no terceiro quartil; e Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins no primeiro quartil. A maior variação percentual positiva de 2007 para 2014 ocorreu no estado de Roraima, em que o déficit cresceu 61,4% e a maior variação negativa ocorreu no Tocantins, que apresentou queda de 23,7% no déficit.

Na região Nordeste, apenas o Piauí apresentou-se em quartil inferior em 2014 em comparação à 2007. Foi também o estado que experimentou maior redução no indicador no período (35,8%). O estado da Paraíba subiu do terceiro para o quarto quartil e apresentou crescimento de 15,1% no indicador, o maior entre os estados. Os estados de Maranhão, Ceará e Bahia permaneceram no quartil com mais altos déficits, mas apresentaram queda no déficit no período de 15,2%, 4,8% e de 10,3%, respectivamente. O Sergipe é o estado que apresenta

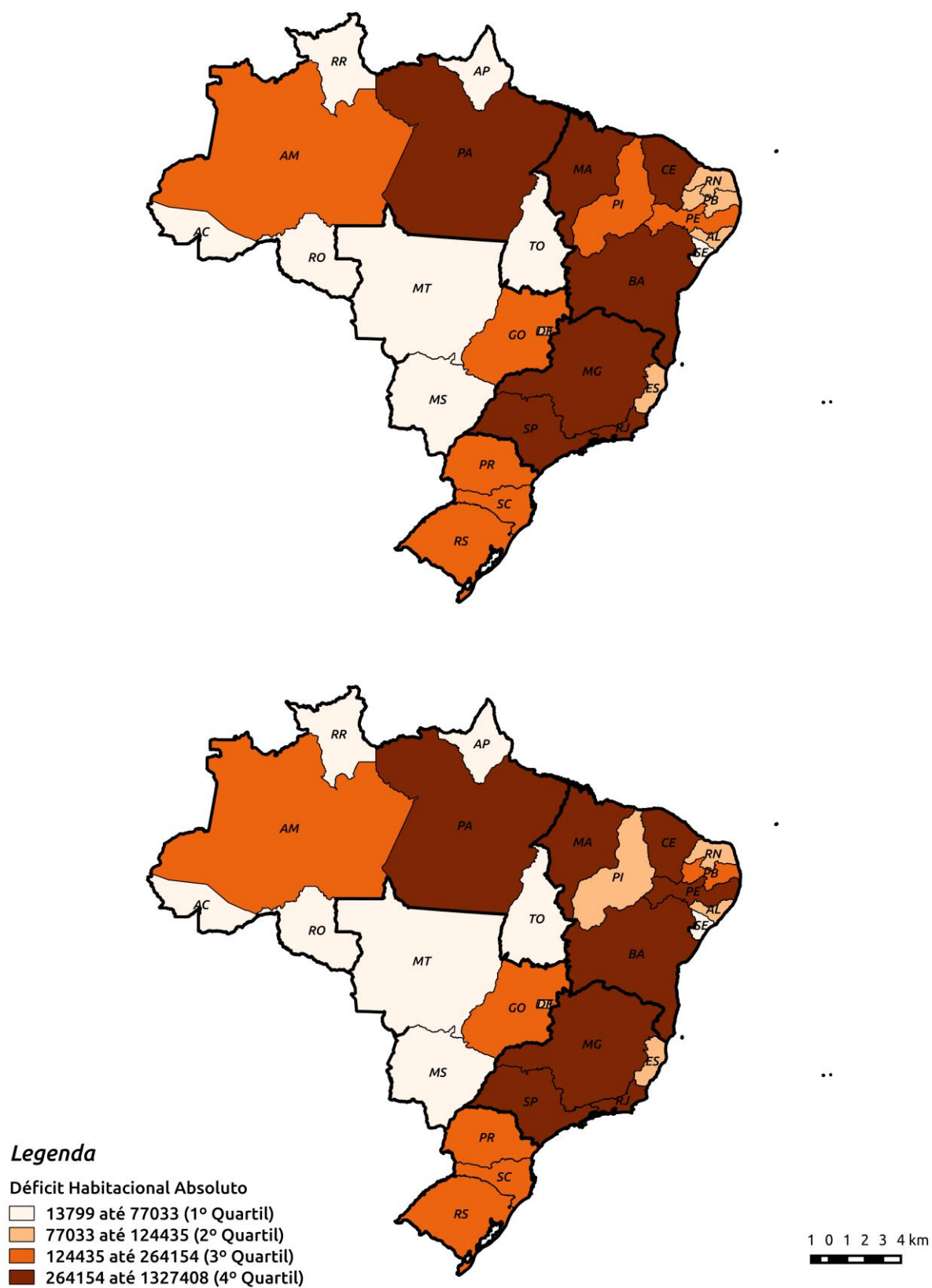
os menores déficits na região e experimentou redução de 3,9% no indicador de 2007 para 2014.

Na região Centro-Oeste, de 2007 para 2014, os estados permaneceram nos mesmos quartis. Entretanto, Mato Grosso, que está no primeiro quartil, experimentou crescimento de 8,3%, enquanto que Mato Grosso do Sul registrou queda de 0,6% no indicador. O estado de Goiás registrou o maior crescimento no déficit habitacional absoluto na região (39,2%) e o Distrito Federal apresentou piora do déficit que aumentou de 2007 para 2014 em 19,8%.

Na região Sudeste, de 2007 para 2014, todas as unidades federativas apresentaram aumento em seu déficit habitacional absoluto. É também a região com o maior déficit habitacional absoluto do país. O maior aumento do déficit ocorreu no estado do Espírito Santo (19%) e, o menor, no Rio de Janeiro (16,2%). O Espírito Santo é o único estado na região no segundo quartil. Apesar das variações nos índices, todos os estados permaneceram nos mesmos quartis em 2007 e em 2014.

Finalmente, na região Sul, os três estados apresentaram indicadores mais baixos em 2007 em relação a 2014, mas mantiveram-se no terceiro quartil. O estado do Rio Grande do Sul foi o único que apresentou queda no indicador (11,8%), enquanto que Paraná e Santa Catarina apresentaram aumento de 7,6% e de 9%, respectivamente.

Figura 2: Distribuição espacial do Déficit habitacional absoluto – Brasil – 2007 e 2014



Nota: Os quartis foram calculados a partir dos déficits de todos os estados entre 2007 e 2014 para permitir a comparabilidade entre os mapas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

No que concerne à série temporal do DH relativo aos domicílios particulares permanentes, verificou-se que as maiores médias foram observadas nas regiões Norte (13,8%) e Nordeste (12%), enquanto que o menor DH relativo médio é o apresentado pela região Sul (6,3%), tal como consta na TABELA 3. Constatou-se também que em todos os anos da série a região Norte e a região Nordeste apresentaram os maiores déficits relativos, de 15,7% em 2007 e de 14,2% também em 2007, respectivamente. O menor déficit da série ocorreu em 2012 na região Sul (5,6%). A amplitude é maior nas regiões Nordeste e Norte e menor na região Sudeste. A série apresenta baixa variabilidade nos dados em todas as regiões, evidenciada pelo baixo coeficiente de variação (entre 5,4% e 10,6%).

TABELA 3

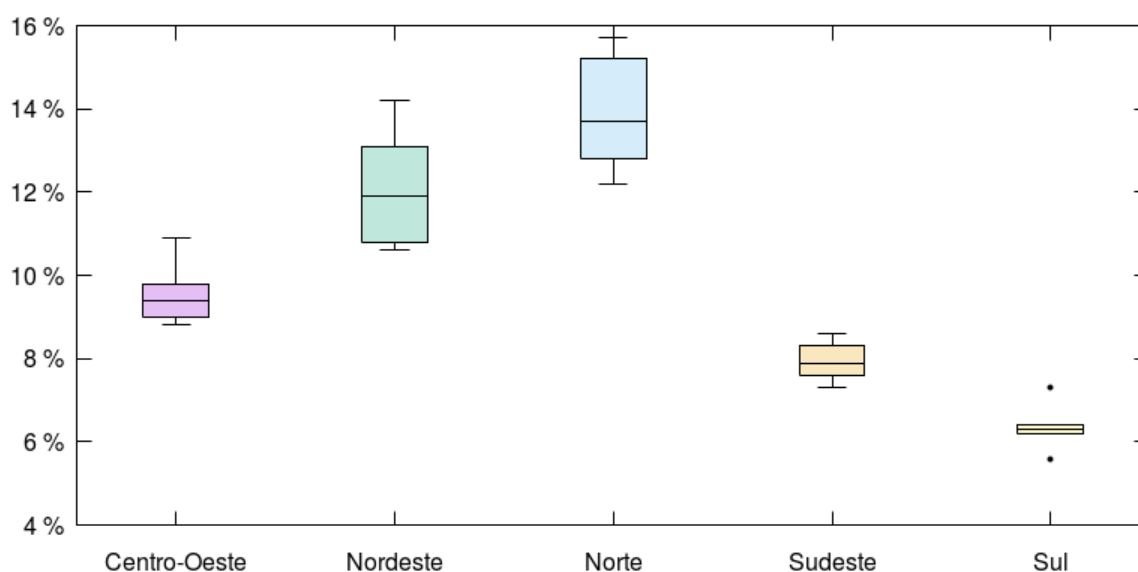
Estatística descritiva do Déficit habitacional relativo – Brasil, Regiões – 2007-2014

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	9,5	12,0	13,8	8,0	6,3
1º quartil	9,1	10,8	13,2	7,7	6,2
Mediana	9,4	11,9	13,7	7,9	6,3
3º quartil	9,7	12,9	14,5	8,3	6,4
Mínimo	8,8	10,6	12,2	7,3	5,6
Máximo	10,9	14,2	15,7	8,6	7,3
Intervalo	2,1	3,6	3,5	1,3	1,7
Desvio padrão	0,7	1,3	1,1	0,4	0,5
Coef. de variação	6,8%	10,6%	8,3%	5,4%	7,3%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

A partir do Gráfico 4, é possível afirmar que a distribuição do déficit habitacional relativo ao longo da série é assimétrica em cada uma das regiões, exceto na região Sul que se mostra simétrica. A região Sul apresenta dois valores extremos, que se referem aos seus extremos máximo (7,4%) e mínimo (5,6%). As distribuições referentes às regiões Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sudeste mostraram-se positivamente assimétricas (mediana é mais próxima de Q1). É possível afirmar também que as regiões Norte e Nordeste apresentaram maior amplitude que as demais.

Gráfico 4: Box Plot da distribuição do Déficit habitacional relativo – Brasil, Regiões – 2007-2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

Quanto à distribuição espacial do déficit habitacional relativo, verifica-se que, apesar da redução do DH relativo ao longo da série temporal, de 2007 para 2014 permaneceu maior nas regiões Norte e Nordeste e menor na região Sul, tal como demonstram os mapas na Figura 3. À medida que se desloca para as regiões mais inferiores do mapa, o DH relativo diminui.

Na região Norte, de 2007 para 2014 permaneceram na faixa com mais altos déficits (quarto quartil) as unidades federativas do Amazonas e Amapá, enquanto que Acre e Roraima tiveram piora no indicador (migraram do terceiro para o quarto quartil). Os estados de Tocantins e Pará tiveram melhora no indicador, migrando do terceiro para o segundo quartil e do quarto para o terceiro, respectivamente. Rondônia também melhorou, migrando do segundo para o primeiro quartil.

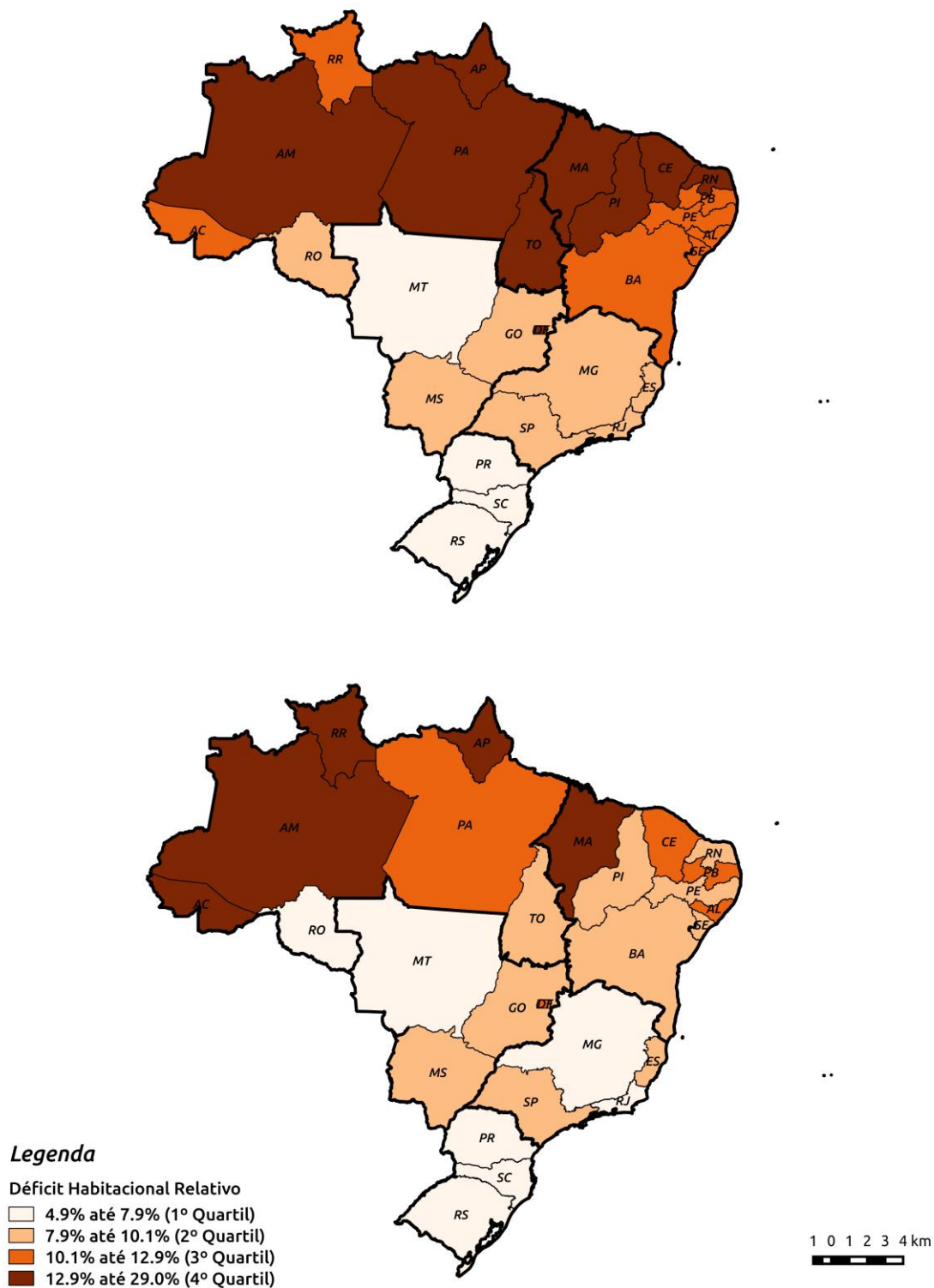
Na região Nordeste, apenas Maranhão permanecem na faixa com mais alto déficit (quarto quartil), enquanto que Paraíba e Alagoas situam-se no terceiro quartil. Os demais estados tiveram melhoras no indicador e passaram, em 2014, ao segundo quartil.

Na região Centro-Oeste, de 2007 para 2014, não houveram mudanças no perfil do indicador: os estados de Goiás e Mato Grosso do Sul encontram-se no segundo quartil e Mato Grosso permanece no primeiro quartil.

Na região Sudeste, de 2007 para 2014, as unidades federativas de Minas Gerais e Rio de Janeiro apresentaram queda no indicador, migrando do segundo para o primeiro quartil. Já os estados de São Paulo e Espírito Santo permaneceram no mesmo quartil.

Finalmente, na região Sul, verificou-se que os três estados apresentaram indicadores no primeiro quartil tanto em 2007, quanto em 2014.

Figura 3: Distribuição espacial do Déficit habitacional relativo – Brasil – 2007 e 2014



Nota: Os quartis foram calculados a partir dos déficits de todos os estados entre 2007 e 2014 para permitir a comparabilidade entre os mapas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

No que se refere ao DH urbano das regiões, constata-se a partir da TABELA 4 que as maiores médias foram verificadas nas regiões Sudeste e Nordeste, que tiveram médias de 2.090.267 e 1.330.309, respectivamente. A menor média foi observada na região Centro-Oeste (415.571 domicílios). Verificou-se que o menor DH urbano foi de 353.055 domicílios na região Centro-Oeste, que se refere ao ano de 2007 e o maior, de 2.376.198, na região Sudeste, relativo a 2014. A série apresenta baixa variabilidade nos dados, evidenciada pelo baixo coeficiente de variação, entre 4,8% e 8,8%. É possível afirmar também que entre todas as regiões é maior a amplitude total (intervalo) na região Sudeste e é menor na região Norte.

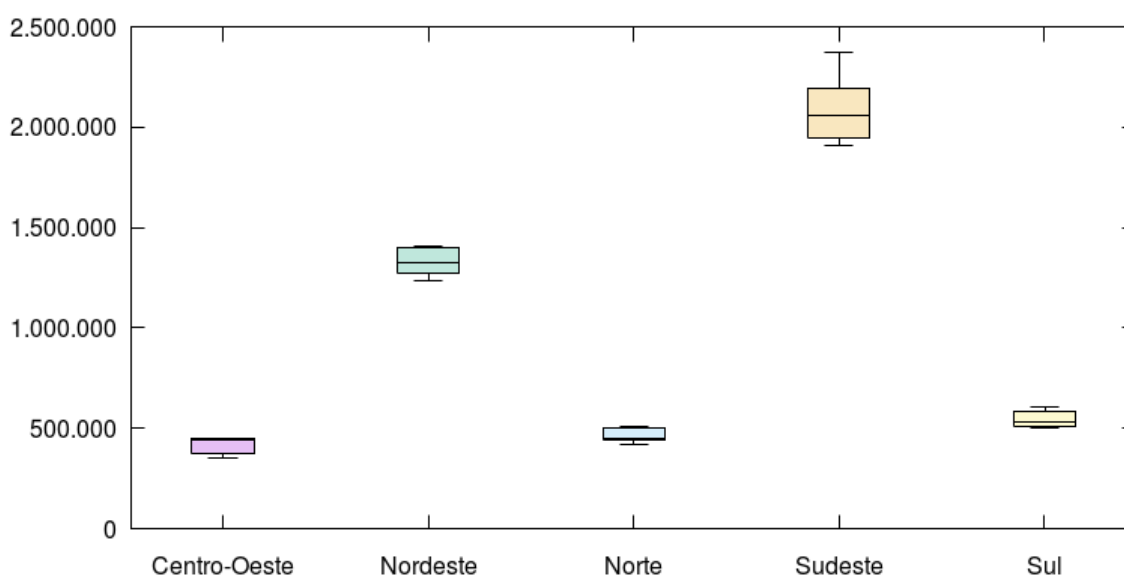
TABELA 4
Estatística descritiva do Déficit habitacional urbano – Brasil, Regiões – 2007-2014

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	417.571	1.330.309	463.635	2.090.267	546.305
1º quartil	393.672	1.274.661	442.539	1.998.642	513.000
Mediana	439.515	1.327.468	448.653	2.057.985	532.127
3º quartil	444.964	1.394.719	491.161	2.144.938	577.961
Mínimo	353.055	1.238.995	421.243	1.910.524	501.277
Máximo	453.158	1.406.941	508.147	2.376.198	608.807
Intervalo	100.103	167.946	86.904	465.674	107.530
Desvio padrão	36.645	64.111	30.575	145.744	38.614
Coef. de variação	8,8%	4,8%	6,6%	7,0%	7,1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

A partir do Gráfico 5, é possível afirmar que a distribuição do déficit habitacional urbano ao longo da série é assimétrica em cada uma das regiões. As distribuições referentes às regiões Nordeste, Norte, Sudeste e Sul mostraram-se positivamente assimétricas (mediana é mais próxima de Q1), enquanto que a distribuição da região Centro-Oeste é negativamente assimétrica (mediana é mais próxima de Q3). É possível afirmar também que a região Sudeste apresenta a maior amplitude entre as regiões.

Gráfico 5: Box Plot da distribuição do Déficit habitacional urbano – Brasil, Regiões – 2007-2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

Quanto à distribuição espacial do déficit habitacional urbano, verifica-se que, apesar da redução do DH urbano de 2007 para 2014, o indicador permaneceu maior nas regiões Sudeste e Nordeste e menor na região Centro-Oeste, tal como demonstram os mapas na Figura 4. À medida que se desloca das regiões mais litorâneas do mapa para o interior, o DH urbano tende a diminuição.

Na região Norte, de 2007 para 2014 o Pará, subiu do terceiro para o quarto quartil, apresentando os mais altos déficits das unidades federativas da região. Os demais estados mantiveram seus indicadores nos mesmos quartis, a saber: Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins no primeiro quartil; e Amazonas, no terceiro quartil. A maior variação percentual de 2007 para 2014 ocorreu no estado de Tocantins (70,5%) e, a menor, no Tocantins, que apresentou queda de 13,3% no déficit.

Na região Nordeste, as unidades federativas do Maranhão, Piauí e Paraíba, apresentaram-se em quartil inferior em 2014 em comparação à 2007. Entretanto, a Paraíba registrou crescimento de 27% no déficit, enquanto que os outros dois estados apresentaram redução no indicador. Os estados de Ceará, Pernambuco e Bahia permaneceram no quartil com mais altos déficits, sendo que Bahia e Pernambuco apresentaram crescimento no déficit no período. O Sergipe é o estado que apresenta os menores déficits na região e experimentou redução de 1,9% no indicador de 2007 para 2014.

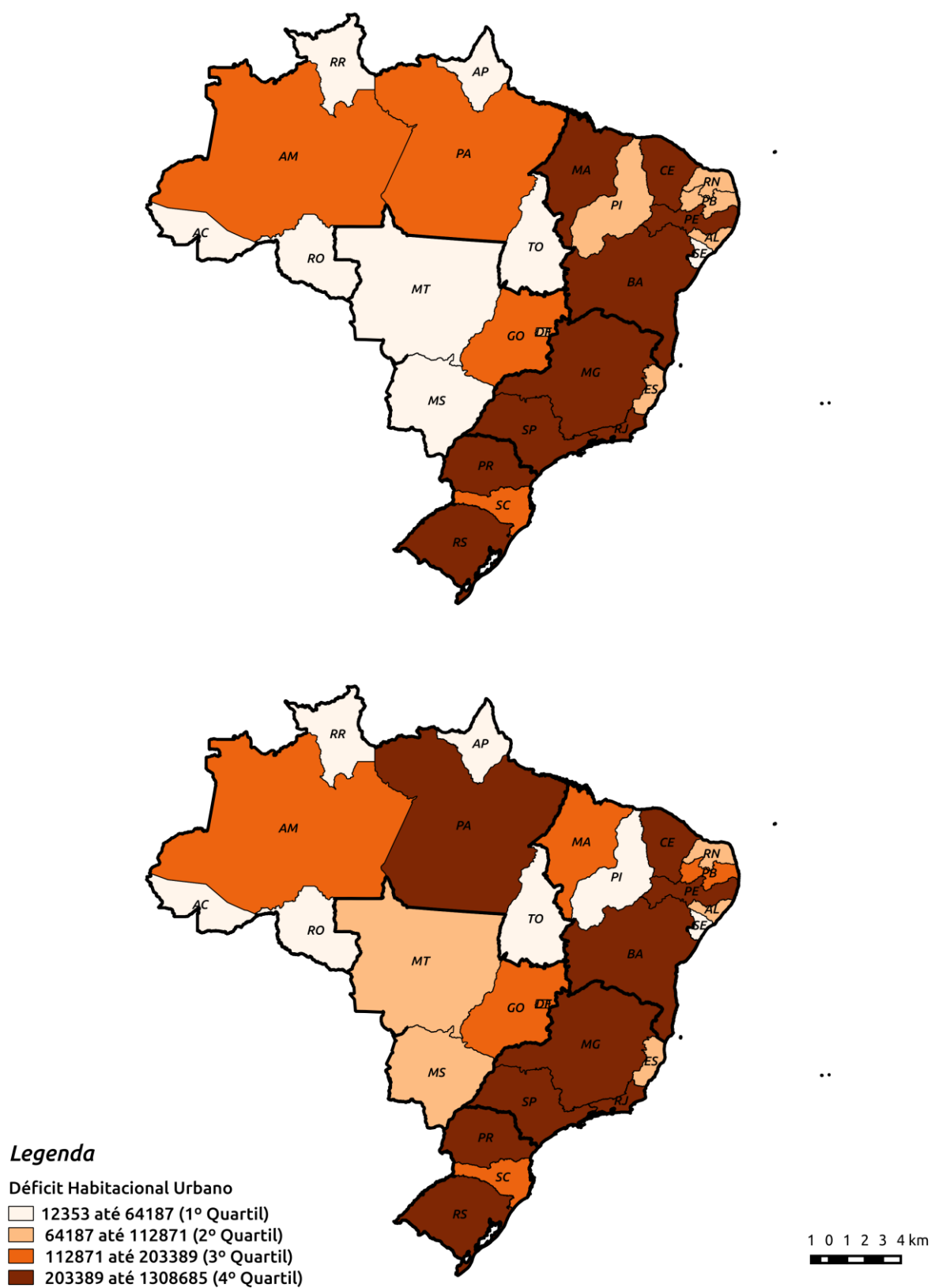
Na região Centro-Oeste, de 2007 para 2014, os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul migraram do primeiro para o segundo quartil, apresentando crescimento de

11,9% e de 11,4%, respectivamente. O estado de Goiás, que registrou aumento de 41,1% no déficit habitacional urbano, permaneceu no terceiro quartil enquanto que o Distrito Federal apresentou piora do déficit que aumentou de 2007 para 2014 em 19,1%, migrando do segundo para o terceiro quartil da série.

Na região Sudeste, de 2007 para 2014, todas as unidades federativas apresentaram aumento em seu déficit habitacional urbano. É também a região com o maior déficit habitacional urbano do país. O maior aumento do déficit ocorreu no estado do Espírito Santo (28,5%) e, o menor, no Rio de Janeiro (5,9%). Todos os estados, entretanto, permaneceram no quarto quartil em 2007 e em 2004.

Finalmente, na região Sul, os três estados apresentaram indicadores mais baixos em 2007 em relação a 2014, embora tenham se mantido nos mesmos quartis nesses dois períodos. O estado do Rio Grande do Sul foi o único que apresentou queda no indicador (5%), enquanto que Paraná e Santa Catarina apresentaram aumento de 13,6% e de 13,4%, respectivamente.

Figura 4: Distribuição espacial do Déficit habitacional urbano – Brasil – 2007 e 2014



Nota: Os quartis foram calculados a partir dos déficits de todos os estados entre 2007 e 2014 para permitir a comparabilidade entre os mapas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

Em relação ao DH rural das regiões, constata-se a partir da TABELA 5 que a maior média foi verificada na região Nordeste (591.681 domicílios) e a menor média foi observada na região Centro-Oeste (25.056 domicílios). Verificou-se que o menor DH rural foi de 15.332 unidades em 2007 na região Centro-Oeste e o maior, de 656.577, na região Nordeste, em 2007. A série apresenta baixa variabilidade nos dados nas regiões Nordeste e Norte, evidenciada pelo baixo coeficiente de variação (8,5% e 13,1%, respectivamente). A região Centro-Oeste é a que apresenta a maior variabilidade entre as regiões no período, apresentando coeficiente de variação de 33%. É possível afirmar também que entre todas as regiões é maior a amplitude na região Nordeste e é menor na região Centro-Oeste.

TABELA 5

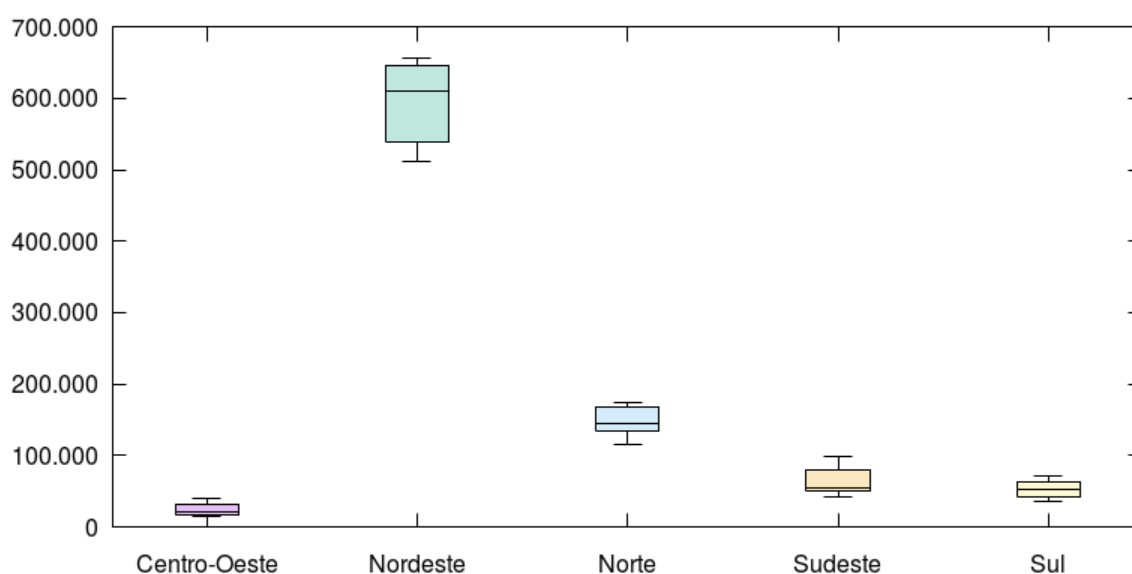
Estatística descritiva do Déficit habitacional rural – Brasil, Regiões – 2007-2014

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	25.056	591.681	148.170	64.645	53.460
1º quartil	18.626	553.548	135.994	51.577	44.707
Mediana	22.210	609.606	144.851	54.045	51.748
3º quartil	30.274	628.517	165.311	77.912	62.964
Mínimo	15.332	511.457	115.967	41.469	36.382
Máximo	40.052	656.577	173.763	98.022	70.750
Intervalo	24.720	145.120	57.796	56.553	34.368
Desvio padrão	8.273	50.165	19.376	18.782	11.555
Coef. de variação	33,0%	8,5%	13,1%	29,1%	21,6%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

A partir do Gráfico 6, é possível afirmar que a distribuição do déficit habitacional rural ao longo da série é assimétrica em cada uma das regiões. As distribuições referentes às regiões Centro-Oeste, Norte e Sudeste mostraram-se positivamente assimétricas (mediana é mais próxima de Q1), enquanto que as distribuições das regiões Nordeste e Sul são negativamente assimétricas (mediana é mais próxima de Q3). É possível afirmar também que a região Sudeste apresenta a maior amplitude entre as demais.

Gráfico 6: Box Plot da distribuição do Déficit habitacional rural – Brasil, Regiões – 2007-2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

Quanto à distribuição espacial do déficit habitacional rural, verifica-se que, apesar da redução do DH rural de 2007 para 2014, o indicador permaneceu maior nas regiões Norte e Nordeste e menor na região Centro-Oeste, tal como demonstram os mapas na Figura 5. À medida que se desloca para as regiões mais inferiores do mapa, o DH rural tende a diminuição.

Na região Norte, de 2007 para 2014 permaneceram na faixa com mais altos déficits as unidades federativas do Pará (quarto quartil) e Amazonas (terceiro quartil), enquanto que Acre teve piora no indicador migrando do primeiro para o segundo quartil. O estado de Tocantins apresentou melhora no indicador, migrando do terceiro para o segundo quartil e do quarto para o terceiro, respectivamente.

Na região Nordeste, Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia em 2007 e 2014 encontravam-se na faixa com mais alto déficit (quarto quartil), enquanto que Rio Grande do Norte e Alagoas situam-se nos dois anos no terceiro quartil e Sergipe no segundo quartil. Apenas Piauí e Paraíba apresentaram melhoras no indicador passando, em 2014, do quarto para o terceiro quartil e do terceiro para o segundo quartil, respectivamente.

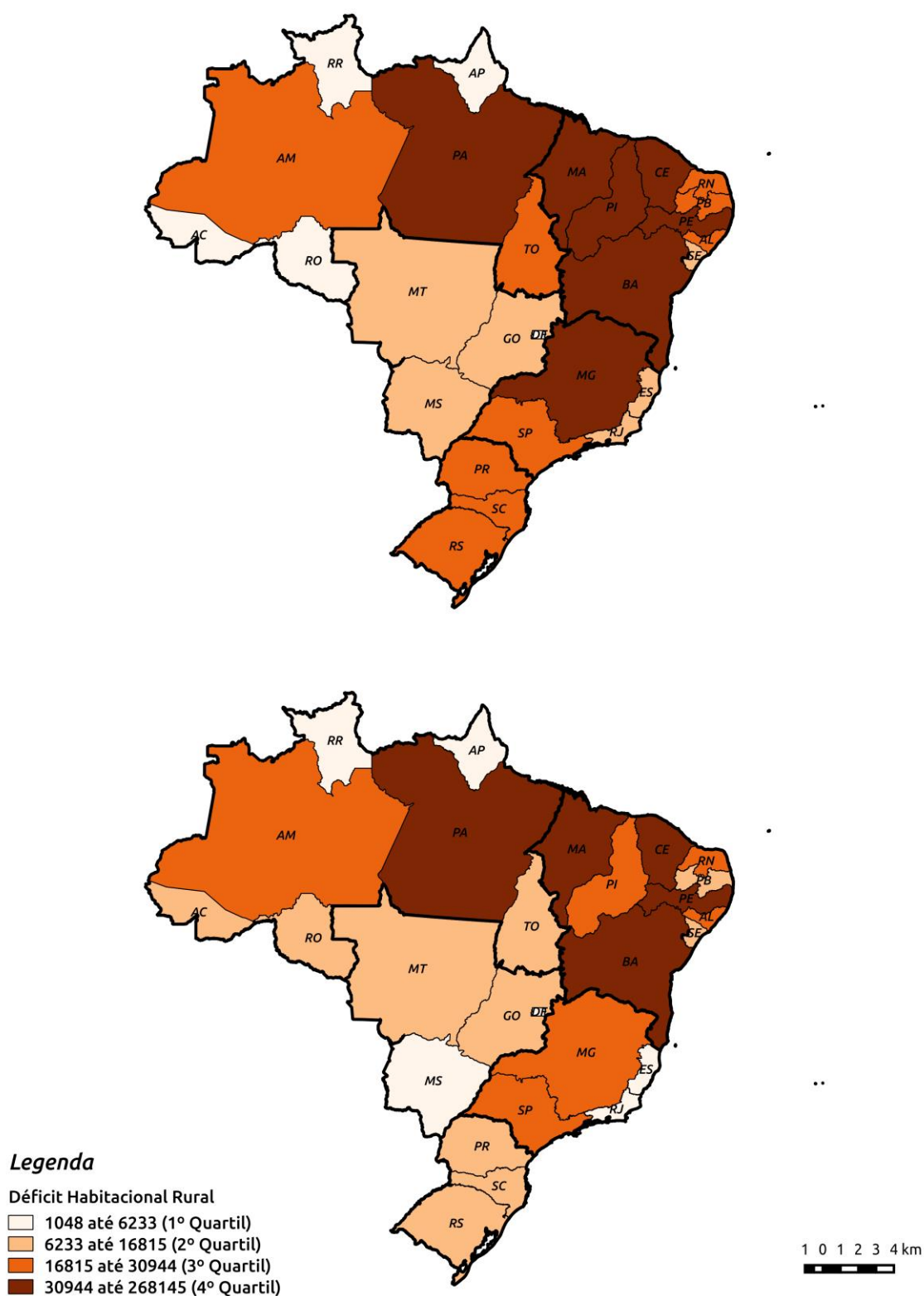
Na região Centro-Oeste, de 2007 para 2014, os estados de Goiás e Mato Grosso permaneceram no segundo quartil e o estado do Mato Grosso do Sul migrou do segundo para o primeiro quartil, em decorrência de substancial melhoria no indicador (queda de 61%).

Na região Sudeste, de 2007 para 2014, todas as unidades federativas apresentaram queda em seu déficit habitacional rural. As unidades federativas de Minas Gerais, e do Rio de

Janeiro e Espírito Santo, apresentaram queda no indicador de mais de 50%, migrando do quarto para o terceiro quartil e do segundo para o primeiro quartil, respectivamente. O estado de São Paulo permaneceu no terceiro quartil, embora tenha apresentado queda de 31,9%.

Finalmente, na região Sul, os três estados apresentaram indicadores mais baixos em 2007 em relação à 2014. Os indicadores para os três estados deixaram o terceiro quartil em 2007 para o segundo quartil em 2014. O estado do Rio Grande do Sul foi o que apresentou maior queda no indicador (64,5%), enquanto que Santa Catarina foi o que apresentou a menor queda (23,1%).

Figura 5: Distribuição espacial do Déficit habitacional rural – Brasil – 2007 e 2014



Nota: Os quartis foram calculados a partir dos déficits de todos os estados entre 2007 e 2014 para permitir a comparabilidade entre os mapas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Déficit Habitacional (FJP, 2015).

Tão importante quanto compreender a dinâmica do indicador de déficit habitacional em nível das regiões brasileiras, é também compreender outras variáveis associadas às políticas habitacionais. Assim, as subseções seguintes analisam os indicadores de urbanização, bem como a renda e pobreza.

4.2 Urbanização

O processo de urbanização tem forte impacto na questão habitacional, visto que pressiona a demanda por domicílios nas cidades. Neste estudo é analisado, na perspectiva demográfica, por meio da concentração e crescimento da população urbana em relação à rural. A TABELA 6 apresenta a população residente total, urbana e rural entre os anos de 2003 e 2015 estimada pelo IBGE através do Censo 2010 e da PNAD nos demais anos.

Constata-se que houve crescimento da população total em todos os anos da série, com exceção de 2009 para 2010. A série iniciou com 177.360 mil habitantes em 2003 e chegou em 204.860 mil em 2015, um crescimento de 15,51%. A população urbana também apresentou crescimento no período, partindo de 149.461 mil habitantes em 2003 para 173.566 mil habitantes em 2015 (crescimento de 16,13%). A população rural apresentou aumento de 12,17% no período, de 27.899 mil habitantes em 2003 para 31.294 mil 2015. A taxa de urbanização varia pouco, apenas 0,5% de 2003 para 2015, e situa-se ao longo da série entre 82,5% e 85,1% da população total.

No que se refere à variação percentual da população total de um ano para outro da série, verifica-se que a população total apresentou maior variação positiva de 2003 para 2004 (crescimento de 3,4%) e de 2010 para 2011 (3,7%). Observa-se que de 2009 para 2010 houve a única queda na série (1,7%) e, sabendo-se que em 2010 os dados foram levantados por meio de Censo, infere-se que parcela da variação entre 2009 e 2010 deve-se à imprecisão das estimativas nos anos anteriores.

Quanto à variação percentual da população urbana de um ano para outro da série, verifica-se que apresentou maior variação positiva também entre 2005 e 2006 (crescimento de 1,7%) e de 2010 para 2011 (4,4%). Observa-se que de 2009 para 2010 houve a única queda na série (0,8%). Tal como para a população total, infere-se que parcela da variação entre 2009 e 2010 deve-se à imprecisão das estimativas nos anos anteriores ao Censo.

Em relação à variação percentual da população rural de um ano para outro da série, verifica-se que apresentou maior variação positiva em 2004 em relação à 2003 (crescimento de 13,5%) e que a maior queda ocorreu de 2009 para 2010 (6,3%). Neste último caso, deve-se provavelmente a uma diferença nas estimativas usadas pela PNAD e pelo Censo.

No que se refere à taxa de urbanização, verifica-se que apresenta maior variação positiva no ano de 2010 em relação à 2009 (0,9%) e que a maior variação negativa ocorreu em 2004 quando se compara à 2003 (1,8%). A taxa de urbanização, frequentemente utilizada para análise do processo de urbanização, é um indicador que mede a proporção entre a população que vive em núcleos urbanos em relação à população total considerando períodos determinados, geralmente anuais (SAHOP, 1978).

TABELA 6

População residente por situação de domicílio – Brasil – 2003-2015 (em mil hab.)

Ano	População Total	População Urbana	População Rural	Taxa de Urbanização
2003	177.360	149.461	27.899	84,3%
2004	183.439	151.777	31.662	82,7%
2005	185.651	153.132	32.519	82,5%
2006	187.852	155.699	32.153	82,9%
2007	189.954	157.686	32.267	83,0%
2008	192.000	160.027	31.973	83,3%
2009	193.995	162.147	31.848	83,6%
2010	190.756	160.926	29.830	84,4%
2011	197.825	168.077	29.749	85,0%
2012	199.689	169.424	30.265	84,8%
2013	201.467	170.786	30.681	84,8%
2014	203.191	172.827	30.364	85,1%
2015	204.860	173.566	31.294	84,7%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

Quanto às regiões, no que concerne à série temporal da população residente total, verificou-se que as maiores médias foram observadas nas regiões Sudeste (81.507 mil habitantes) e Nordeste (53.890 mil habitantes), enquanto que a menor média é a da região Centro-Oeste (14.078), tal como consta na TABELA 7. Constatou-se também que a região Sudeste apresentou a maior população residente, de 85.916 mil habitantes (2015) e que a menor população da série era de 10.452 mil hab. na região Norte (2003). A amplitude é maior nas regiões Sudeste e Norte e menor na região Centro-Oeste. A série apresenta baixa

variabilidade nos dados em todas as regiões, evidenciada pelo baixo coeficiente de variação, entre 3,31% (região Nordeste) e 11,4% (região Norte).

TABELA 7

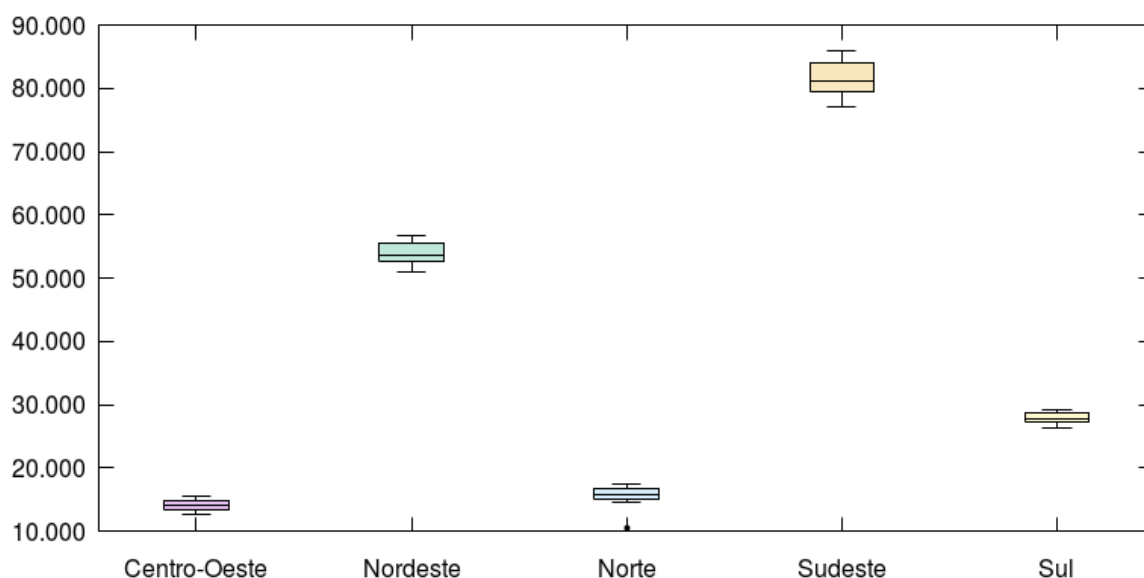
Estadística descritiva da População Residente Total – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil hab.)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	14.078	53.890	15.635	81.507	27.817
1º quartil	13.398	52.641	15.162	79.497	27.153
Mediana	14.058	53.659	15.864	81.072	27.667
3º quartil	14.816	55.475	16.789	83.976	28.633
Mínimo	12.665	50.950	10.452	76.957	26.336
Máximo	15.489	56.641	17.524	85.916	29.290
Intervalo	2.824	5.691	7.072	8.959	2.954
Desvio padrão	880	1.784	1.742	2.806	927
Coef. de variação	6,25%	3,31%	11,14%	3,44%	3,33%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

A partir do Gráfico 7, é possível afirmar que a distribuição da população total ao longo da série é positivamente assimétrica em cada uma das regiões, ou seja, a mediana é mais próxima de primeiro quadrante (Q1). É possível afirmar também que a região Sudeste apresenta a maior amplitude entre as regiões.

Gráfico 7: Box Plot da distribuição da população residente total – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil hab.)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

Em relação à série temporal da população residente urbana, verificou-se que as maiores médias foram observadas nas regiões Sudeste (75.433 mil habitantes) e Nordeste (39.066 mil habitantes), enquanto que a menor média é a da região Norte (11.682 mil hab.), tal como consta na TABELA 8. Constatou-se também que em todos os anos da série a região Sudeste apresentou a maior população residente, de 80.020 mil habitantes em 2015 e que a menor população da série era de 10.106 mil hab. na região Norte em 2003. A série apresenta baixa variabilidade nos dados em todas as regiões, evidenciada pelo baixo coeficiente de variação, entre 4,03% (região Sudeste) e 8,58% (região Norte).

TABELA 8

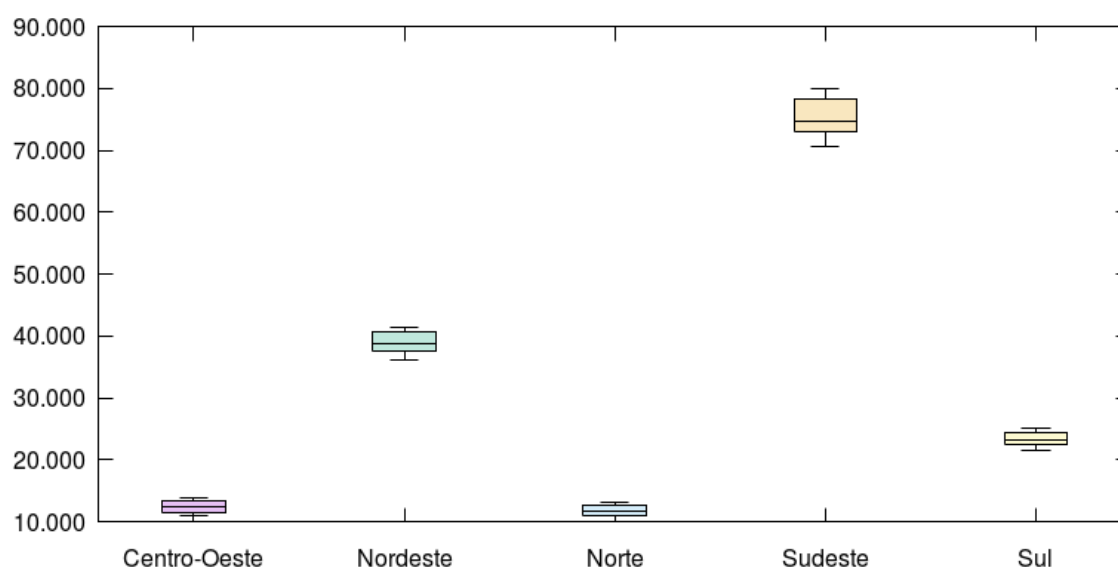
Estadística descritiva da População residente urbana – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil hab.)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	12.437	39.066	11.682	75.433	23.346
1º quartil	11.564	37.624	10.906	73.119	22.486
Mediana	12.411	38.839	11.665	74.696	23.226
3º quartil	13.357	40.745	12.663	78.275	24.384
Mínimo	10.909	36.142	10.106	70.672	21.633
Máximo	13.911	41.460	13.145	80.020	25.076
Intervalo	3.002	5.318	3.039	9.348	3.443
Desvio padrão	1.009	1.782	1.002	3.038	1.144
Coef. de variação	8,11%	4,56%	8,58%	4,03%	4,90%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

A partir do Gráfico 8, é possível afirmar que a distribuição da população residente urbana ao longo da série é positivamente assimétrica em cada uma das regiões, ou seja, a mediana é mais próxima de primeiro quadrante (Q1). É possível afirmar também que a região Sudeste apresenta a maior amplitude entre as demais regiões.

Gráfico 8: Box Plot da distribuição da população residente urbana – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil hab.)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

Quanto à série temporal da população residente rural, verificou-se que a maior média foi observada na região Nordeste (14.823 mil hab.), enquanto que a menor média foi a da região Centro-Oeste (1.640 mil hab.), tal como consta na TABELA 9. Verificou-se também que a região Nordeste apresentou a maior população residente rural, de 15.227 mil hab. em 2015 e que a menor população da série era de 346 mil hab. na região Norte em 2003. A região Norte é a que possui maior dispersão dos dados, evidenciada pelo coeficiente de variação de 26,4%, enquanto que a região Nordeste apresenta a menor variabilidade, apresentando o menor coeficiente de variação (1,74%).

TABELA 9

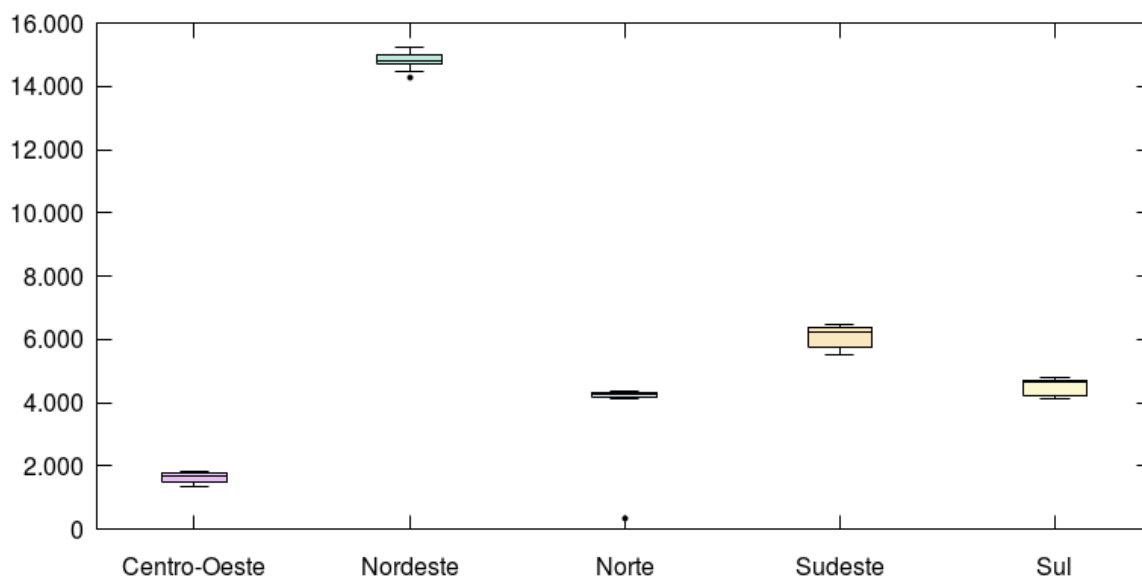
Estatística descritiva da População residente rural – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil hab.)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	1.640	14.823	3.953	6.075	4.471
1º quartil	1.494	14.730	4.179	5.770	4.214
Mediana	1.703	14.810	4.256	6.222	4.667
3º quartil	1.773	15.008	4.303	6.379	4.706
Mínimo	1.336	14.261	346	5.517	4.126
Máximo	1.837	15.227	4.379	6.481	4.787
Intervalo	501	966	4.033	964	661
Desvio padrão	158	258	1.044	341	264
Coef. de variação	9,61%	1,74%	26,40%	5,61%	5,90%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

A partir do Gráfico 9 é também possível afirmar que a distribuição do déficit ao longo da série para as regiões é negativamente assimétrica nas regiões Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul e mostra-se positivamente assimétrica apenas na região Nordeste. A região Nordeste apresenta um *outlier*¹⁶, correspondente à população de 2015 (15.227 mil hab.) e a região Norte também, correspondente ao menor valor da série (346 mil hab. em 2003).

Gráfico 9: Box Plot da distribuição da população residente rural – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil hab.)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

Quanto à série temporal da taxa de urbanização, entre 2003 e 2015, verificou-se que a maior média foi observada na região Sudeste (92,5%), enquanto que a menor média foi a da região Nordeste (72,5%), tal como consta na TABELA 10. Constatou-se também que a região Sudeste apresentou a maior taxa de urbanização da série (93,4% em 2011) e que a menor taxa de urbanização da série era de 70,8% na região Nordeste em 2003. Todas as regiões possuem baixa dispersão dos dados, evidenciada pelos baixos coeficientes de variação.

¹⁶ Os *outliers* são valores discrepantes em uma série. Para fins deste estudo, serão considerados *outliers* os valores que estão fora de $Q1 - 1,5 * (Q3 - Q1)$ e aqueles que estão fora de $Q3 + 1,5 * (Q3 - Q1)$. Essas expressões são utilizadas para calcular os limites superiores e inferiores de um gráfico box plot.

TABELA 10

Estatística descritiva da taxa de urbanização – Brasil, Regiões – 2003-2015

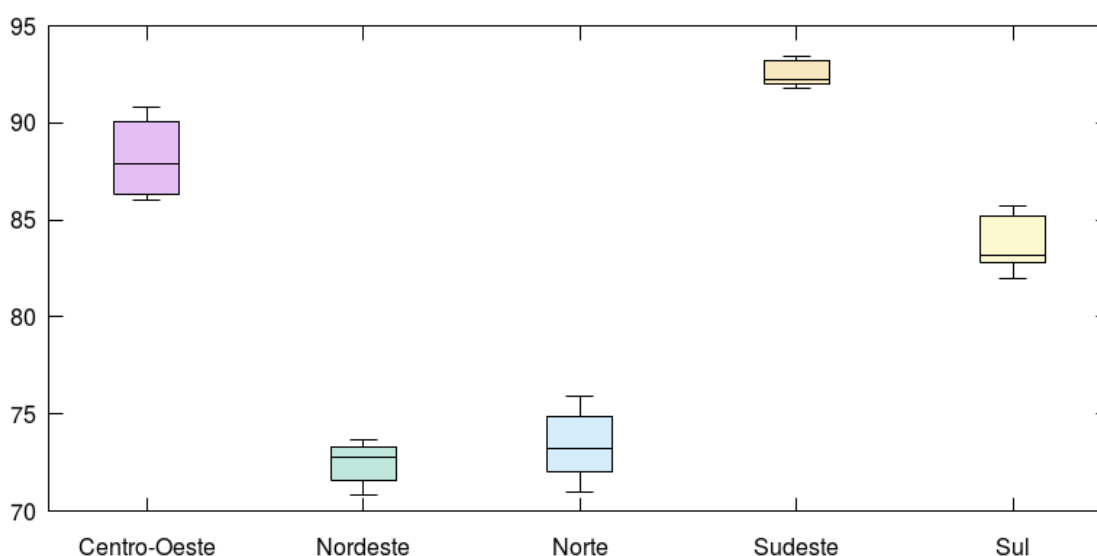
	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	88,2%	72,5%	73,4%	92,5%	83,9%
1º quartil	86,3%	71,6%	72,1%	92,0%	82,8%
Mediana	87,9%	72,8%	73,2%	92,2%	83,2%
3º quartil	90,1%	73,3%	74,8%	93,2%	85,2%
Mínimo	86,0%	70,8%	71,0%	91,8%	82,0%
Máximo	90,8%	73,7%	75,9%	93,4%	85,7%
Intervalo	4,8%	2,9%	4,9%	1,6%	3,7%
Desvio padrão	1,8%	1,0%	1,6%	0,6%	1,4%
Coef. de variação	2,0%	1,4%	2,2%	0,7%	1,7%

Nota: Optou-se por excluir a taxa de urbanização da região Norte para o ano de 2003 pois apenas a população rural do estado de Tocantins foi informada, de forma que a população total dos demais estados da região é a mesma estimada para a população urbana.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

A partir do Gráfico 10 é também possível afirmar que a distribuição da taxa de urbanização ao longo da série para as regiões é positivamente assimétrica nas regiões Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul e mostra-se negativamente assimétrica apenas na região Nordeste, tal como verificado para a população urbana. A maior amplitude é a da região Centro-Oeste e, a menor, da região Sudeste.

Gráfico 10: Box Plot da distribuição da taxa de urbanização – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em %)



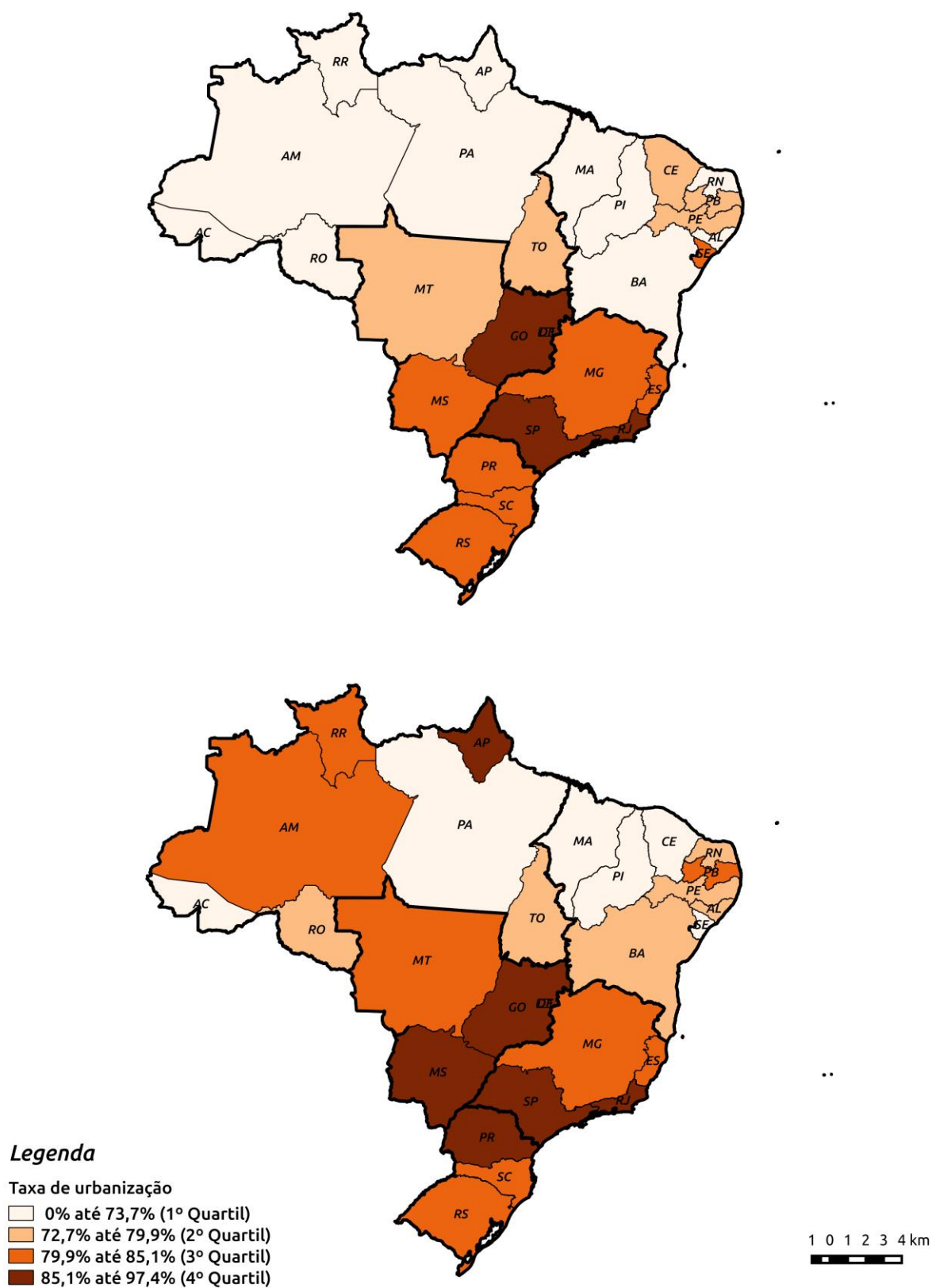
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

Finalmente, no que se refere à distribuição espacial da variável taxa de urbanização, verifica-se que é maior na região Sudeste, tanto em 2003 quanto em 2015, os dois extremos da série, tal como indicam as áreas mais escuras dos mapas apresentados na Figura 6.

Nota-se que o processo de urbanização no centro-sul se intensificou nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraná. No Nordeste, os estados do Rio Grande do Norte, Alagoas, Paraíba e Bahia também tiveram crescimento na taxa de urbanização em relação aos demais estados da distribuição no ano de 2015.

Os estados do Acre, Rondônia, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá não possuíam informações de população rural em 2003, razão pela qual a população total é a mesma que a urbana e motivo pelo qual a taxa de urbanização deles não aparece no primeiro mapa, por isso estão no primeiro quartil.

Figura 6: Distribuição espacial da Taxa de Urbanização – Brasil, Estados – 2003 e 2015



Nota: Os quartis foram calculados a partir das taxas de urbanização de todos os estados entre 2003 e 2015 para permitir a comparabilidade entre os mapas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

4.3 Renda domiciliar

A renda é um importante indicador de pobreza. No contexto da discussão da habitação, as famílias que não possuem renda e são assistidas pelos programas sociais ou ainda aquelas que auferem ganhos de até três salários mínimos tem sido o alvo dos programas habitacionais, especialmente o PMCMV, em que se situam nas primeiras faixas, com renda mensal de até 1,8 mil reais.

Considerando a frequente situação de coabitação familiar, em que mais de uma família reside em um mesmo domicílio, avaliou-se que o melhor indicador para análise neste estudo seria o rendimento médio mensal dos domicílios particulares permanentes, levantado pela PNAD. Para tal, considerou-se aqueles em que os rendimentos se situam até os três salários mínimos.

A TABELA 11 apresenta a quantidade de domicílios com rendimento médio mensal de até três salários mínimos entre os anos de 2003 e 2015. No Brasil, em 2015, haviam 38.464 mil domicílios particulares permanentes com rendimento médio mensal domiciliar de até três salários mínimos, o que representava 54,5% de todos os domicílios particulares permanentes. Em 2003 eram 25.268 mil domicílios, o que representava 50,4% do total. Houve, portanto, de 2003 para 2015 um crescimento de 36% na quantidade de domicílios com a renda de até três salários mínimos, que também aumentaram sua participação no total em 12%.

TABELA 11

Domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, 2003-2015 (em mil)

Ano	Total de domicílios	Até 3 salários mínimos	Até 3 salários mínimos (%)
2003	50.142	25.268	50,4%
2004	52.158	25.654	49,2%
2005	53.417	27.797	52,0%
2006	54.817	29.358	53,6%
2007	56.448	29.847	52,9%
2008	58.282	30.307	52,0%
2009	59.322	31.531	53,2%
2011	62.248	32.490	52,2%
2012	63.854	33.972	53,2%
2013	65.258	35.062	53,7%
2014	67.131	35.585	53,0%
2015	68.177	38.464	56,4%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad de 2003-2015. IBGE, 2017.

No que se refere às famílias residentes nestes domicílios, constata-se a partir da TABELA 12 que em 2003 aquelas que tinham rendimentos de até três salários mínimos representavam 54,4% do total (29.439 famílias), enquanto que em 2015 representavam 58,7% delas (41.837 famílias). A partir da tabela também é possível afirmar que existe maior participação das famílias com até três salários mínimos entre aquelas residentes em domicílios rurais se comparado às residentes em domicílios urbanos. Em todos os anos as famílias com até três salários mínimos representam mais de 75% das famílias que residem em áreas rurais e acima de 50% das famílias com domicílios na área urbana, exceto em 2004 com percentual pouco abaixo desse.

TABELA 12

Famílias residentes em domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos –
Brasil, 2003-2015 (em mil)

Ano	Famílias residentes em domicílios particulares (Mil unidades)			Famílias residentes em domicílios particulares (% do total)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2003	29.439	23.521	5.917	54,4%	50,7%	76,9%
2004	30.126	23.490	6.637	53,4%	49,3%	75,9%
2005	32.444	25.349	7.095	56,2%	52,1%	78,4%
2006	34.140	26.858	7.283	57,6%	53,6%	79,6%
2007	33.736	26.477	7.258	56,1%	52,1%	78,2%
2008	33.854	26.481	7.373	55,0%	50,8%	77,8%
2009	35.471	27.977	7.494	56,3%	52,4%	78,2%
2011	35.646			54,7%		
2012	37.233	29.836	7.396	55,7%	51,9%	79,0%
2013	38.418	30.800	7.618	56,2%	52,5%	78,2%
2014	38.941	31.364	7.577	55,5%	51,9%	77,2%
2015	41.837	33.745	8.093	58,7%	55,2%	79,6%

Nota: Os valores para os domicílios urbanos e rurais não foram fornecidos pelo IBGE para o ano de 2011.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad de 2003-2015. IBGE, 2017.

Quanto à série temporal dos domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos, entre 2003 e 2015, verificou-se que a maior média foi observada na região Sudeste (11.360 mil domicílios), enquanto que a menor média foi a da região Centro-Oeste (2.197 mil domicílios), tal como consta na TABELA 13. Constatou-se também que a região Sudeste apresentou a maior quantidade de domicílios com a faixa de rendimento de três salários mínimos da série (14.187 mil em 2015) e que a menor da série era de 1.461 mil unidades na região Norte em 2003. Todas as regiões possuem baixa dispersão dos dados, evidenciada pelos baixos coeficientes de variação, sendo a região Norte a que apresenta o maior coeficiente de variação.

TABELA 13

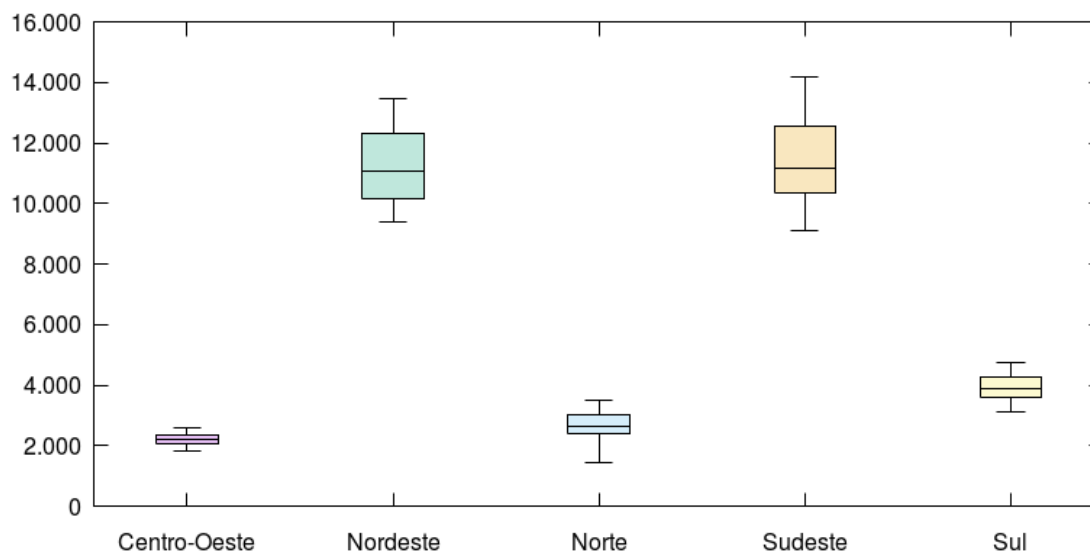
Estadística descritiva dos domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	2.197	11.198	2.629	11.360	3.893
1º quartil	2.084	10.251	2.397	10.563	3.672
Mediana	2.213	11.068	2.632	11.161	3.870
3º quartil	2.346	12.281	2.961	12.418	4.238
Mínimo	1.810	9.397	1.461	9.107	3.134
Máximo	2.579	13.468	3.497	14.187	4.732
Intervalo	769	4.071	2.036	5.080	1.598
Desvio padrão	218	1.260	514	1.471	443
Coef. de variação	9,9%	11,3%	19,5%	12,9%	11,4%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

A partir do Gráfico 11 é também possível afirmar que a distribuição dos domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos ao longo da série para as regiões é positivamente assimétrica nas cinco regiões. As maiores amplitudes são observadas nas regiões Sudeste e Nordeste.

Gráfico 11: Box Plot da distribuição dos domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)

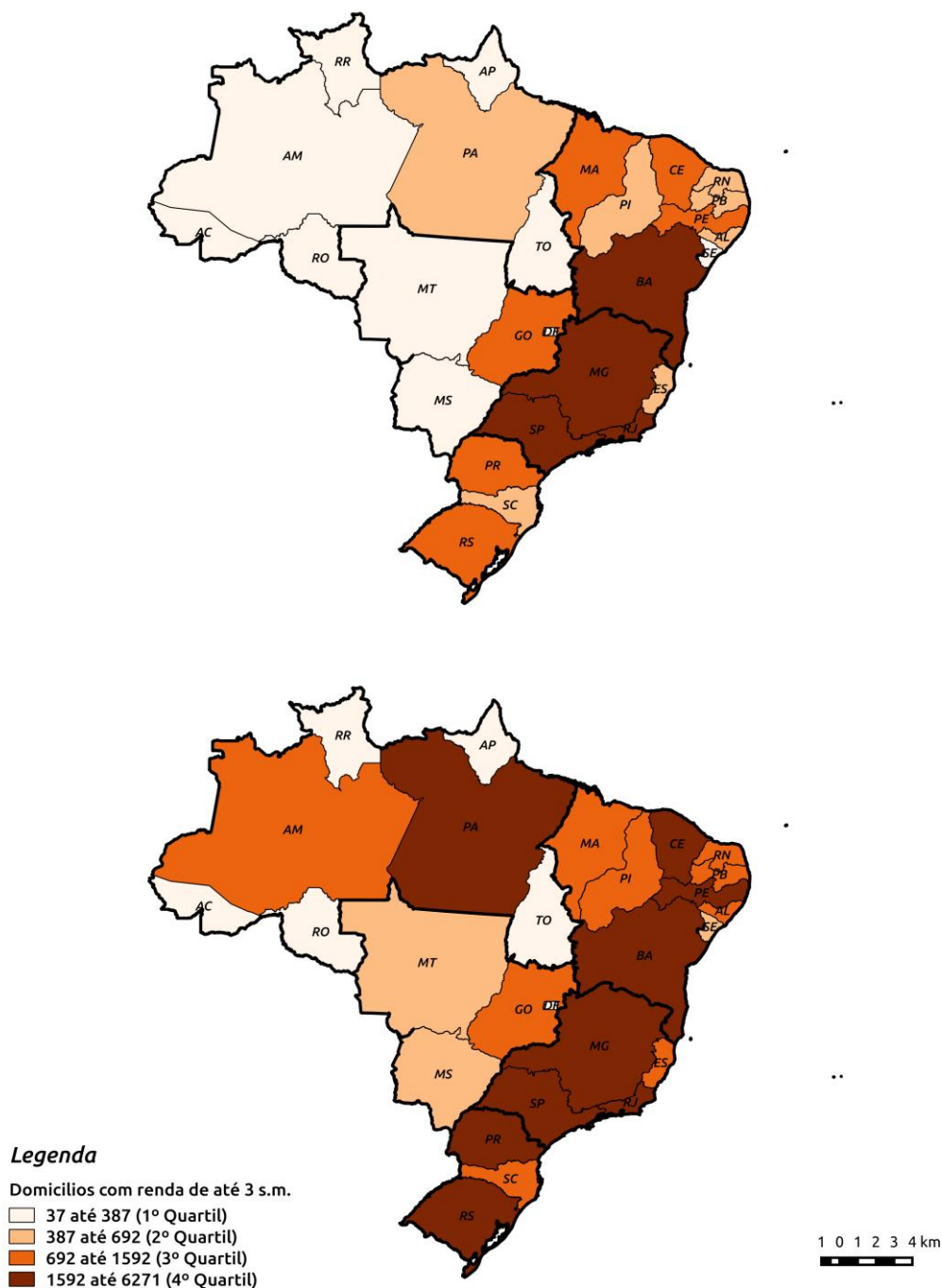


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

Quanto à distribuição espacial da variável dos domicílios particulares com renda mensal de até três salários mínimos, verifica-se que a faixa com a maior quantidade se situa

na região sudeste e Bahia, tanto em 2003 quanto em 2015, tal como indicam as áreas mais escuras dos mapas apresentados na Figura 7. Nota-se que aumentaram os domicílios com essa faixa de renda no Pará, Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul, que passaram ao último quartil no ano de 2015.

Figura 7: Distribuição espacial dos domicílios particulares com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Estados – 2003 e 2015 (em mil)



Nota: Os quartis foram calculados a partir da quantidade de domicílios particulares permanentes com renda de até três s.m. de todos os estados entre 2003 e 2015 para permitir a comparabilidade entre os mapas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

No que se refere à série temporal dos domicílios particulares urbanos com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos, entre 2003 e 2015, verificou-se que a maior média foi observada na região Sudeste (10.117 mil domicílios e a menor na região Centro-Oeste (1.831 mil domicílios), tal como mostra a TABELA 14. Constatou-se que a região Sudeste apresentou a maior quantidade de domicílios na faixa de rendimento de três salários mínimos (12.825 mil em 2015) e que a menor da série era de 1.385 mil unidades na região Norte em 2003. Todas as regiões possuem baixa dispersão dos dados, evidenciada pelos baixos coeficientes de variação, sendo a região Norte a que apresenta o maior coeficiente de variação (18%) e, portanto, maior variabilidade.

TABELA 14

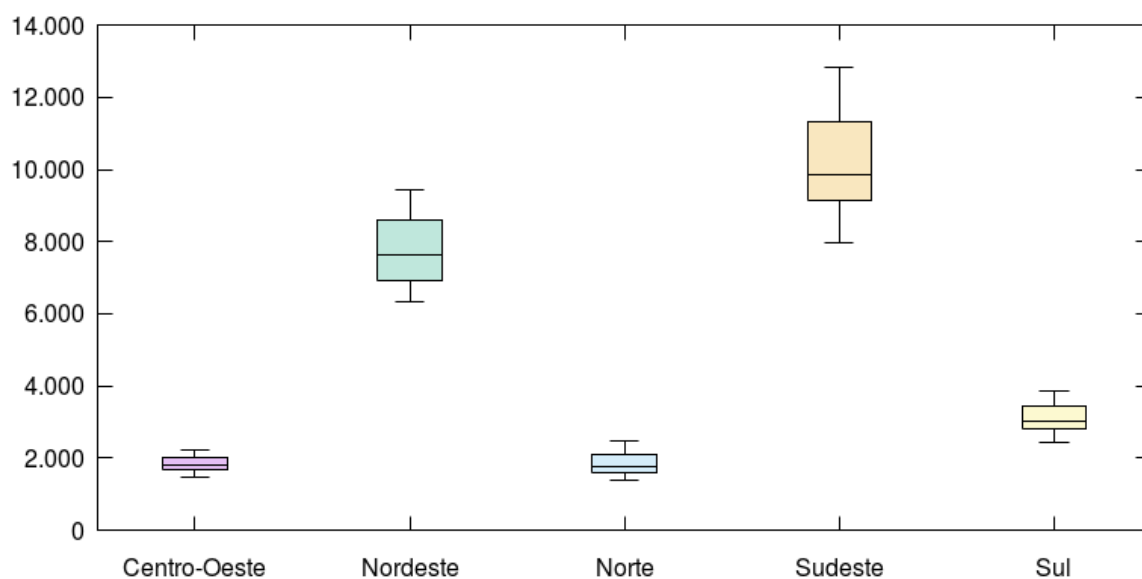
Estatística descritiva dos domicílios particulares urbanos com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	1.831	7.737	1.835	10.117	3.085
1º quartil	1.684	7.000	1.605	9.309	2.846
Mediana	1.807	7.634	1.759	9.866	3.024
3º quartil	2.009	8.574	2.068	11.177	3.424
Mínimo	1.459	6.340	1.385	7.959	2.414
Máximo	2.210	9.438	2.493	12.825	3.880
Intervalo	751	3.098	1.108	4.866	1.466
Desvio padrão	229	968	331	1.428	419
Coef. de variação	12,5%	12,5%	18,0%	14,1%	13,6%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

A partir do Gráfico 12 é também possível afirmar que a distribuição dos domicílios particulares urbanos com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos ao longo da série para as regiões é positivamente assimétrica nas cinco regiões, tal como observado para a série dos valores totais. A maior amplitude é a da região Sudeste e, a menor, a observada para a região Centro-Oeste.

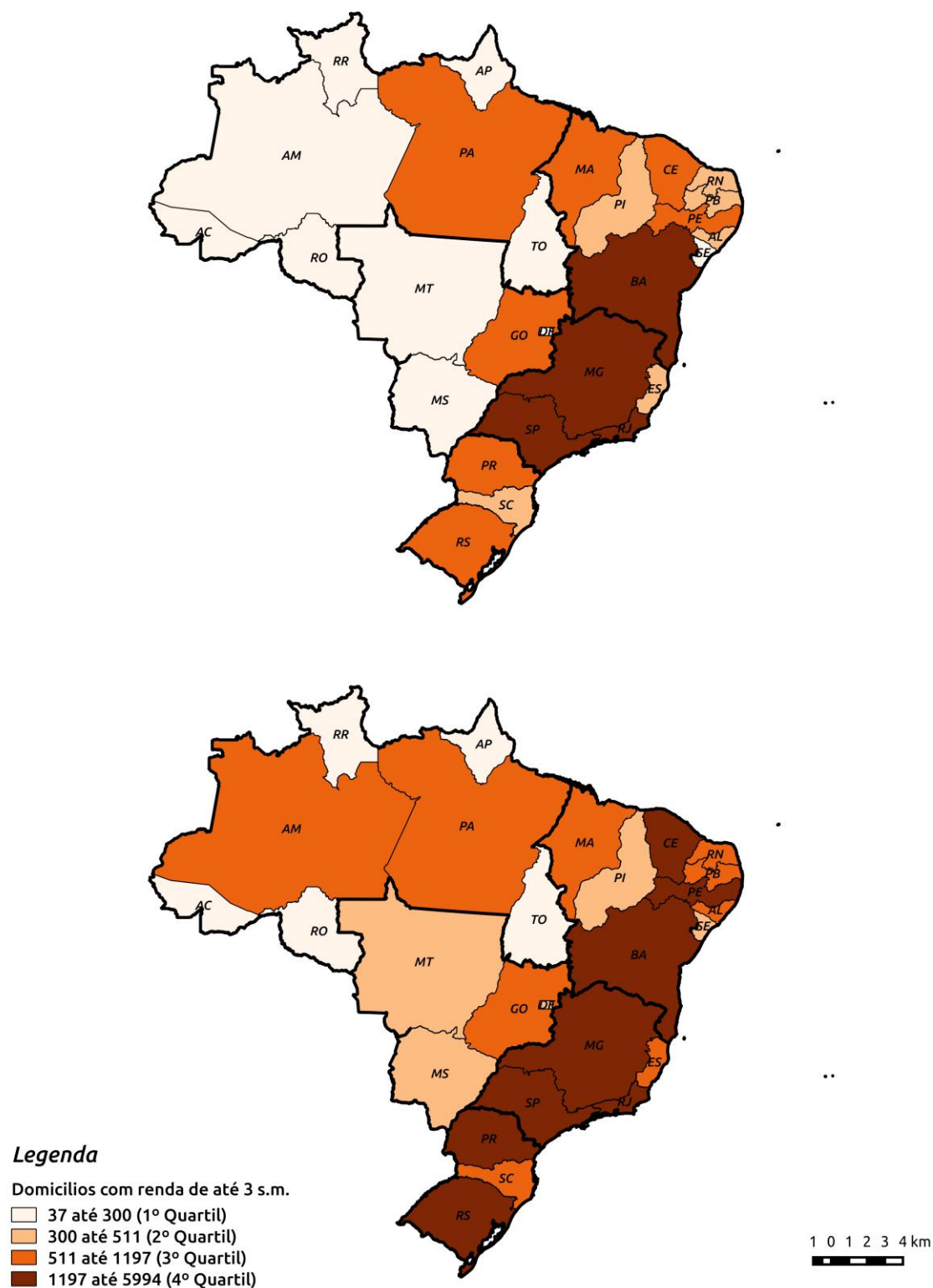
Gráfico 12: Box Plot da distribuição dos domicílios particulares urbanos com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

Quanto à distribuição espacial da variável dos domicílios particulares urbanos com renda mensal de até três salários mínimos, verifica-se que é maior na região Sudeste e no estado da Bahia, tanto em 2003 quanto em 2015, os dois extremos da série, tal como indicam as áreas mais escuras dos mapas apresentados na Figura 8. Nota-se que se intensificou a faixa de renda até o quartil mais extremo da série nos estados de Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul.

Figura 8: Distribuição espacial dos domicílios particulares urbanos com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Estados – 2003 e 2015 (em mil)



Nota: Os quartis foram calculados a partir da quantidade de domicílios particulares permanentes com rendimento mensal de até três s.m. de todos os estados entre 2003 e 2015 para permitir a comparabilidade entre os mapas.
 Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

Em relação à série temporal dos domicílios particulares rurais com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos, entre 2003 e 2015, verificou-se que a maior média foi observada na região Nordeste (3.461 mil domicílios) e a menor na região Norte (794 mil domicílios), tal como mostra a TABELA 15. Constatou-se que a região Nordeste apresentou a maior quantidade de domicílios na faixa de rendimento de três salários mínimos (4.033 mil em 2015) e que a menor da série era de 75 mil unidades na região Norte em 2003. Todas as regiões possuem baixa dispersão dos dados, evidenciada pelos baixos coeficiente de variação, exceto a região Norte que apresenta o maior coeficiente de variação (28,9%).

TABELA 15

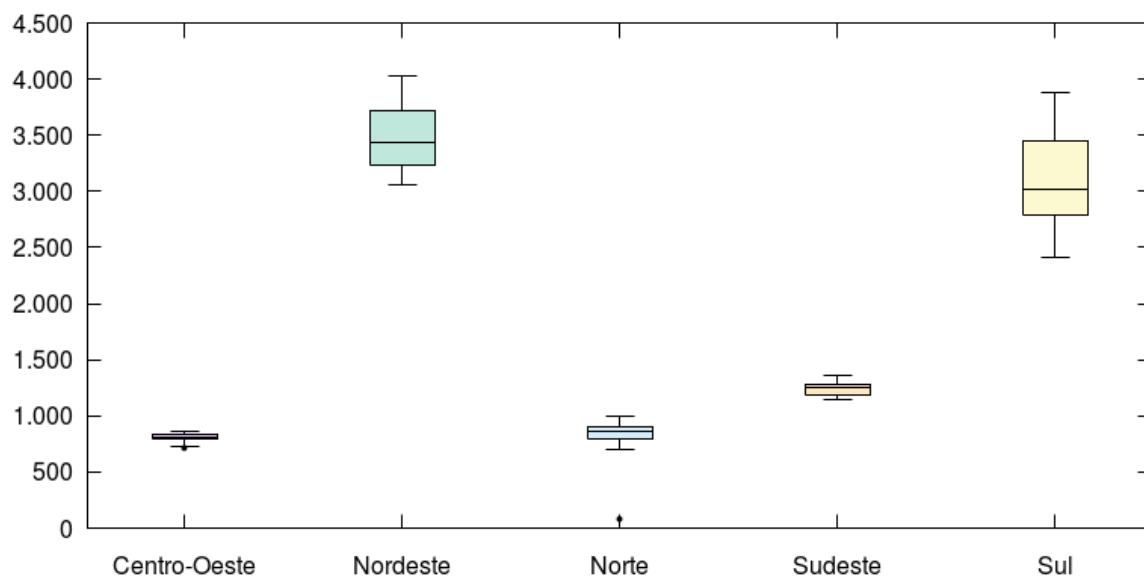
Estatística descritiva dos domicílios particulares rurais com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	808	3.461	794	1.243	3.085
1º quartil	793	3.251	793	1.197	2.846
Mediana	815	3.434	859	1.257	3.024
3º quartil	832	3.706	897	1.279	3.424
Mínimo	719	3.057	75	1.149	2.414
Máximo	868	4.033	1.003	1.361	3.880
Intervalo	149	976	928	212	1.466
Desvio padrão	42	294	229	62	419
Coef. de variação	5,2%	8,5%	28,9%	5,0%	13,6%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

A partir do Gráfico 13 é também possível afirmar que a distribuição dos domicílios particulares rurais com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos ao longo da série para as regiões é positivamente assimétrica nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sul e mostra-se negativamente assimétrica nas regiões Norte e Sudeste. A região Centro-Oeste apresenta um *outlier*, correspondente aos 719 mil domicílios em 2004. Também se observa um *outlier* na região Norte, correspondente aos 75 mil domicílios em 2003, muito abaixo dos demais valores da série. A maior amplitude é a da região Centro-Oeste e, a menor, da região Sudeste.

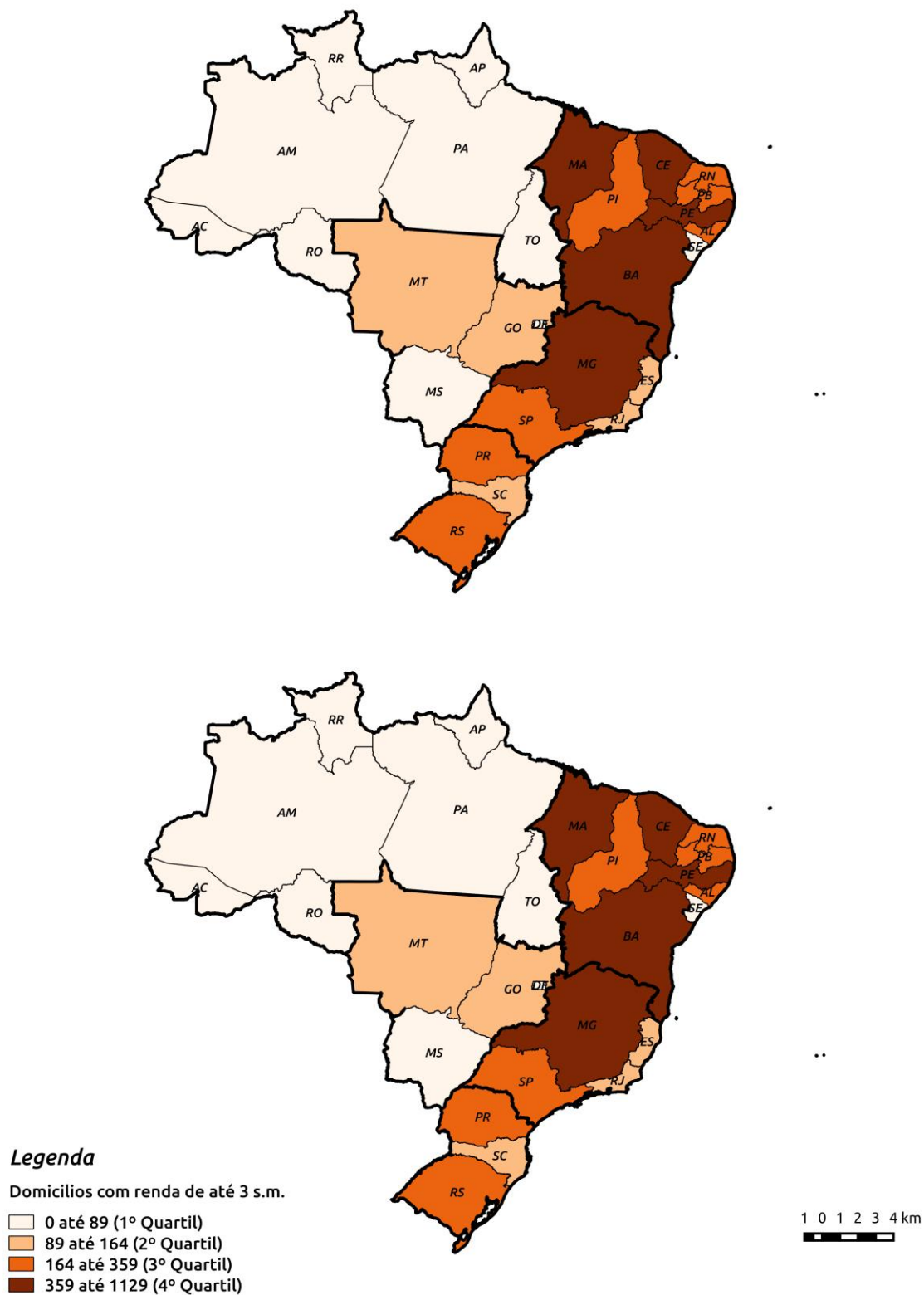
Gráfico 13: Box Plot da distribuição dos domicílios particulares rurais com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em mil)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

Quanto à distribuição espacial da variável dos domicílios particulares rurais com renda mensal de até três salários mínimos, verifica-se que é maior na região Nordeste e o estado de Minas Gerais, tanto em 2003 quanto em 2015, os dois extremos da série, tal como indicam as áreas mais escuras dos mapas apresentados na Figura 9. Embora em termos absolutos exista um aumento na quantidade de domicílios de um ano para o outro da série, todos os estados permaneceram nas mesmas faixas de renda (mesmos quartis). Os estados do Acre, Rondônia, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins não possuíam informações sobre a renda dos domicílios rurais em 2003, razão pela qual a contagem de domicílios é a mesma que a urbana e motivo pelo qual não aparece no primeiro mapa, estando situados no primeiro quartil. Como os valores são muito baixos em 2015, eles permaneceram no mesmo quartil.

Figura 9: Distribuição espacial dos domicílios particulares rurais com rendimento mensal domiciliar de até três salários mínimos – Brasil, Estados – 2003 e 2015 (em mil)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2015, 2016.

5 EVOLUÇÃO E DINÂMICA ESPACIAL DAS DESPESAS COM A HABITAÇÃO

Neste capítulo, são analisadas primeiramente as despesas classificadas, quanto à sua função, como despesas relacionadas à habitação. Para tal, os dados das despesas realizadas entre 2003 e 2015 foram coletados do site do Tesouro Nacional (STN, 2017). A escolha por esse período deu-se em razão da relevância da retomada das políticas habitacionais durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que se inicia em 2003 com o primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e termina com o impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff, em seu segundo mandato, em 2015. Em seguida, uma subseção analisa a correlação entre as despesas com a função habitação e os indicadores sociais.

5.1 Despesas com habitação no Brasil

A TABELA 16 apresenta as despesas realizadas com a função habitação consolidadas para todo o Brasil, por região, em valores totais absolutos, ajustados quanto aos efeitos inflacionários, entre 2003 e 2015. A tabela também apresenta as despesas com as subfunções “Habitação Urbana” e “Habitação Rural”, associadas à situação dos domicílios, e também os gastos com a subfunção “Demais subfunções”¹⁷. Essas três subfunções, somadas, constituem as despesas com habitação em cada ano e região que constam do ANEXO I-E do Balanço Anual do Governo Federal disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2017).

¹⁷ A subfunção “Demais subfunções” agrega as despesas associadas à função habitação que correspondam à subfunções diferentes das duas previstas (“Habitação Urbana” e “Habitação Rural”). A Lei 4.320, em seu art. 1º, parágrafo quarto, permite que subfunções possam ser combinadas em funções diferentes daquelas às quais estejam vinculadas. Assim, pode conter despesas de qualquer uma das outras 27 funções da classificação orçamentária.

TABELA 16

Despesas com habitação - Brasil, 2003-2015

(continua)

Ano	Unidade territorial	Despesas realizadas com habitação (em R\$)			
		Habitação	Habitação Urbana	Habitação Rural	Demais Subfunções
2003	Região Centro-Oeste	168.499.754			
	Região Nordeste	108.851.982			
	Região Norte	181.327.370			
	Região Sudeste	676.280.710			
	Região Sul	86.305.112			
	Brasil	1.221.264.927			
2004	Região Centro-Oeste	258.118.999	175.705.228	0	82.413.771
	Região Nordeste	245.443.825	170.461.347	30.690.333	44.292.145
	Região Norte	158.689.036	133.995.681	206.828	24.486.526
	Região Sudeste	990.803.007	888.631.918	284.763	101.886.326
	Região Sul	109.599.664	76.156.226	1.594.109	31.849.330
	Brasil	1.762.654.530	1.444.950.400	32.776.032	284.928.098
2005	Região Centro-Oeste	283.322.926	218.058.354	31.292	65.233.280
	Região Nordeste	329.137.713	283.837.385	6.638.568	38.661.761
	Região Norte	160.955.311	58.522.922	371.536	102.060.853
	Região Sudeste	1.758.320.167	1.650.377.562	0	107.942.605
	Região Sul	106.108.807	70.262.282	269.542	35.576.983
	Brasil	2.637.844.924	2.281.058.505	7.310.937	349.475.481
2006	Região Centro-Oeste	150.415.656	138.556.206	1.650	11.857.800
	Região Nordeste	510.588.126	368.642.870	28.990.331	112.954.925
	Região Norte	236.159.583	152.501.835	0	83.657.748
	Região Sudeste	1.355.678.124	1.198.626.842	27.424	157.023.857
	Região Sul	107.758.929	76.687.091	214.780	30.857.058
	Brasil	2.360.600.418	1.935.014.845	29.234.185	396.351.388
2007	Região Centro-Oeste	109.312.362	45.125.754	0	64.186.608
	Região Nordeste	245.029.957	181.911.237	276.330	62.842.390
	Região Norte	316.339.749	122.061.164	3.509.895	190.768.689
	Região Sudeste	1.400.928.018	1.211.538.305	58.712	189.331.002
	Região Sul	153.161.308	111.803.208	10.625.085	30.733.015
	Brasil	2.224.771.395	1.672.439.668	14.470.023	537.861.705
2008	Região Centro-Oeste	89.971.336	78.519.132	0	11.452.204
	Região Nordeste	644.869.272	515.463.518	33.410.601	95.995.154
	Região Norte	237.224.808	165.145.050	0	72.079.757
	Região Sudeste	2.367.067.016	2.020.185.835	0	346.881.182
	Região Sul	197.676.191	174.655.902	17.018.650	6.001.639
	Brasil	3.536.808.624	2.953.969.437	50.429.250	532.409.936
2009	Região Centro-Oeste	193.658.146	164.373.423	0	29.284.723
	Região Nordeste	750.144.510	666.748.940	30.569.325	52.826.246
	Região Norte	507.360.210	440.021.325	5.940.233	61.398.652
	Região Sudeste	1.612.415.943	1.269.066.252	185.161	343.164.530
	Região Sul	252.331.630	212.917.291	8.152.822	31.261.517
	Brasil	3.315.910.440	2.753.127.230	44.847.541	517.935.668

TABELA 16

Despesas com habitação - Brasil, 2003-2015

(conclusão)

Ano	Unidade territorial	Despesas realizadas com habitação (em R\$)			
		Habitação	Habitação Urbana	Habitação Rural	Demais Subfunções
2010	Região Centro-Oeste	136.466.977	96.288.089	0	40.178.888
	Região Nordeste	871.376.426	784.427.144	28.653.300	58.295.982
	Região Norte	585.051.065	513.089.036	0	71.962.029
	Região Sudeste	2.614.164.116	2.235.099.649	20.177.750	358.886.717
	Região Sul	363.470.201	330.995.555	2.738.667	29.735.979
	Brasil	4.570.528.785	3.959.899.473	51.569.717	559.059.594
2011	Região Centro-Oeste	313.585.321	281.992.546	3.534.839	28.057.936
	Região Nordeste	3.138.538.260	2.880.114.655	14.439.247	243.984.359
	Região Norte	401.303.947	321.186.554	0	80.117.393
	Região Sudeste	459.142.965	186.210.560	0	272.932.406
	Região Sul	72.176.365	47.446.949	1.655.873	23.073.543
	Brasil	4.384.746.858	3.716.951.263	19.629.959	648.165.636
2012	Região Centro-Oeste	296.286.361	266.436.404	3.339.840	26.510.117
	Região Nordeste	2.965.400.541	2.721.232.895	13.642.704	230.524.942
	Região Norte	379.165.982	303.468.271	0	75.697.710
	Região Sudeste	433.814.306	175.938.239	0	257.876.067
	Região Sul	68.194.750	44.829.534	1.564.527	21.800.689
	Brasil	4.142.861.940	3.511.905.343	18.547.071	612.409.525
2013	Região Centro-Oeste	78.684.884	40.326.699	0	38.358.185
	Região Nordeste	612.304.944	387.703.497	1.024.465	223.576.983
	Região Norte	342.884.537	264.502.337	0	78.382.201
	Região Sudeste	2.347.244.359	2.134.637.853	0	212.606.506
	Região Sul	244.513.888	152.147.321	168.934	92.197.632
	Brasil	3.625.632.613	2.979.317.707	1.193.399	645.121.507
2014	Região Centro-Oeste	169.166.867	32.658.610	52.398.164	84.110.093
	Região Nordeste	621.206.611	428.372.513	17.201.730	175.632.368
	Região Norte	265.866.242	187.920.594	0	77.945.648
	Região Sudeste	2.224.750.565	1.972.221.217	11.807.919	240.721.428
	Região Sul	203.191.032	145.112.618	503.571	57.574.843
	Brasil	3.484.181.316	2.766.285.553	81.911.384	635.984.379
2015	Região Centro-Oeste	88.513.060	25.347.459	0	63.165.601
	Região Nordeste	506.804.995	355.155.851	3.991.452	147.657.692
	Região Norte	158.590.496	91.297.707	0	67.292.789
	Região Sudeste	1.599.308.949	1.206.315.618	5.427.576	387.565.755
	Região Sul	138.307.070	105.682.988	444.287	32.179.795
	Brasil	2.491.524.569	1.783.799.622	9.863.315	697.861.632
Total Geral		39.759.331.339	31.758.719.048	361.782.815	6.417.564.549

Nota: Os dados foram corrigidos utilizando a série temporal do IPCA fornecida pelo IBGE (2017), tendo como data de referência o mês de janeiro de 2017. Não constam no banco de dados da FINBRA os dados das subfunções habitação urbana, rural e demais subfunções par ao ano de 2003.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

Verifica-se que, no período, o governo destinou quase 40 bilhões de reais para as despesas relacionadas à habitação, sendo o maior montante, ou seja 79,9% das despesas com habitação no período¹⁸, direcionado aos gastos com a habitação urbana. Ao mesmo tempo, o menor montante foi direcionado aos gastos com habitação rural (apenas 0,9%). O restante, 19,2%, foi direcionado para outras subfunções.

Historicamente a habitação social rural recebeu menor importância tanto da atuação governamental, quanto dos agentes do mercado imobiliário. Em relação a esse menor dispêndio direcionado às despesas com a habitação rural, infere-se que, de forma ampla, podem ter sido preteridas frente às despesas com habitação urbana por conta dos interesses imobiliários.

A mais-valia fundiária, para que seja apropriada pelo proprietário da terra, exige que uma população de maior renda compre ou alugue o seu imóvel. Assim, os segmentos de baixa renda tendem a ser menos priorizados que os segmentos com maior renda. E esse contingente populacional com maior poder aquisitivo encontra-se nas áreas urbanas em maior proporção que nas áreas rurais. Assim, os agentes imobiliários pressionam os governos para que os recursos orçamentários sejam direcionados para as áreas urbanas em detrimento das áreas rurais.

Em termos absolutos, o ano em que o menor volume de recursos foi direcionado para a habitação foi 2003, ano em que se gastou 1,2 bilhões de reais ou 3,1% de todo o recurso destinado à habitação na série. O ano em que se realizaram maiores despesas com habitação foi 2010, tendo sido direcionados 11,5% das despesas da série temporal ou 4,6 bilhões de reais.

Em 2003, primeiro ano da série, as maiores despesas com habitação foram orientadas para a região Sudeste, a mais urbanizada do país. Foram gastos R\$ 676.280.710, que correspondem a 55,4% das despesas com habitação daquele ano. As regiões Nordeste e Sul foram as que menos receberam recursos, totalizando R\$ 108.851.982 (8,9% das despesas com habitação em 2003) e R\$ 86.305.112 (7,1% das despesas com habitação em 2003), respectivamente.

No último ano da série, em 2015, foi realizado o total de R\$ 2.491.331.339, o que corresponde a 6,3% das despesas com habitação na série temporal e representa um aumento de 104% em relação ao que foi gasto em 2003. Tal como em 2003, a maior parcela das

¹⁸ Neste percentual não constam as despesas com as subfunções do ano de 2003, que não foram disponibilizados nas bases oficiais. Entretanto, a diferença seria pequena visto que o montante de despesas com habitação de 2003 representam apenas 3,1% do total.

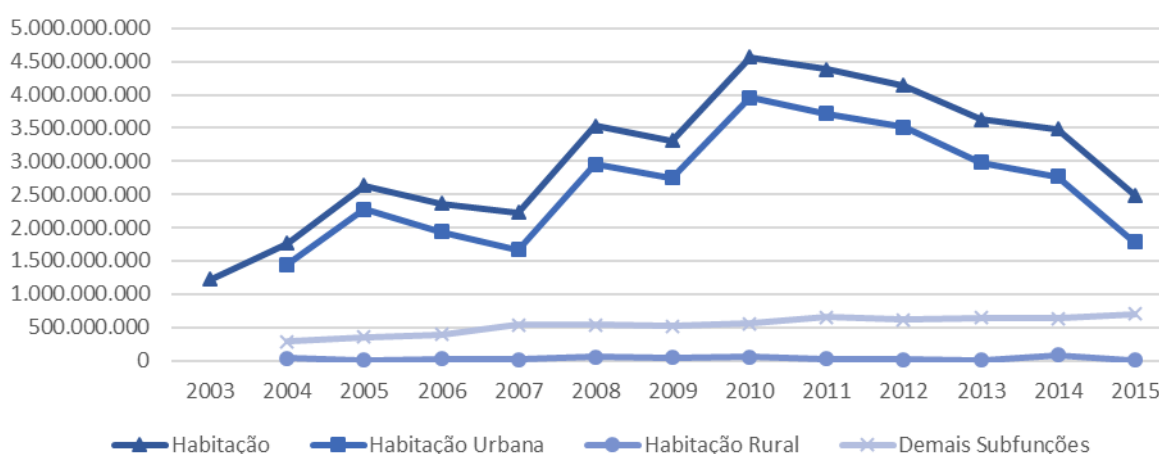
despesas foi destinada para a região Sudeste, que recebeu R\$ 1.559.308.949 (64,2% das despesas com habitação no ano de 2015). À região Nordeste destinaram-se 20,3% das despesas com habitação em 2015 ou R\$ 506.804.995. As regiões Centro-Oeste e Sul foram as que apresentaram menores despesas, totalizando, respectivamente, R\$ 88.513.060 (3,6% das despesas com habitação em 2015) e R\$ 138.307.070 (5,6% das despesas com habitação em 2015).

É importante ressaltar que o expressivo aumento das despesas com habitação direcionadas aos estados nordestinos foi resultado de uma política habitacional construída a partir do governo Lula, iniciado em 2003 e que teve continuidade nos mandatos de Dilma Rousseff. Deve-se também ressaltar que o ano de 2010, em que houve maior aporte de recursos para a habitação foi também o último do segundo mandato de Lula.

No Gráfico 14 está representada a evolução das despesas com habitação entre 2003 e 2015. Nota-se que há um crescimento de 116% nas despesas totais com habitação entre 2003 e 2005, seguido por uma queda de 15,7% entre 2005 e 2007. Entre 2007 e 2010 há uma nova etapa de crescimento nas despesas que alcançam 105,4%, chegando aos R\$ 4.570.528.785 em 2010, o maior valor da série. Desde 2011 as despesas com habitação totais vêm demonstrando tendência de queda, apresentando de 2010 até 2015 uma redução de 45,5%. Entre 2010 e 2011 ocorre a transição de governo de Lula pra Dilma Rousseff e os efeitos da crise financeira de 2008 começam a ser sentidos na economia.

A partir do Gráfico 14 ainda é possível constatar que comportamento muito semelhante é observado nas despesas com a subfunção habitação urbana, que também apresentou crescimento até 2005 (57,9% em relação à 2004), queda entre 2005 e 2007 (26,7%), crescimento entre 2007 e 2010 (136,8%) e queda de 55% de 2010 até 2015.

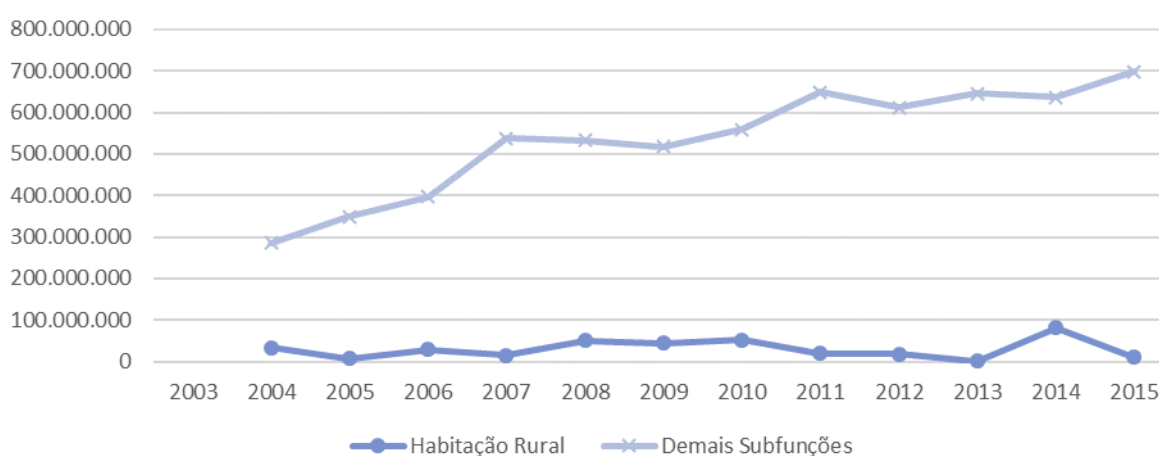
Gráfico 14: Evolução das despesas com habitação - Brasil, 2003-2015 (em R\$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

No que se refere à evolução das despesas destinadas à habitação rural e demais subfunções, o Gráfico 15, a seguir, permite visualizar melhor que o gráfico anterior o comportamento das despesas. As despesas com habitação rural sofrem grandes oscilações no período, sendo as variações mais significativas as ocorridas entre 2005 e 2006 (aumento de 299,9%), 2007 e 2010 (aumento de 256,4%) e, certamente a mais significativa de 6.793,7% de 2014 em relação à 2013. Ainda em relação a esta última, constata-se houve aumento na despesa de R\$ 1.193.399 para R\$ 81.911.384 decorrente de despesas direcionadas para as regiões Centro-Oeste e Sudeste que antes não existiam e aumento de 1.579,1% nas despesas destinadas à região Nordeste. Quanto às despesas com demais subfunções, nota-se significativo crescimento de 149,9% desde 2004 até 2015.

Gráfico 15: Evolução das despesas com habitação rural e demais subfunções - Brasil, 2004-2015 (em R\$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

Quanto às regiões, conforme demonstra a TABELA 17, constatou-se que a série temporal dos valores totais das despesas apresentou as maiores médias nas regiões Sudeste e Nordeste, que tiveram médias de R\$ 1.612.977.315 e R\$ 1.352.253.755, respectivamente. As regiões Norte e Sul foram as que apresentaram as menores médias. Verificou-se que a menor despesa total com habitação, no valor de R\$ 68.194.750 foi realizada na região Sul em 2012 e que a maior, no valor de R\$ 3.138.538.260 foi direcionada à região Nordeste em 2011. A partir da TABELA 17 é possível ainda afirmar que as distribuições de cada uma das regiões são heterogêneas. A região Nordeste a mais heterogênea, com alto coeficiente de variação de 80%. A menor variabilidade é observada na região Norte, que apresenta um coeficiente de variação de 35%.

TABELA 17

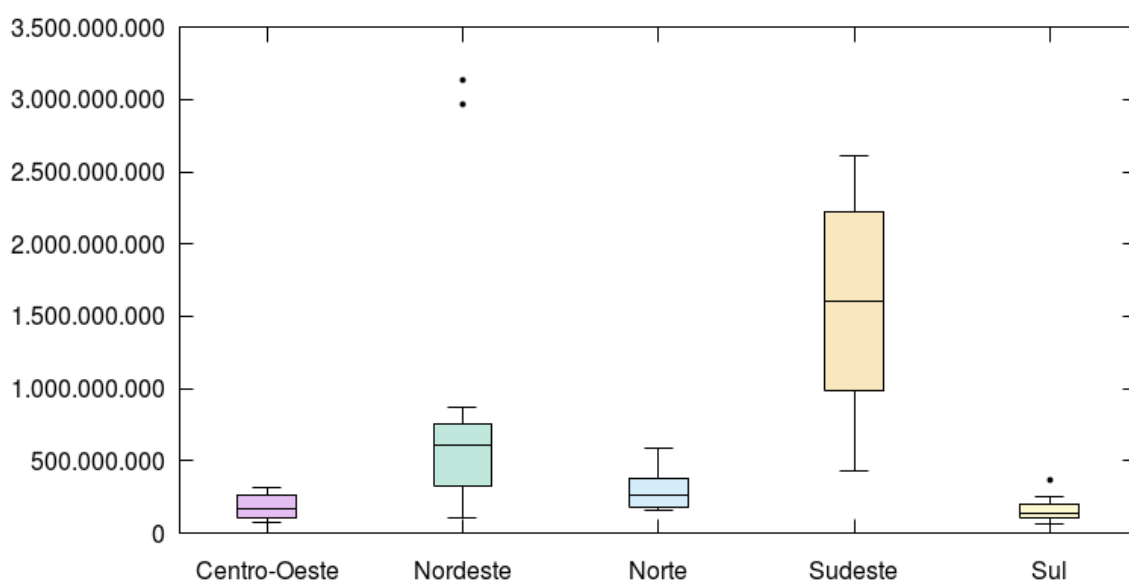
Estatística descritiva das despesas totais com habitação - Brasil, 2004-2015 (em R\$)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	179.692.512	1.352.253.755	377.174.640	1.612.977.315	191.740.705
1º quartil	109.312.362	616.755.777	304.375.390	1.029.225.957	105.241.717
Mediana	168.499.754	750.144.510	379.165.982	1.612.415.943	203.191.032
3º quartil	258.118.999	1.918.388.483	454.332.079	2.285.997.462	248.422.759
Mínimo	78.684.884	506.804.995	158.590.496	433.814.306	68.194.750
Máximo	313.585.321	3.138.538.260	585.051.065	2.614.164.116	363.470.201
Intervalo	234.900.436	2.631.733.265	426.460.569	2.180.349.810	295.275.451
Desvio padrão	79.945.925	1.081.240.770	132.066.800	813.961.728	98.917.561
Coef. de variação	44,5%	80,0%	35,0%	50,5%	51,6%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

A partir do Gráfico 16 é ainda possível afirmar que a distribuição das despesas totais ao longo da série para as regiões é assimétrica em cada uma delas. As distribuições referentes às regiões Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul se mostraram positivamente assimétricas (mediana é mais próxima do primeiro quadrante), enquanto que a distribuição para a região Nordeste é negativamente assimétrica. Ela também apresenta despesas caracterizadas como *outliers*, correspondentes aos anos de 2011 e 2012. Na região Sul também há um *outlier*, correspondente à despesa do ano de 2010. É possível afirmar também que a região Nordeste apresenta a maior amplitude entre as regiões analisadas.

Gráfico 16: Box Plot da distribuição das despesas totais com habitação – Brasil, Regiões – 2003-2015 (em R\$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

Quanto à distribuição espacial das despesas totais com habitação, verifica-se que o indicador permaneceu maior na região Sudeste de 2003 para 2015, tal como demonstram os mapas na Figura 10. Em 2015, entretanto, o Nordeste experimenta um aumento em suas despesas em comparação à 2003 e a região Centro-Oeste é a que apresenta menos despesas em 2015, em lugar da região Sul em 2003. À medida que se desloca das regiões mais litorâneas e urbanizadas do Sudeste para o interior, as despesas totais tendem a diminuir, especialmente em 2015.

Na região Norte verifica-se que, de 2003 para 2015, houve redução no valor absoluto das despesas totais de 12,5%, apresentando redução em sua participação no total (de 14,8% para 6,4%). Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 10, nota-se que apenas o Pará permaneceu no terceiro quartil (apesar do aumento de 43,6% em suas despesas), que Amazonas e Roraima reduziram em um quartil sua participação e que o estado do Tocantins subiu do primeiro para o segundo quartil. Tal modificação deve-se ao crescimento de 616,2% nas despesas totais: de R\$ 3.418.019 para R\$ 24.480.983. O estado de Rondônia permaneceu no primeiro quartil.

No que se refere à região Nordeste, verifica-se que, de 2003 para 2015, houve aumento no valor absoluto das despesas totais de 365,6%, acompanhado de aumento em sua participação no total (de 8,9% para 20,3%). Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 10, nota-se que apenas a Bahia salta do primeiro quartil em 2003 para o quarto quartil em 2015. Em 2015 registraram-se R\$ 206.510.533 em despesas totais, um crescimento

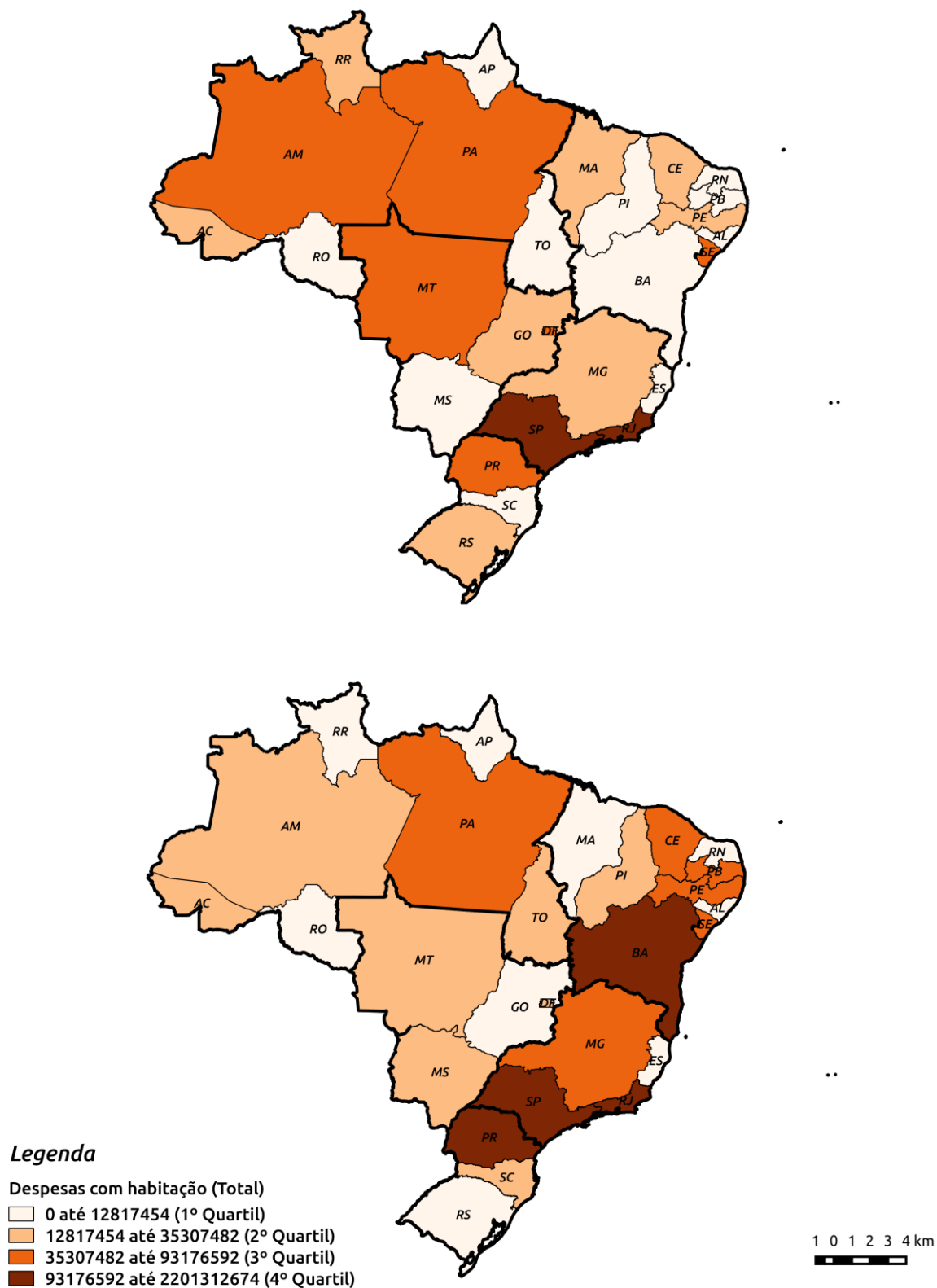
de 2024% em relação à 2003. Nesse ano, no terceiro quartil, ainda conforme o mapa, estão Ceará, Paraíba, Pernambuco e Sergipe, sendo que apenas este último estava no terceiro quartil em 2003. O Piauí migra do primeiro para o segundo quartil, enquanto que o Maranhão faz movimento inverso em função de redução de 82% nas suas despesas em 2015 em comparação à 2003.

Na região Centro-Oeste constata-se que, de 2003 para 2015, houve redução no valor absoluto das despesas totais de 47,5%, reduzindo sua participação no total de despesas de 13,8% para apenas 3,6% do total de cada ano. Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 10, nota-se que O Mato Grosso e o Distrito Federal deixam o terceiro quartil e reduzem sua participação nas despesas passando ao segundo quartil. Verifica-se também que Goiás reduz do segundo para o primeiro quartil e que apenas Mato Grosso do Sul experimenta aumento nas despesas de 202,5%, passando do primeiro para o segundo quartil.

Quanto à região Sudeste, verifica-se que, ao se comparar as despesas totais de 2003 e 2015, houve aumento em termos absolutos de 136,5% e que a sua participação no total de despesas, a maior entre as regiões, saltou de 55,4% para 64,2% do total. As unidades federativas do Rio de Janeiro e São Paulo são as que se apresentam no maior quartil, conforme a Figura 10. As despesas totais do estado de São Paulo saltaram de R\$ 527.788.044 em 2003 para R\$ 1.246.054.114 em 2015, representando neste último ano 50% de toda a despesa com habitação no país. O estado de Minas Gerais progride do segundo para o terceiro quartil, enquanto que o estado do Espírito Santo, apesar no aumento de 358,2% nas despesas, não apresenta modificações na sua distribuição em relação ao total.

Na região Sul verifica-se que, de 2003 para 2015, houve aumento no valor absoluto das despesas totais de 60,3%, embora tenha apresentado redução em sua participação no total de 7,1%, em 2003, para 5,6%, em 2015. Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 10, nota-se que apenas o Paraná saiu do terceiro para o quarto quartil, Santa Catarina subiu do primeiro para o segundo quartil e que apenas o Rio Grande do Sul reduziu do segundo para o primeiro quartil da distribuição espacial. Tais modificações devem-se ao crescimento de 88,6% nas despesas totais do Paraná, do significativo aumento das despesas de Santa Catarina (114,2%) e da redução de 50,6% nas despesas do Rio Grande do Sul.

Figura 10: Distribuição espacial das despesas totais com habitação – Brasil – 2003 e 2015 (em R\$)



Nota: Os quartis foram calculados a partir das despesas com habitação de todos os estados entre 2003 e 2015 para permitir a comparabilidade entre os mapas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

No que se refere à série temporal dos valores totais das despesas com habitação urbana, verificou-se que a distribuição apresentou as maiores médias nas regiões Sudeste e Nordeste, que tiveram médias de R\$ 1.311.355.627 e R\$ 1.174.822.213, respectivamente. Conforme consta na TABELA 18, as regiões Centro-Oeste e Sul foram as que apresentaram as menores médias. Verificou-se que a menor despesa total com habitação, no valor de R\$ 25.347.459 foi realizada na região Centro-Oeste em 2015 e que a maior, no valor de R\$ 2.880.114.655 foi direcionada à região Nordeste em 2011. A partir da tabela ainda é possível inferir que as distribuições de cada uma das regiões são heterogêneas. A região Nordeste é a mais heterogênea, com elevado coeficiente de variação de 88,5%. A menor variabilidade é observada na região Norte, que apresenta um coeficiente de variação de 43,7%.

TABELA 18

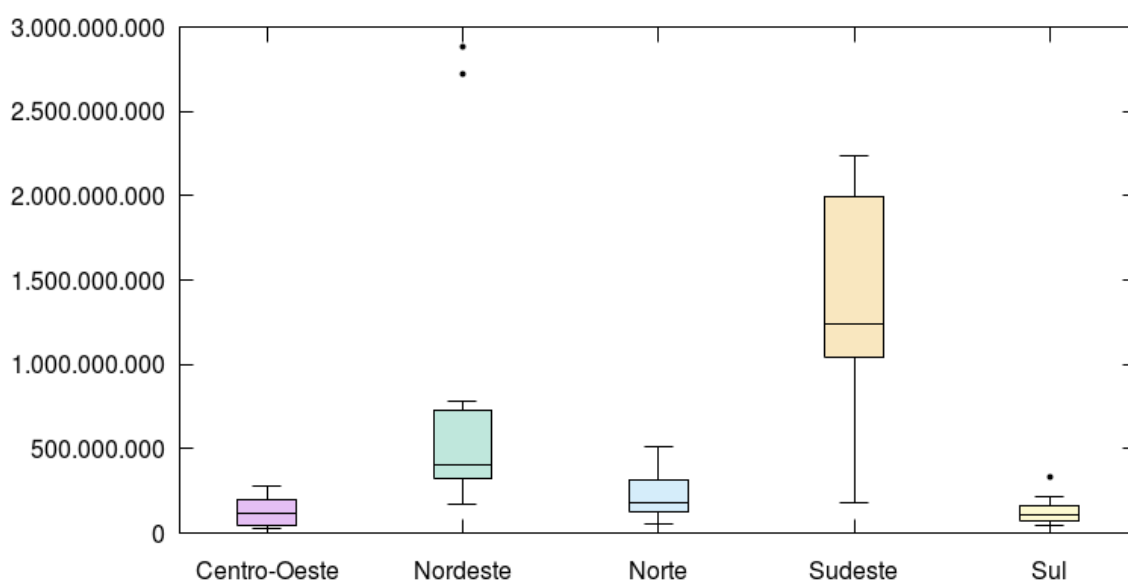
Estatística descritiva das despesas com habitação urbana - Brasil, 2004-2015 (em R\$)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	130.282.325	1.174.822.213	303.069.403	1.311.355.627	148.447.465
1º quartil	43.925.990	408.038.005	226.211.465	696.263.089	76.564.968
Mediana	117.422.148	666.748.940	303.468.271	1.269.066.252	145.112.618
3º quartil	186.293.509	1.752.830.019	380.603.940	2.053.429.535	182.532.306
Mínimo	25.347.459	355.155.851	91.297.707	175.938.239	44.829.534
Máximo	281.992.546	2.880.114.655	513.089.036	2.235.099.649	330.995.555
Intervalo	256.645.087	2.524.958.805	421.791.329	2.059.161.411	286.166.021
Desvio padrão	87.689.254	1.039.130.890	132.442.108	804.965.468	92.791.282
Coef. de variação	67,3%	88,5%	43,7%	61,4%	62,5%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

A partir do Gráfico 17 é ainda possível afirmar que a distribuição das despesas com habitação urbana ao longo da série para as regiões é positivamente assimétrica em todas elas, ou seja, a mediana é mais próxima do primeiro quadrante (Q1). As regiões Nordeste e Sul também apresentam despesas caracterizadas como *outliers*, correspondentes aos anos de 2011 e 2012, na primeira, e ao ano de 2010, na segunda. É possível afirmar também que a região Nordeste apresenta a maior dispersão nos dados, visto que seu gráfico possui maior amplitude.

Gráfico 17: Box Plot da distribuição das despesas com habitação urbana – Brasil, Regiões – 2004-2015 (em R\$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

Quanto à distribuição espacial das despesas com habitação urbana, verifica-se que o indicador permaneceu maior na região Sudeste de 2004 para 2015, tal como demonstram os mapas na Figura 11. Tal como para as despesas totais, em 2015 o Nordeste experimenta um aumento em suas despesas em comparação à 2004 e a região Centro-Oeste é a que apresenta menores despesas em 2015, em lugar da região Sul em 2004.

Na região Norte verifica-se que, de 2004 para 2015, houve redução no valor absoluto das despesas totais de 31,87%, acompanhada de redução em sua participação no total (de 9,3% para 5,1%). Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 11, nota-se que apenas o Pará permaneceu no terceiro quartil (em função do aumento de 52,1% em suas despesas), que Amazonas reduziu em um quartil sua participação e que o estado do Amapá subiu do primeiro para o segundo quartil. Tais modificações devem-se à redução de 88,3%, no primeiro caso, e de 100%, no segundo.

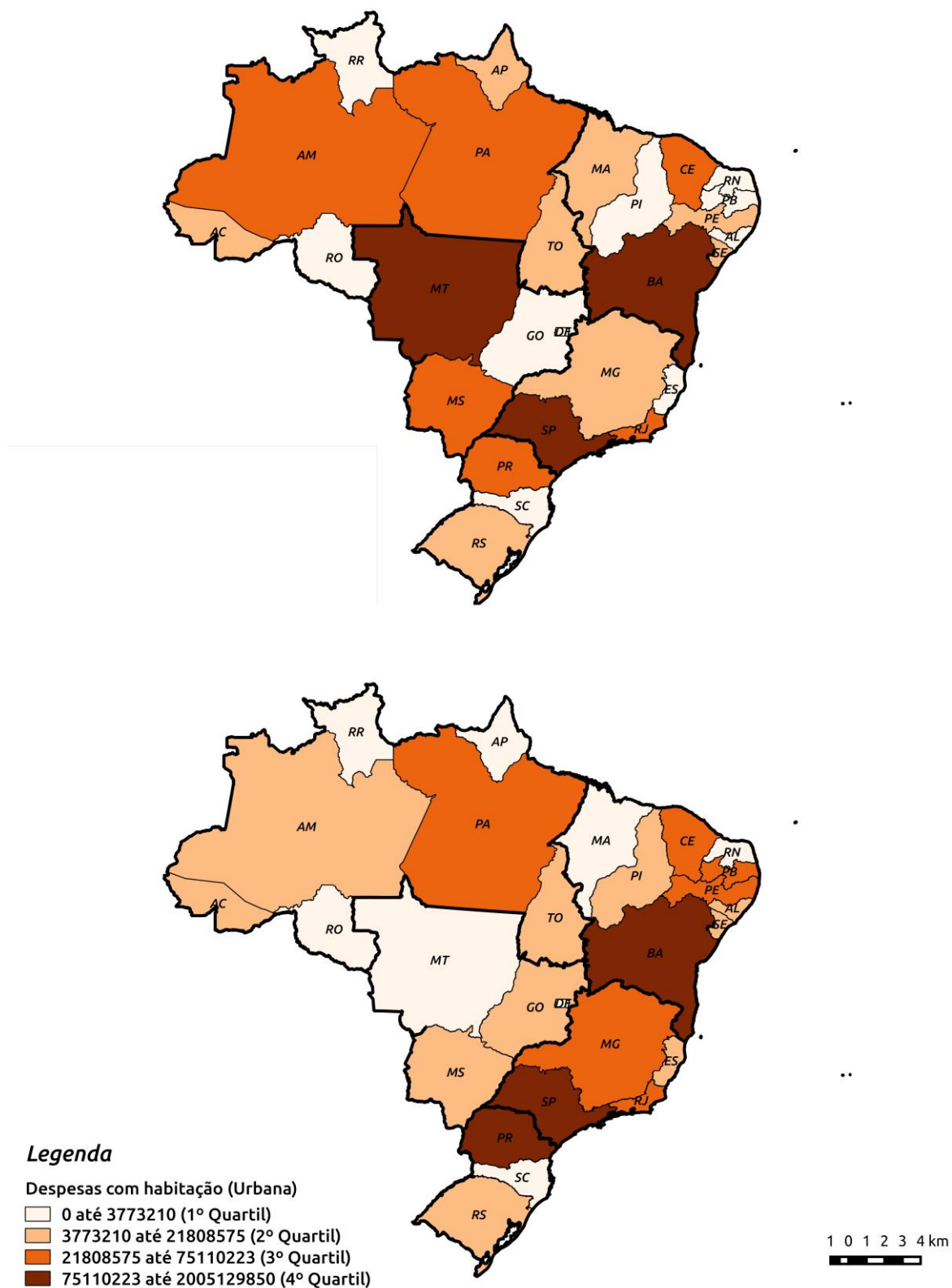
Na região Nordeste verifica-se que, de 2004 para 2015, houve aumento no valor absoluto das despesas totais de 108,3%, acompanhado de aumento em sua participação no total (de 11,8% para 19,9%). Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 11, nota-se que apenas a Bahia encontra-se no quarto quartil em 2004 e 2015, tendo registrado crescimento de 67,9%. No terceiro quartil, ainda conforme o mapa, estão Ceará (2004 e 2015), Paraíba e Pernambuco (apenas em 2015). O Piauí passa do primeiro para o segundo quartil, enquanto que o Maranhão faz movimento inverso em função de retração de 42,3% nas suas despesas em 2015 em comparação à 2004.

Na região Centro-Oeste constata-se que, de 2004 para 2015, houve redução no valor absoluto das despesas com habitação urbana de 85,6%, reduzindo sua participação no total de despesas de 12,2% para apenas 1,4% do total em 2015. Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 11, nota-se que O Mato Grosso deixa o quarto quartil e reduz sua participação nas despesas em 99,1% passando ao primeiro quartil. Verifica-se também que Mato Grosso do Sul reduz do terceiro para o segundo quartil em função da redução de 46,5% nas despesas e que, apenas Goiás experimenta grande aumento nas despesas em 5690,2%, passando do primeiro para o segundo quartil.

Quanto à região Sudeste, verifica-se que, ao se comparar as despesas com habitação urbana de 2004 e 2015, houve aumento em termos absolutos de 35,7% e que a sua participação no total de despesas, a maior entre as regiões, saltou de 61,5% para 67,6% do total. A unidade federativa São Paulo, seguida por Minas Gerais e Rio de Janeiro são as que se apresentam nos maiores quartis, conforme apresentado na Figura 11. As despesas do estado de São Paulo com habitação urbana saltaram de R\$ 817.568.357 em 2004 para R\$ 1.108.682.988 em 2015, representando neste último ano 62,2% de toda a despesa com habitação urbana no país. O estado de Minas Gerais progride do segundo para o terceiro quartil, enquanto que o estado do Espírito Santo avança do primeiro para o segundo quartil.

Na região Sul verifica-se que, de 2004 para 2015, houve aumento no valor absoluto das despesas com habitação urbana de 38,8% e aumento de sua participação no total de 5,3%, em 2004, para 38,8%, em 2015. Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 11, nota-se que apenas o Paraná saiu do terceiro para o quarto quartil, Santa Catarina manteve-se no primeiro quartil e o Rio Grande do Sul manteve-se no segundo quartil. O Paraná apresentou crescimento de 73,8% nas despesas com habitação urbana, Rio Grande do Sul apresentou redução de 53,8% nas despesas e houve aumento de 11,7% nas despesas de Santa Catarina.

Figura 11: Distribuição espacial das despesas com habitação urbana – Brasil, 2004 e 2015 (em R\$)



Nota: Os quartis foram calculados a partir das despesas com habitação de todos os estados entre 2004 e 2015 para permitir a comparabilidade entre os mapas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

No que se refere à série temporal dos valores totais das despesas com habitação rural, verificou-se que a distribuição apresentou as maiores médias nas regiões Nordeste e Sudeste, que tiveram médias de R\$ 15.646.032 e R\$ 5.371.201, respectivamente. Conforme consta na TABELA 19, as regiões Norte e Sul foram as que apresentaram as menores médias. Diferentemente das outras distribuições em análise, apenas a região Nordeste e a região Sul apresentaram valores para as despesas com habitação rural em todos os anos da série. Devido a isto, ao apurar o valor mínimo as outras três regiões apresentaram valores zerados, além do efeito em outras medidas de posição. Verificou-se que a maior despesa com habitação rural, no valor de R\$ 52.398.164 foi direcionada à região Centro-Oeste em 2014. A partir da tabela ainda é possível inferir que as distribuições de cada uma das regiões são heterogêneas. A região Centro-Oeste mostrou-se a mais heterogênea, com elevado coeficiente de variação de 290,7%. A menor variabilidade foi identificada na região Nordeste, que apresenta um coeficiente de variação de 66,1%.

TABELA 19

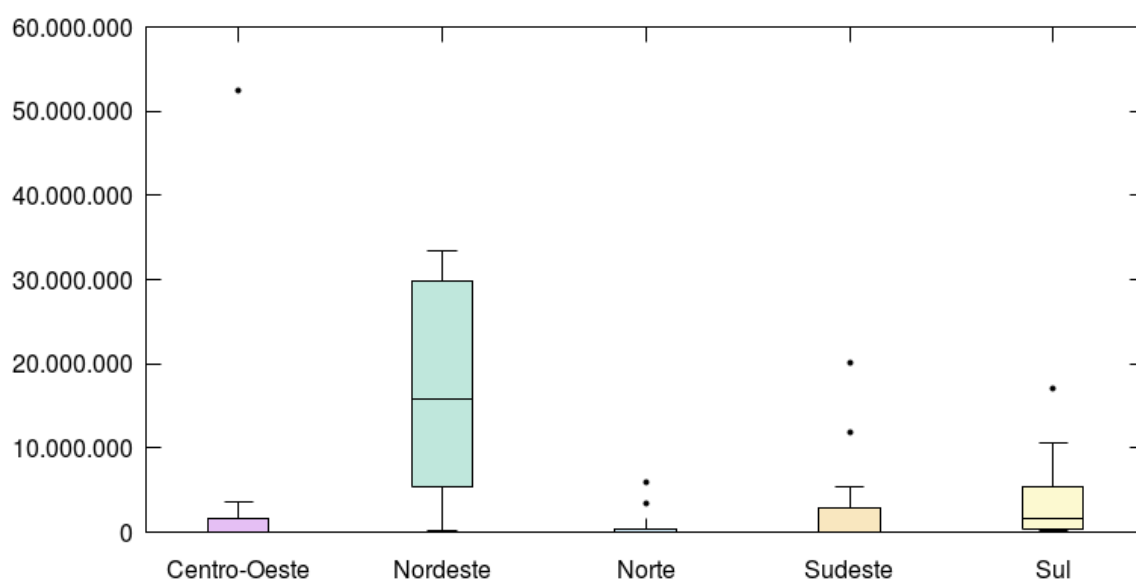
Estatística descritiva das despesas com habitação rural - Brasil, 2004-2015 (em R\$)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	4.942.149	15.646.032	848.605	5.371.201	2.175.526
1º quartil	0	8.817.078	0	0	473.929
Mediana	0	14.439.247	0	185.161	1.564.527
3º quartil	858.429	22.927.515	0	8.617.748	2.197.270
Mínimo	0	1.024.465	0	0	168.934
Máximo	52.398.164	30.569.325	5.940.233	20.177.750	8.152.822
Intervalo	52.398.164	29.544.860	5.940.233	20.177.750	7.983.888
Desvio padrão	14.364.656	10.346.863	2.078.649	7.310.587	2.577.584
Coef. de variação	290,7%	66,1%	244,9%	136,1%	118,5%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

A partir da análise do Gráfico 18, é ainda possível afirmar as distribuições referentes às regiões Nordeste e Sul são positivamente assimétricas (mediana é mais próxima do primeiro quadrante), enquanto que as outras distribuições apresentam comportamento peculiar. Como há muitos anos sem despesas com esta subfunção na série, a mediana apresentou o valor zero e por isso nas regiões Centro-Oeste, Norte e Sudeste o gráfico não apresenta o primeiro quadrante. Exceto na região Nordeste, todas as demais apresentaram *outliers*. É possível afirmar também que a região Centro-Oeste apresenta a maior amplitude.

Gráfico 18: Box Plot da distribuição das despesas com habitação rural – Brasil, Regiões – 2004-2015 (em R\$)

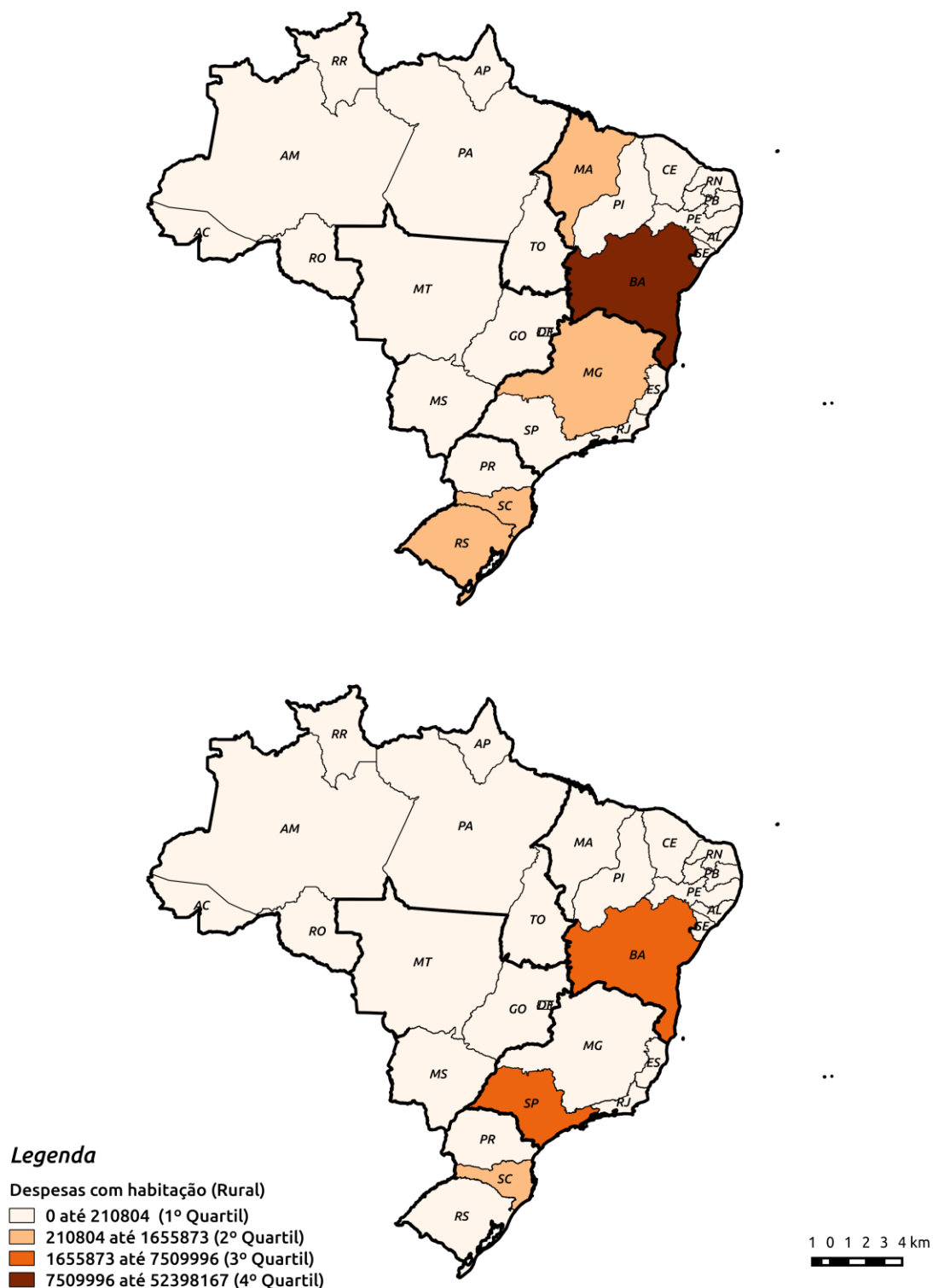


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

Quanto à distribuição espacial das despesas com habitação rural, verifica-se que a subfunção é pouco utilizada ao longo da série. Em 2004 e 2015, tal como demonstram os mapas na Figura 12, boa parte dos estados encontra-se no primeiro quartil porque apresentam valores zerados. Apenas o estado da Bahia, em 2004, apresenta-se no quarto quartil e, em 2015, apenas São Paulo e Bahia apresentam-se no terceiro quartil. No segundo quartil encontram-se os estados do Maranhão, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em 2004. Em 2015, apenas o estado de Santa Catarina.

Assim, em cada região verificam-se muitos estados para os quais não foi destinada despesa com habitação rural. É o caso dos estados da região Centro-Oeste, com valores zerados nos dois anos analisados. Também ocorre o mesmo em quase todos os estados do Nordeste, exceto Bahia, Ceará e Maranhão e em quase todos os estados da região Norte, exceto Rondônia em 2004. Na região Sudeste, apenas São Paulo e Minas Gerais apresentam valores para as despesas com habitação rural. Finalmente, na região Sul apenas o Paraná não registra valores na subfunção em análise.

Figura 12: Distribuição espacial das despesas com habitação rural – Brasil, 2004 e 2015 (em R\$)



Nota: Os quartis foram calculados a partir das despesas com habitação dos estados entre 2004 e 2015 para permitir a comparabilidade entre os mapas. Como em muitos anos da série os valores estavam zerados, apenas os maiores que zero foram usados para calcular das medidas de posição e, posteriormente, o valor zero foi assumido para o início da primeira classe.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

No que se refere à série temporal dos valores totais das despesas com outras subfunções, verificou-se que a distribuição apresentou as maiores médias nas regiões Sudeste e Nordeste, que tiveram médias de R\$ 296.250.487 e R\$ 161.785.510, respectivamente. Conforme consta na TABELA 20, as regiões Sul e Centro-Oeste foram as que apresentaram as menores médias. Verificou-se que a menor despesa com outras subfunções ocorreu na região Centro-Oeste, no valor de R\$ 11.452.204 em 2008, enquanto que a maior despesa, no valor de R\$ 387.565.755 foi direcionada à região Sudeste em 2015. A partir da tabela ainda é possível inferir que as distribuições de cada uma das regiões são heterogêneas, exceto a distribuição para a região Norte, que possui baixo coeficiente de variação de 8,6%. A região Norte mostrou-se a mais heterogênea, com elevado coeficiente de variação de 57,3%. A menor variabilidade foi identificada na região Norte, que apresenta um coeficiente de variação de 8,6%.

TABELA 20

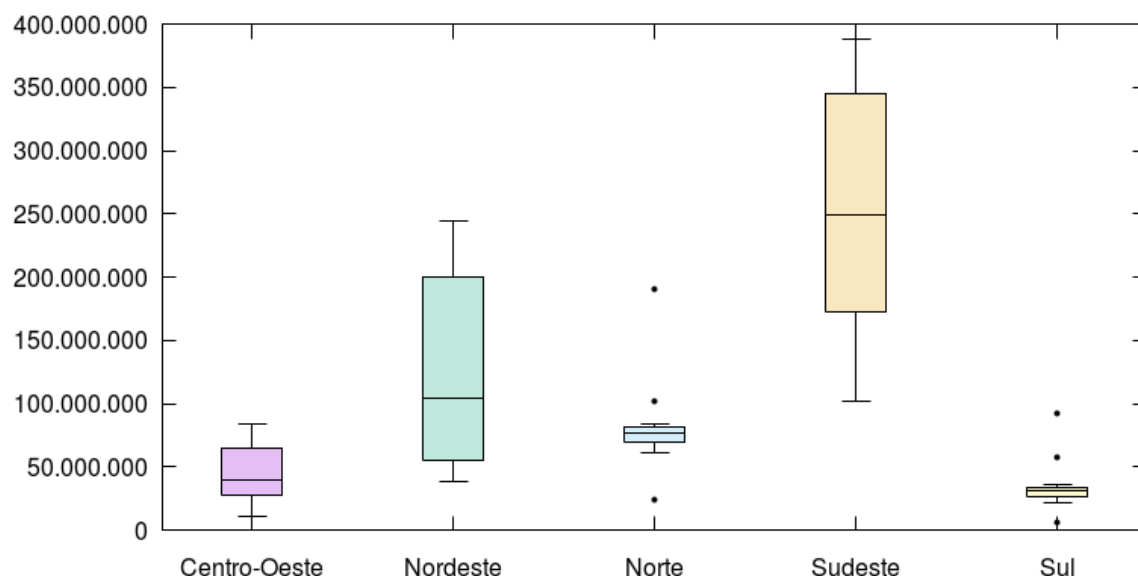
Estatística descritiva das despesas com demais subfunções - Brasil, 2004-2015

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	45.400.767	161.785.510	73.256.632	296.250.487	41.117.714
1º quartil	27.670.981	102.976.837	69.627.409	249.298.748	26.404.761
Mediana	39.268.537	175.632.368	75.697.710	272.932.406	31.261.517
3º quartil	64.448.276	227.050.962	78.163.924	351.025.623	44.877.319
Mínimo	11.452.204	52.826.246	61.398.652	212.606.506	21.800.689
Máximo	84.110.093	243.984.359	80.117.393	387.565.755	92.197.632
Intervalo	72.657.888	191.158.113	18.718.741	174.959.249	70.396.943
Desvio padrão	24.498.399	73.943.493	6.314.862	61.596.410	23.559.377
Coef. de variação	54,0%	45,7%	8,6%	20,8%	57,3%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

A partir do Gráfico 19 é ainda possível afirmar que a distribuição das despesas com as demais subfunções ao longo da série para as regiões é assimétrica em todas elas. As distribuições referentes às regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste se mostraram positivamente assimétricas (mediana é mais próxima de Q1), enquanto que a distribuição para as regiões Norte e Sul são negativamente assimétricas (mediana é mais próxima de Q3). A região Norte apresenta despesas caracterizadas como *outliers*, correspondentes aos anos de 2009, 2010 e 2015. Na região Sul também há *outliers*, correspondentes às despesas dos anos de 2009, 2010 e 2012. É possível afirmar também que as regiões Sudeste e Nordeste apresentam a maior amplitude nos dados.

Gráfico 19: Box Plot da distribuição das despesas com as demais subfunções – Brasil, Regiões – 2004-2015 (em R\$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

Quanto à distribuição espacial das despesas com habitação associadas a outras subfunções, verifica-se que, tal como ocorrido para as despesas com habitação rural, muitos estados encontram-se com valores zerados nos dois anos e são representados nos mapas da Figura 13 no primeiro quartil. É o caso, na região Centro-Oeste, do estado de Goiás. Na região Nordeste, não apresentam valores para essas subfunções nos dois anos os estados de Alagoas, Maranhão e Piauí. Na região Norte, estão em mesma situação os estados de Amapá, Rondônia e Roraima. Finalmente, na região Sudeste, encontra-se em mesma situação o estado de Minas Gerais.

Na região Norte verifica-se que, de 2004 para 2015, houve aumento no valor absoluto das despesas com as demais subfunções de 174,8%, acompanhada de aumento em sua participação no total (de 8,6% para 9,6%). Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 13, nota-se que o Pará progrediu do terceiro para o quarto quartil (em função do aumento de 108,8% em suas despesas), que o estado do Amazonas avançou em um quartil sua participação, do primeiro para o segundo, e que o estado de Tocantins subiu do primeiro para o segundo quartil. O estado do Acre foi o único que experimentou queda nos quartis da distribuição espacial, caindo do segundo para o primeiro quartil em função da redução de 55,2% nas despesas associadas às demais subfunções.

Na região Nordeste verifica-se que, de 2004 para 2015, houve aumento no valor absoluto das despesas com outras subfunções de 233,4%, acompanhado de aumento em sua

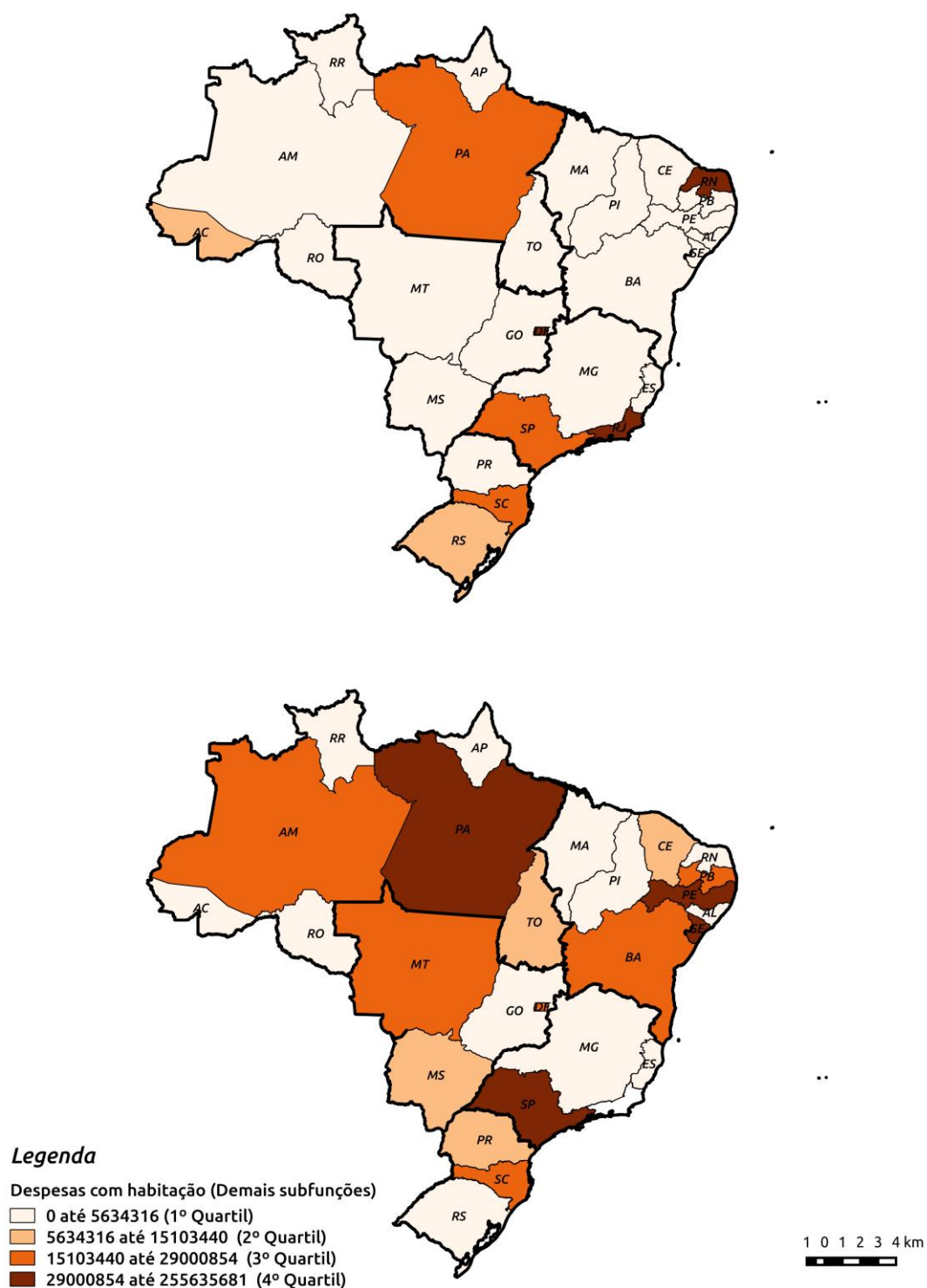
participação no total (de 15,5% para 21,2%). Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 13, nota-se que apenas o estado do Rio Grande do Norte teve queda do quarto quartil para o primeiro, enquanto que os demais ou permaneceram no mesmo quartil (Maranhão, Piauí e Alagoas) ou avançaram para quartis superiores. Nessa última situação encontravam-se no quarto quartil em 2015 as unidades federativas de Pernambuco e Sergipe, no terceiro quartil, ainda conforme o mapa, Paraíba e Bahia e no segundo quartil o estado do Ceará.

Na região Centro-Oeste constata-se que, de 2004 para 2015, houve redução no valor das despesas com habitação associadas a outras subfunções de 23,4%, reduzindo sua participação no total de despesas de 28,9% para 9,1% do total em 2015. Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 13, nota-se que o Distrito Federal deixa o quarto quartil e reduz sua participação nas despesas em 71,2% passando ao terceiro quartil. Verifica-se também que Mato Grosso avança do primeiro para o terceiro quartil em função de aumento nas despesas e que o Mato Grosso do Sul experimenta aumento nas despesas que o desloca do primeiro para o segundo quartil na distribuição espacial.

Quanto à região Sudeste, verifica-se que, ao se comparar as despesas com habitação associadas às demais subfunções de 2004 e 2015, houve aumento em termos absolutos de 280,4% e que a sua participação no total de despesas, a maior entre as regiões, saltou de 35,8% para 55,5% do total. Os estados de São Paulo e Rio de Janeiro são os que se apresentam nos maiores quartis em 2004, conforme o gráfico apresentado na Figura 13. Em 2015, entretanto, permanece apenas o estado de São Paulo, cujas despesas aumentam em 479,1% em relação a 2004.

Na região Sul verifica-se que, de 2004 para 2015, aumento discreto no valor das despesas com habitação relacionadas às demais subfunções de apenas 1%, que resulta em queda de sua participação no total de 11,2%, em 2004, para 4,6%, em 2015. Entre as unidades federativas da região, conforme a Figura 13, nota-se que o Paraná saiu do primeiro para o segundo quartil, que Santa Catarina, embora tenha apresentado queda de 8,4% nas despesas, manteve-se no terceiro quartil e que o Rio Grande do Sul reduziu suas despesas ao nível do primeiro quartil em 2015.

Figura 13: Distribuição espacial das despesas com demais subfunções – Brasil, 2004 e 2015 (em R\$)



Nota: Os quartis foram calculados a partir das despesas com habitação dos estados entre 2004 e 2015 para permitir a comparabilidade entre os mapas. Como em muitos anos da série os valores estavam zerados, apenas os maiores que zero foram usados para calcular das medidas de posição e, posteriormente, o valor zero foi assumido para o início da primeira classe.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

5.2 Despesas com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tem um destacado papel no desenho da política habitacional recente. Voltado para a população de baixa renda, foi concebido para reduzir o déficit de habitações por meio de taxas de juros abaixo do mercado e por meio de subsídios. Diferentemente das demais despesas com habitação já analisadas, a despesa com esses subsídios do PMCMV tem sua execução orçamentária realizada na função 28 (encargos especiais), não permitindo separá-las das demais.

Devido a essas questões e também à sua relevância em termos absolutos no total de dispêndios com a questão habitacional, optou-se por tratar as despesas do programa separadamente. Além disso, os dados aqui apresentados não fazem parte da base de dados da STN, mas sim são providas pelo Ministério das Cidades, responsável pela gestão do programa, por meio da Plataforma de Indicadores do Governo Federal (PGI, 2017). Trata-se de um portal que contém 449 indicadores fornecidos por diferentes entes governamentais e organizados em diversas temáticas, entre elas a do PMCMV.

Assim, foram selecionados para a análise a seguir os seguintes indicadores do programa: total de unidades contratadas, urbanas e rurais, e valor total dos subsídios, conforme a fonte do subsídio, se FGTS ou União.

A TABELA 21 a seguir apresenta o total de unidades contratadas em cada uma das regiões brasileiras pelo PMCMV entre 2009 e 2014. No período foram contratadas 11.873.411 de unidades, sendo que 96,9% delas tratam-se de unidades urbanas, enquanto que apenas 3,0% tratam-se de habitações rurais. Esse enfoque do programa tanto reflete a concentração populacional em áreas urbanas, especialmente no Sudeste, quanto o déficit de unidades habitacionais que é expressivo nessas áreas.

É possível também que as forças do capital imobiliário tenham pressionado pelo direcionamento desses recursos para as grandes concentrações urbanas, o que é evidenciado pela maior participação da modalidade MCMV-Empresas entre os contratos. Como efeito do empresariamento do processo, muitos pesquisadores têm criticado a verticalização nos produtos habitacionais, especialmente para a faixa 1, devido à necessidade de aumentar a produção de unidades ocupando menor parcela do solo.

No ano de 2009, quando o programa iniciou sua primeira fase verifica-se que as regiões Sudeste e Nordeste foram as que mais contrataram unidades, representando 67,3% do total naquele ano. A região Norte era a que apresentava menor quantidade de unidades

contratadas em 2009. Entre 2009 e 2011, período que representa a primeira fase do programa, houve crescimento no total de unidades contratadas de 411%, chegando ao total acumulado de 2.590.477 unidades. As regiões Sudeste e Nordeste foram as que mais contrataram unidades (64,7% do total) e a região Norte permaneceu como a que apresentava a menor quantidade de unidades contratadas.

TABELA 21

Total de unidades contratadas - Brasil, Regiões - 2009-2014

Ano	Unidade territorial	Total	Por situação do domicílio			
			Rurais	Rurais (%)	Urbanas	Urbanas (%)
2009	Região Centro-Oeste	27.201			27.201	100,0%
	Região Nordeste	82.520			82.520	100,0%
	Região Norte	11.438			11.438	100,0%
	Região Sudeste	99.759	25	0,03%	99.734	99,97%
	Região Sul	49.740	76	0,2%	49.664	99,8%
2010	Região Centro-Oeste	87.110	138	0,2%	86.972	99,8%
	Região Nordeste	294.165	1.227	0,4%	292.938	99,6%
	Região Norte	57.519	298	0,5%	57.221	99,5%
	Região Sudeste	338.493	1.816	0,5%	336.677	99,5%
	Região Sul	159.321	3.338	2,1%	155.983	97,9%
2011	Região Centro-Oeste	144.559	311	0,2%	143.685	99,4%
	Região Nordeste	382.458	1.470	0,4%	377.223	98,6%
	Região Norte	88.155	903	1,0%	84.707	96,1%
	Região Sudeste	513.131	2.550	0,5%	509.260	99,2%
	Região Sul	254.908	5.925	2,3%	245.185	96,2%
2012	Região Centro-Oeste	251.670	2.578	1,0%	249.092	99,0%
	Região Nordeste	648.146	14.443	2,2%	633.703	97,8%
	Região Norte	159.811	6.397	4,0%	153.414	96,0%
	Região Sudeste	819.187	9.511	1,2%	809.676	98,8%
	Região Sul	400.892	27.142	6,8%	373.750	93,2%
2013	Região Centro-Oeste	369.662	4.235	1,1%	365.427	98,9%
	Região Nordeste	932.748	33.716	3,6%	899.032	96,4%
	Região Norte	246.074	14.073	5,7%	232.001	94,3%
	Região Sudeste	1.132.668	18.128	1,6%	1.114.540	98,4%
	Região Sul	558.477	42.913	7,7%	515.564	92,3%
2014	Região Centro-Oeste	420.589	6.026	1,4%	414.563	98,6%
	Região Nordeste	1.087.351	60.498	5,6%	1.026.853	94,4%
	Região Norte	277.727	19.859	7,2%	257.868	92,8%
	Região Sudeste	1.310.348	22.042	1,7%	1.288.306	98,3%
	Região Sul	667.584	58.231	8,7%	609.353	91,3%
Total Geral		11.873.411	357.869	3,01%	11.503.550	96,9%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

Entre 2011 e 2014, já em sua segunda fase, há um crescimento de 172,1% na quantidade de unidades contratadas, que em 2014 alcançam as 3.763.599 unidades. Constatou-se que as regiões Sudeste e Nordeste novamente foram as que mais contrataram, representando 63,7% do total naquele ano. A região Norte era a que apresentava menor quantidade de unidades contratadas em 2014 (277.727 unidades).

No que concerne aos subsídios, a TABELA 22 apresenta os valores correspondentes aos subsídios totais, aqueles concedidos por meio do FGTS e os concedidos pela União entre 2009 e 2014. No período foram fornecidos R\$ 954.150.261.170 em subsídios, sendo que 10,5% foram concedidos por meio do FGTS e 35,8% por meio dos recursos da União.

No ano de 2009, quando o programa iniciou sua primeira fase verifica-se que as regiões Sudeste e Nordeste foram as que mais receberam subsídios, representando 66,6% do total naquele ano. A região Norte foi a região que menos recebeu subsídios em 2009. Entre 2009 e 2011, período que representa a primeira fase do programa, houve crescimento no total subsidiado de 429,7%, chegando ao total acumulado de R\$ 224.880.123.780. Em 2011 as regiões Sudeste e Norte foram as que mais contrataram unidades (63,4% do total) e a região Norte permaneceu como a que recebeu menor aporte de subsídios (5,8% do total).

Entre 2011 e 2014, já em sua segunda fase, há um crescimento de 138,1% no total subsidiado, que em 2014 alcança o valor de R\$ 288.441.186.044. Constatou-se que as regiões Sudeste e Nordeste novamente foram as que mais receberam subsídios, representando 63% do total em 2014. A região Norte era a que apresentava o menor percentual dos subsídios em 2014 (3,9%), embora tenha apresentado crescimento em todos os anos da série nos subsídios fornecidos.

Neste ponto, é importante ressaltar o porte do PMCMV frente às despesas com a função habitação. Entre 2009 e 2014 as despesas com a função habitação totalizaram R\$ 23.523.861.951, o que representa em termos relativos, apenas 2,5% dos R\$ 954.150.261.170 subsidiados pelo PMCMV no período ou apenas 6,9% do total subsidiado pela União (municípios, estados e Governo Federal). Destaca-se também que, em ambos os casos, são privilegiados pelos programas habitacionais os estados das regiões Sudeste e Nordeste e, em particular, a habitação urbana frente à habitação rural.

TABELA 22

Valor total dos subsídios do PMCMV - Brasil, Regiões - 2009-2014

Ano	Unidade territorial	Subsídios (em R\$)				
		Totais	FGTS	FGTS (%)	União	União (%)
2009	Região Centro-Oeste	2.218.856.895	230.129.195	10,4%	976.528.682	44,0%
	Região Nordeste	5.769.716.244	403.632.371	7,0%	4.092.616.860	70,9%
	Região Norte	933.777.562	45.208.790	4,8%	458.756.756	49,1%
	Região Sudeste	9.467.362.120	1.146.829.182	12,1%	3.333.052.614	35,2%
	Região Sul	4.482.074.804	662.641.920	14,8%	1.520.337.734	33,9%
2010	Região Centro-Oeste	7.958.752.965	875.972.561	11,0%	1.941.971.417	24,4%
	Região Nordeste	21.113.164.650	1.520.763.450	7,2%	12.204.176.999	57,8%
	Região Norte	4.665.786.083	156.000.787	3,3%	2.159.124.916	46,3%
	Região Sudeste	32.316.983.772	3.131.434.441	9,7%	8.530.876.540	26,4%
	Região Sul	14.796.044.155	2.080.178.160	14,1%	3.473.378.430	23,5%
2011	Região Centro-Oeste	13.731.319.901	1.760.380.730	12,8%	2.687.611.186	19,6%
	Região Nordeste	27.974.698.256	2.789.529.938	10,0%	13.147.139.445	47,0%
	Região Norte	6.996.074.060	284.197.567	4,1%	3.351.248.555	47,9%
	Região Sudeste	48.817.429.569	5.392.653.257	11,0%	11.973.111.937	24,5%
	Região Sul	23.638.082.744	3.564.931.885	15,1%	4.377.901.715	18,5%
2012	Região Centro-Oeste	22.460.432.787	2.657.261.552	11,8%	5.640.191.340	25,1%
	Região Nordeste	45.038.446.576	4.061.153.029	9,0%	23.110.391.499	51,3%
	Região Norte	11.105.764.208	434.432.566	3,9%	6.756.697.931	60,8%
	Região Sudeste	76.625.386.994	8.047.049.566	10,5%	20.549.484.136	26,8%
	Região Sul	35.617.967.706	5.149.558.165	14,5%	6.863.514.649	19,3%
2013	Região Centro-Oeste	30.967.162.500	3.550.438.523	11,5%	9.381.844.778	30,3%
	Região Nordeste	62.505.401.617	5.404.825.216	8,6%	35.886.900.893	57,4%
	Região Norte	15.841.939.411	623.664.895	3,9%	11.156.834.870	70,4%
	Região Sudeste	95.176.586.319	10.159.524.546	10,7%	33.458.044.459	35,2%
	Região Sul	45.489.863.227	6.721.279.114	14,8%	10.093.997.632	22,2%
2014	Região Centro-Oeste	34.416.944.855	4.076.940.724	11,8%	9.115.158.944	26,5%
	Região Nordeste	71.764.549.271	6.373.221.344	8,9%	37.323.138.591	52,0%
	Região Norte	17.577.258.506	687.285.520	3,9%	11.941.891.415	67,9%
	Região Sudeste	109.895.161.804	10.894.232.318	9,9%	35.022.761.381	31,9%
	Região Sul	54.787.271.609	7.599.249.515	13,9%	10.919.598.543	19,9%
Total Geral		954.150.261.170	100.484.600.826	10,5%	341.448.284.849	35,8%

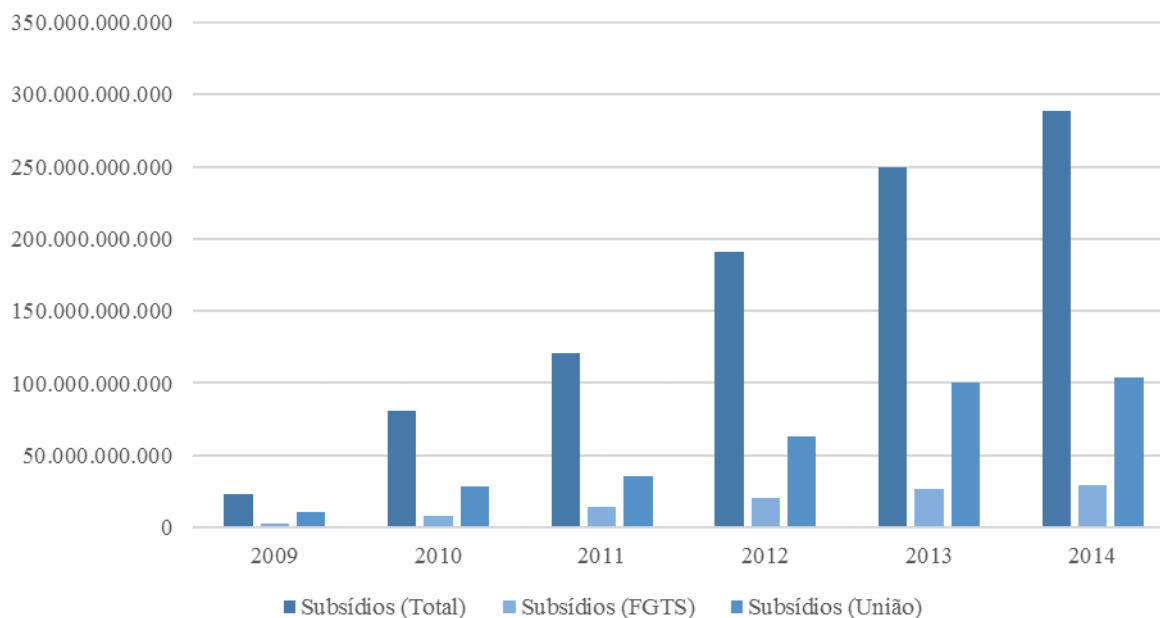
Nota: Os dados foram corrigidos utilizando a série temporal do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) fornecida pelo IBGE (2017), tendo como data de referência o mês de janeiro de 2017.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

No que se refere à evolução dos subsídios ao longo da série (Gráfico 20) percebe-se que houve crescimento de 2009 a 2014 tanto para os subsídios totais, quanto para os subsídios decorrentes apenas do FGTS ou da União. As maiores variações ocorreram de 2009 para 2010, ano em que houve crescimento de 253,5% dos subsídios totais, 172,7% dos

subsídios da União e de 212% dos subsídios oriundos do FGTS. A menor variação ocorreu de 2013 para 2014, quando os subsídios da União cresceram apenas 4,3%.

Gráfico 20: Evolução dos subsídios do PMCMV – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

No que se refere à série temporal dos valores totais dos subsídios do PMCMV, verificou-se que a distribuição apresentou as maiores médias nas regiões Sudeste e Nordeste, que tiveram médias de R\$ 62.049.818.430 e R\$ 39.027.662.769, respectivamente. Conforme consta na TABELA 23, as regiões Sul e Norte foram as que apresentaram as menores médias. Verificou-se que os menores subsídios foram direcionados à região Norte, no valor de R\$ 933.777.562 em 2009, enquanto que os maiores, no valor total de R\$ 109.895.161.804 foram direcionados aos contratos da região Sudeste em 2014. A partir da tabela ainda é possível afirmar que as distribuições de cada uma das regiões são heterogêneas, visto que possuem alto coeficiente de variação.

TABELA 23

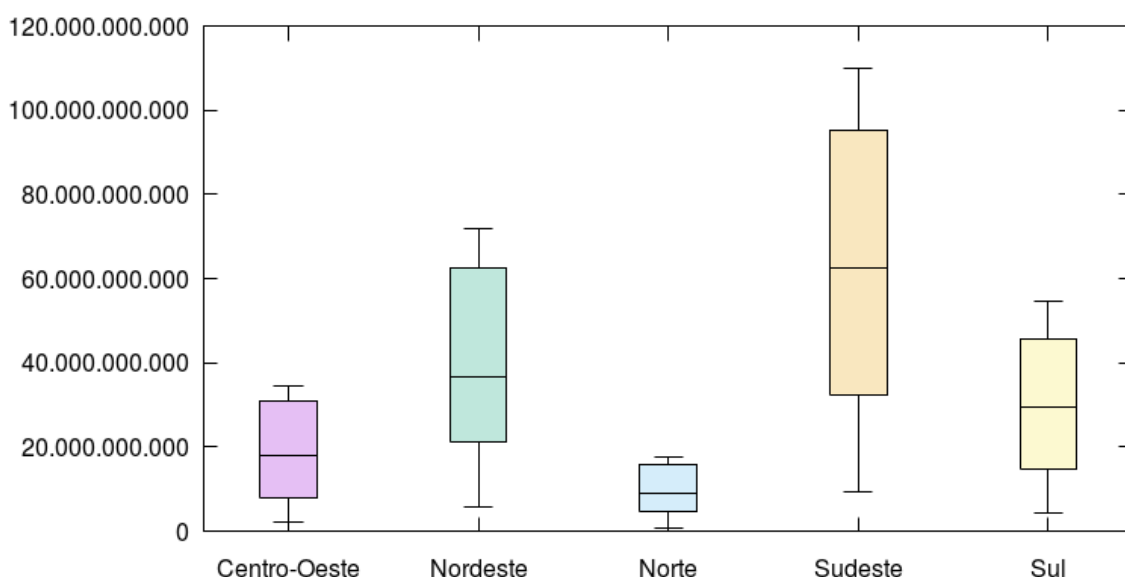
Estatística descritiva dos subsídios totais – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	18.625.578.317	39.027.662.769	9.520.099.972	62.049.818.430	29.801.884.041
1º quartil	9.401.894.699	22.828.548.051	5.248.358.077	36.442.095.222	17.006.553.802
Mediana	18.095.876.344	36.506.572.416	9.050.919.134	62.721.408.282	29.628.025.225
3º quartil	28.840.480.072	58.138.662.857	14.657.895.610	90.538.786.488	43.021.889.347
Mínimo	2.218.856.895	5.769.716.244	933.777.562	9.467.362.120	4.482.074.804
Máximo	34.416.944.855	71.764.549.271	17.577.258.506	109.895.161.804	54.787.271.609
Intervalo	32.198.087.959	65.994.833.027	16.643.480.944	100.427.799.684	50.305.196.805
Desvio padrão	11.713.976.712	23.123.673.856	5.930.961.014	35.173.520.143	17.361.209.294
Coef. de variação	62,9%	59,2%	62,3%	56,7%	58,3%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

A partir do Gráfico 21 é ainda possível afirmar que a distribuição dos subsídios totais do PMCMV ao longo da série para as regiões é positivamente assimétrica (mediana é mais próxima de Q1) em todas elas. Confirma-se também que as regiões Sudeste e Nordeste apresentam a maior amplitude nos dados.

Gráfico 21: Box Plot da distribuição dos subsídios totais do PMCMV – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)



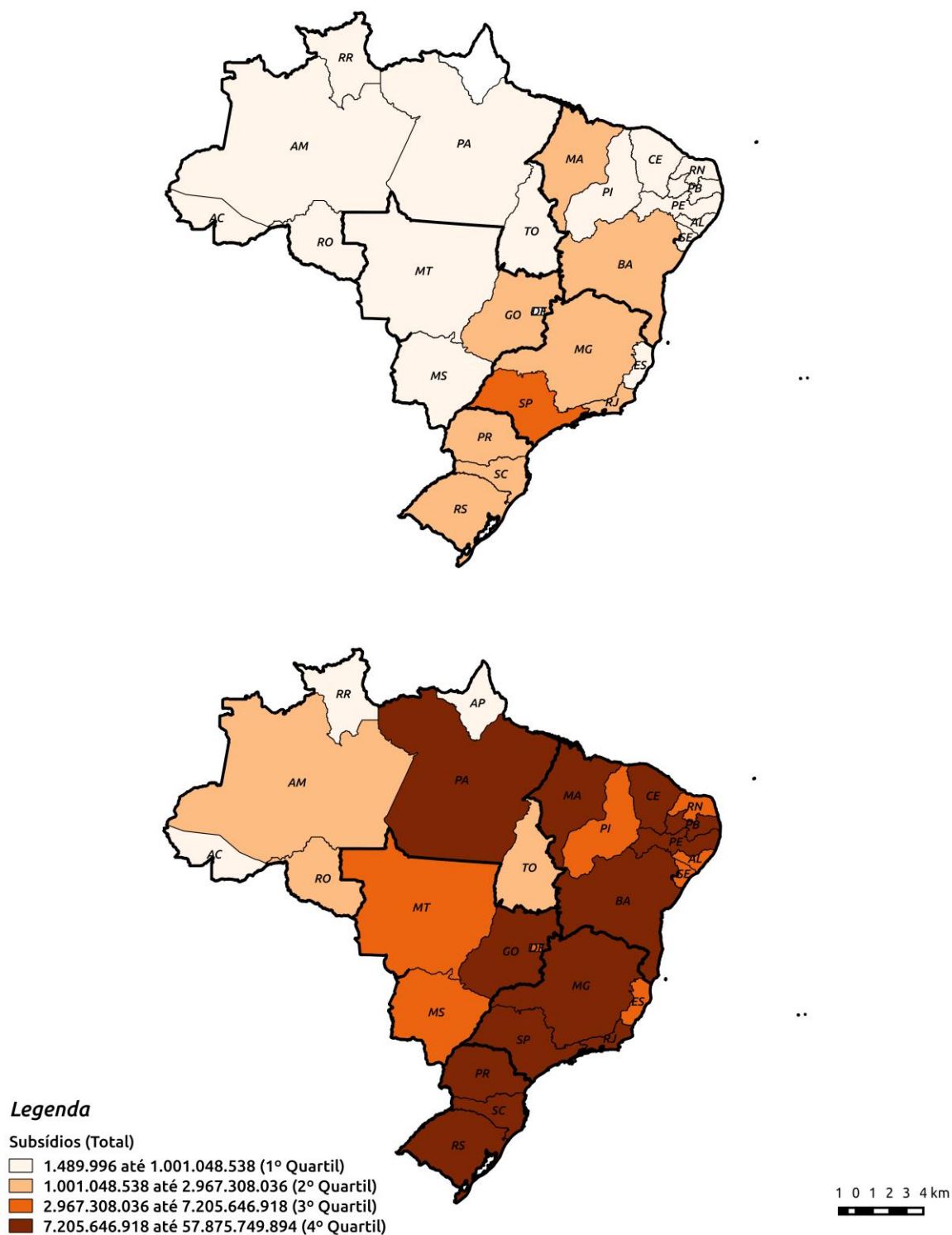
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

No que se refere à distribuição espacial dos subsídios totais nas unidades federativas, conforme a Figura 14, nota-se que em 2009 o estado de São Paulo concentrou maior porção dos subsídios, estando no terceiro quartil. Os estados de Minas Gerais, Rio de

Janeiro, Goiás, Bahia e Maranhão, além dos três estados da região Sul encontravam-se no segundo quartil. Os demais estados receberam menor destinação de subsídios, estando no primeiro quartil.

Em 2014, por outro lado, maior quantidade de recursos é alocada aos estados da região Nordeste, Sudeste, Sul e ainda os estados de Maranhão e Goiás. Todos esses estados, saltaram para o quarto quartil, exceto o estado do Espírito Santo, que migrou do primeiro para o terceiro quartil. Apenas os estados do Acre, Roraima e Amapá regrediram no indicador, passando a um quartil inferior, embora tenham apresentado aumento expressivo nos subsídios recebidos.

Figura 14: Distribuição espacial dos subsídios totais do PMCMV– Brasil, 2009 e 2014 (em R\$)



Nota: Os quartis foram calculados a partir dos subsídios dos estados entre 2009 e 2014 para permitir a comparabilidade entre os mapas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

Quanto à série temporal dos valores totais dos subsídios do PMCMV originados do FGTS, verificou-se que a distribuição apresentou as maiores médias nas regiões Sudeste e

Sul, que tiveram médias de R\$ 6.461.953.885 e R\$ 4.296.306.460, respectivamente. Conforme consta na TABELA 24, a região Norte apresentou a menor média e recebeu os menores subsídios, no valor de R\$ 45.208.790 em 2009, enquanto que os maiores, no valor total de R\$ 10.894.232.318 foram direcionados à região Sudeste em 2014. A partir da tabela ainda é possível afirmar que as distribuições de cada uma das regiões são heterogêneas, visto que possuem alto coeficiente de variação.

TABELA 24

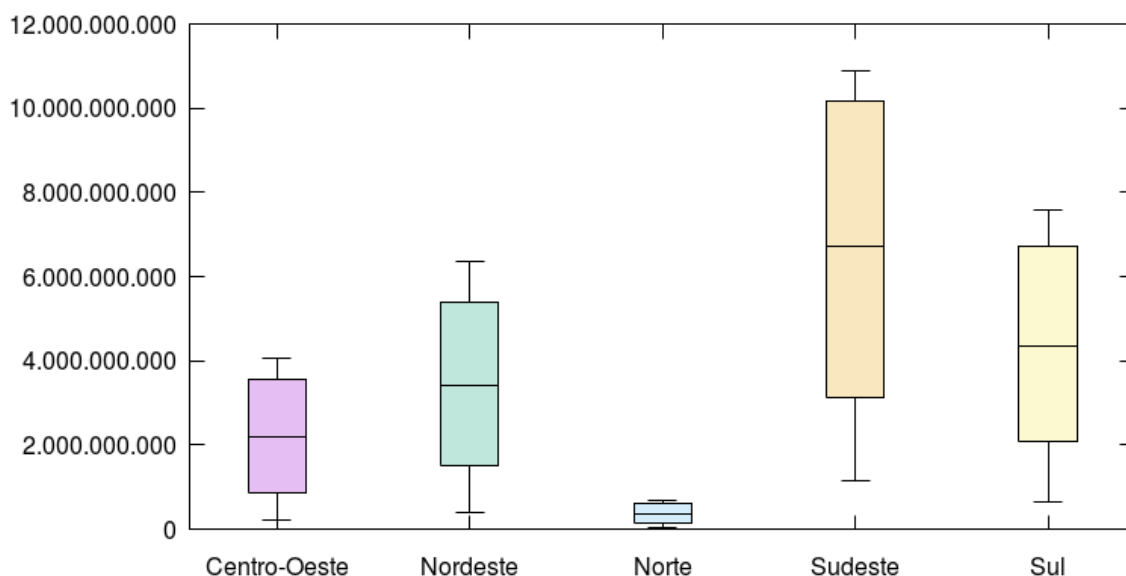
Estatística descritiva dos subsídios do FGTS – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	2.191.853.881	3.425.520.891	371.798.354	6.461.953.885	4.296.306.460
1º quartil	1.097.074.603	1.837.955.072	188.049.982	3.696.739.145	2.451.366.591
Mediana	2.208.821.141	3.425.341.483	359.315.067	6.719.851.411	4.357.245.025
3º quartil	3.327.144.281	5.068.907.169	576.356.813	9.631.405.801	6.328.348.877
Mínimo	230.129.195	403.632.371	45.208.790	1.146.829.182	662.641.920
Máximo	4.076.940.724	6.373.221.344	687.285.520	10.894.232.318	7.599.249.515
Intervalo	3.846.811.530	5.969.588.972	642.076.730	9.747.403.136	6.936.607.596
Desvio padrão	1.377.315.348	2.088.660.153	233.736.027	3.566.416.582	2.455.185.501
Coef. de variação	62,8%	61,0%	62,9%	55,2%	57,1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

A partir do Gráfico 22 é ainda possível afirmar que a distribuição dos subsídios originados do FGTS ao longo da série para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte é positivamente assimétrica (mediana é mais próxima de Q1) e nas demais é negativamente assimétrica. É possível afirmar também que as regiões Sudeste e Sul apresentam a maior amplitude nos dados.

Gráfico 22: Box Plot da distribuição dos subsídios originados do FGTS para o PMCMV – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)

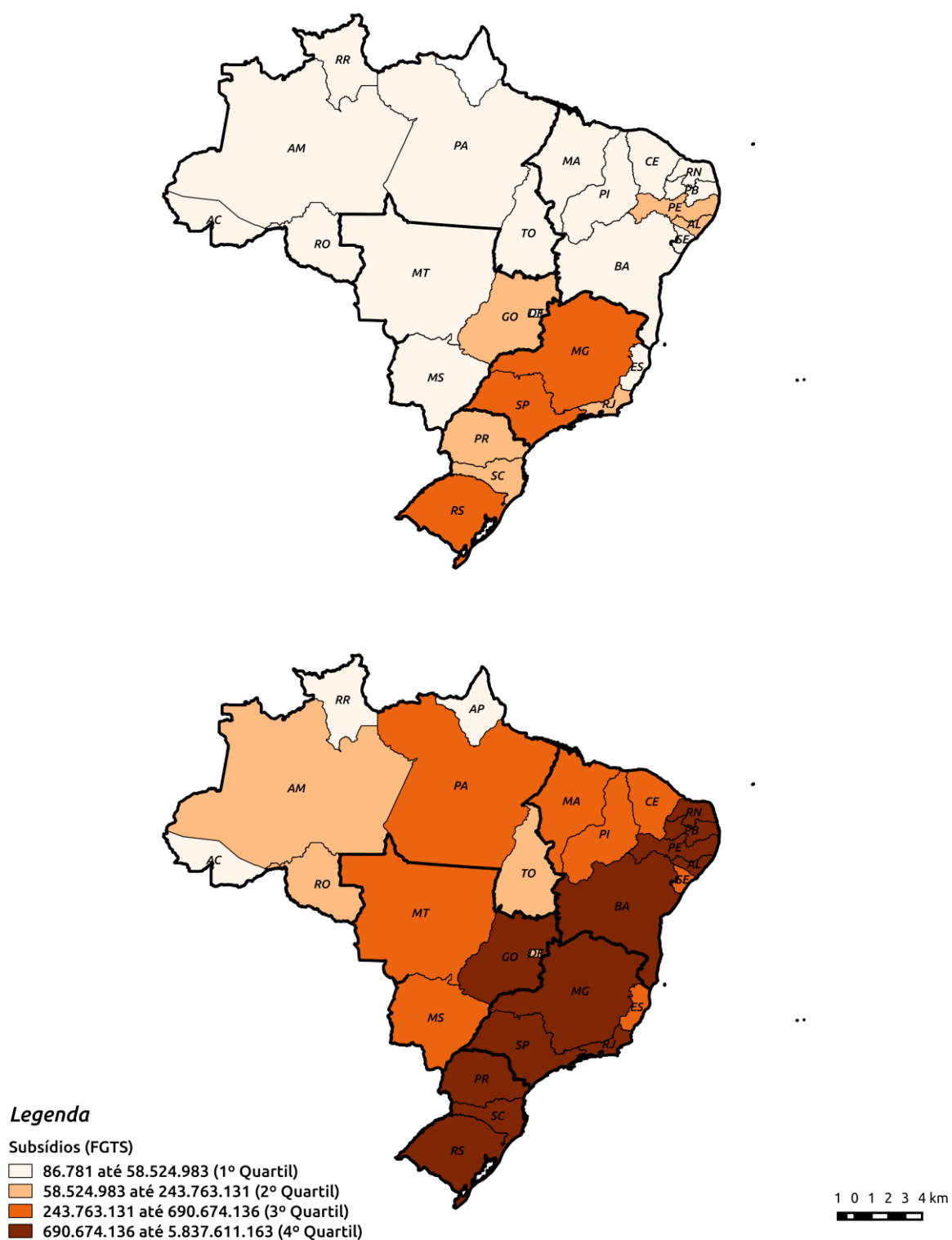


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

No que se refere à distribuição espacial dos subsídios originados do FGTS nas unidades federativas, conforme a Figura 15, nota-se que se concentravam no centro-sul. Os maiores subsídios foram registrados em 2009 nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, todos no terceiro quartil. Os estados de Goiás, Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina encontravam-se no segundo quartil. Os demais estados estavam no primeiro quartil.

Em 2014, todos os estados do litoral leste, do Rio Grande do Sul até o Rio Grande do Norte, exceto Espírito Santo e Sergipe, perceberam melhoria no indicador migrando para o quarto quartil. Minas Gerais e Goiás também apresentaram melhoria, passando todos ao terceiro quartil. Os demais estados do Nordeste (Maranhão, Piauí e Ceará), Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul passaram ao terceiro quartil. Apenas Acre, Roraima e Amapá permaneceram no primeiro quartil. Os subsídios mostraram-se, portanto, menos concentrados.

Figura 15: Distribuição espacial dos subsídios originados do FGTS– Brasil, 2009 e 2014 (em R\$)



Nota: Os quartis foram calculados a partir dos subsídios correspondentes aos estados entre 2009 e 2014 para permitir a comparabilidade entre os mapas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

Quanto à série temporal dos valores totais dos subsídios do PMCMV originados de recursos da União, verificou-se que a distribuição apresentou as maiores médias nas regiões Nordeste e Sudeste, que tiveram médias de R\$ 20.960.727.381 e R\$ 18.811.221.845, respectivamente. Conforme consta na TABELA 25, a região Centro-Oeste apresentou a menor média. Constatou-se que os menores subsídios foram direcionados à região Norte, no valor de R\$ 458.756.756 em 2009, enquanto que os maiores, no valor total de R\$ 37.323.138.591 foram direcionados à região Nordeste em 2014. A partir da tabela ainda é possível afirmar que as distribuições de cada uma das regiões são heterogêneas, visto que possuem alto coeficiente de variação.

TABELA 25

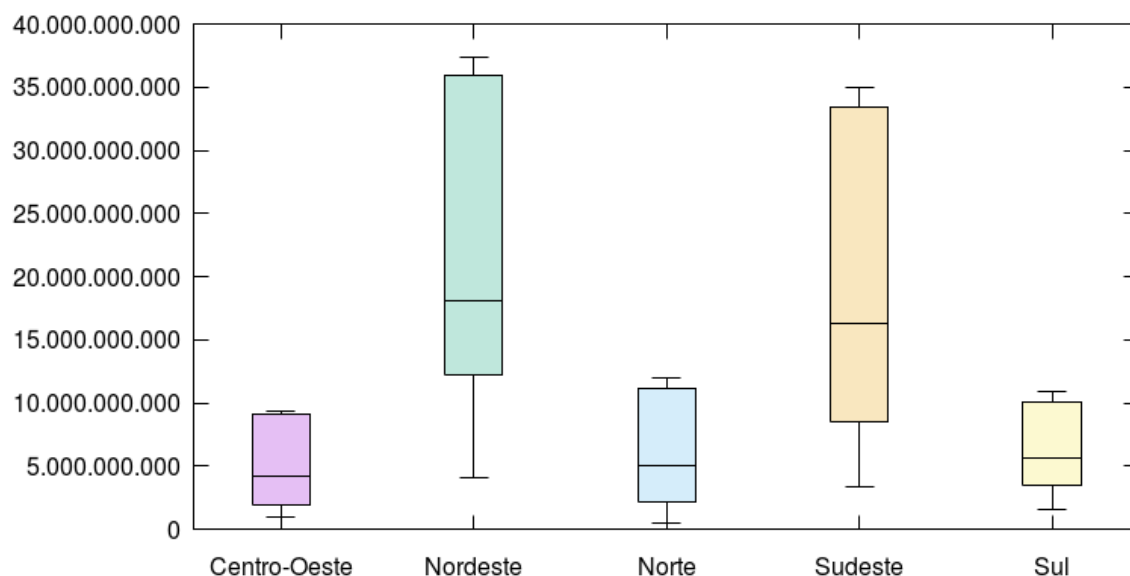
Estatística descritiva dos subsídios da União – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
Média	4.957.217.725	20.960.727.381	5.970.759.074	18.811.221.845	6.208.121.451
1º quartil	2.128.381.360	12.439.917.610	2.457.155.826	9.391.435.390	3.699.509.251
Mediana	4.163.901.263	18.128.765.472	5.053.973.243	16.261.298.037	5.620.708.182
3º quartil	8.246.417.043	32.692.773.545	10.056.800.635	30.230.904.378	9.286.376.886
Mínimo	976.528.682	4.092.616.860	458.756.756	3.333.052.614	1.520.337.734
Máximo	9.381.844.778	37.323.138.591	11.941.891.415	35.022.761.381	10.919.598.543
Intervalo	8.405.316.096	33.230.521.731	11.483.134.659	31.689.708.767	9.399.260.809
Desvio padrão	3.352.137.679	12.365.292.123	4.376.834.155	12.058.081.329	3.428.591.309
Coef. de variação	67,6%	59,0%	73,3%	64,1%	55,2%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

A partir do Gráfico 23 é ainda possível afirmar que a distribuição dos subsídios originados da União ao longo da série para as regiões é positivamente assimétrica (mediana é mais próxima de Q1). É possível afirmar também que as regiões Nordeste e Sudeste apresentam a maior amplitude nos dados.

Gráfico 23: Box Plot da distribuição dos subsídios originados da União para o PMCMV – Brasil, Regiões – 2009-2014 (em R\$)

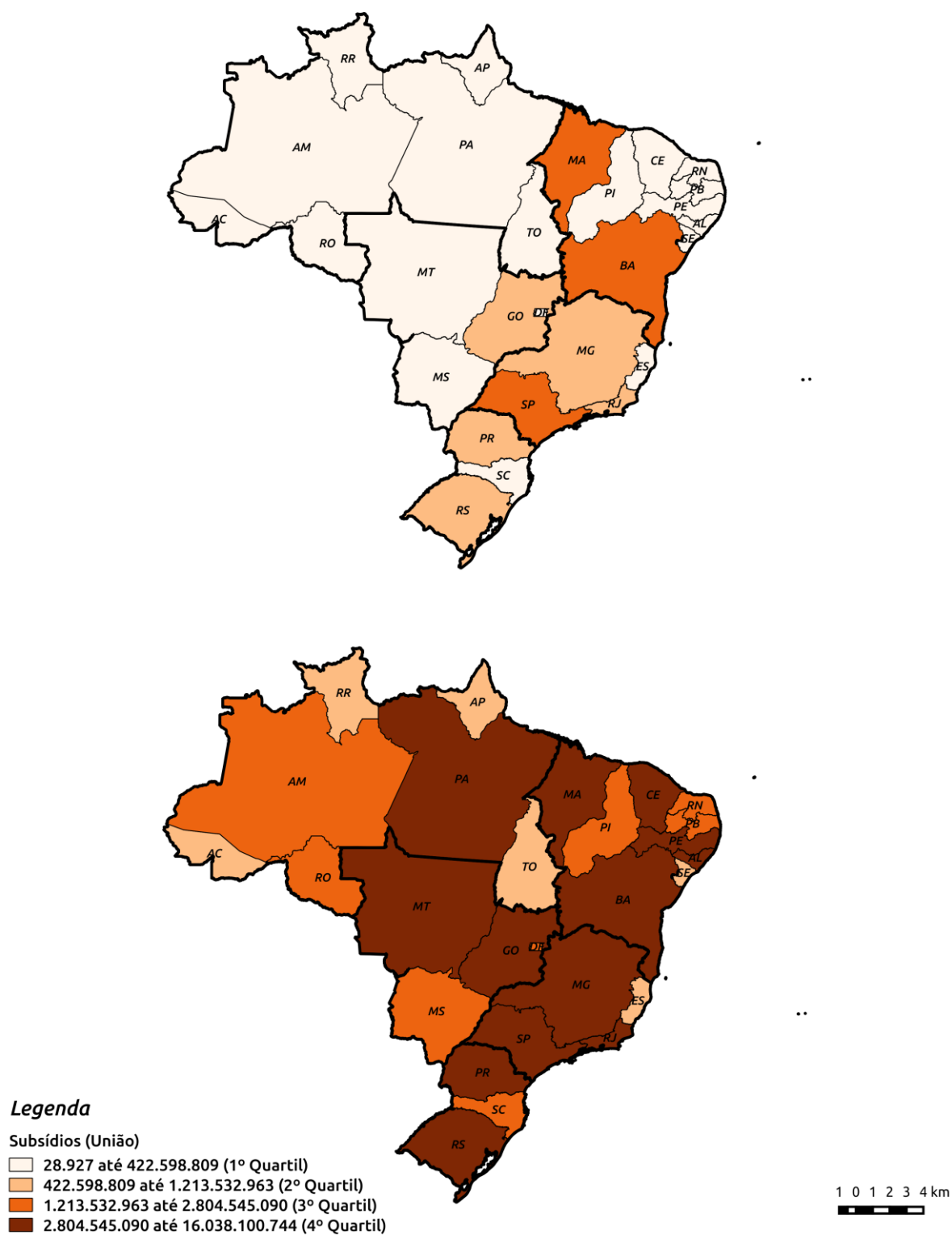


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

No que se refere à distribuição espacial dos subsídios da União dirigidos ao PMCMV em cada uma das unidades federativas, conforme a Figura 16, nota-se que em 2009 os subsídios eram mais concentrados na Bahia, São Paulo e Maranhão, todos no terceiro quartil. Os estados de Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul apresentaram menores subsídios (segundo quartil). Os demais encontram-se no primeiro quartil.

Em 2014, por outro lado, a maior parte dos estados encontravam-se no quarto quartil. Amazonas, Roraima, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba. As demais unidades federativas encontravam-se no segundo quartil. Nota-se que os recursos dos subsídios se mostram mais distribuídos pelo território em 2014 do que em 2009, quando se concentravam no centro-sul, Goiás, Bahia e Maranhão.

Figura 16: Distribuição espacial dos subsídios originados da União– Brasil, 2009 e 2014 (em R\$)



Nota: Os quartis foram calculados a partir dos subsídios da união aos estados entre 2009 e 2014 para permitir a comparabilidade entre os mapas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2015 (PGI, 2017).

5.3 Correlação entre despesas com habitação e indicadores sociais

Para compreender a possível relação de associação entre as despesas com a função habitação e os indicadores sociais selecionados, este estudo recorreu ao método estatístico da análise de correlação. Utilizou-se neste estudo, para tal, o Coeficiente de Correlação Linear de Pearson, que, conforme Martins e Theóphilo (2009, p. 130) é “um indicador de força de uma relação linear entre duas variáveis intervalares”. A análise foi realizada a partir do *software* estatístico PSPP e os resultados são descritos a seguir.

Utilizaram-se para a análise as séries temporais das variáveis associadas às despesas com a função habitação, a saber: despesas totais com habitação, despesas com habitação rural, despesas com habitação urbana e despesas com as demais subfunções. Também foram analisadas as séries temporais das seguintes variáveis associadas aos indicadores sociais: (1) domicílios com renda de até três salários mínimos (total, rurais, urbanos); (2) população (total, rural, urbana e taxa de urbanização); déficit habitacional (total, relativo ao total de domicílios permanentes urbanos, rural e urbano).

As séries temporais destas variáveis coincidem apenas nos anos de 2007, 2008, 2009, 2011, 2012 e 2013 e 2014, o que foi ocasionado principalmente pelas restrições das variáveis do Déficit Habitacional que estão limitadas a estes anos neste estudo. Assim, este intervalo temporal foi escolhido para a análise da correlação para todas as variáveis selecionadas. Quanto ao nível de agregação, foram utilizados os dados por unidade federativa, o que resultou em 189 observações por variável (27 estados em 7 anos).

Primeiramente é realizada a análise de correlação entre o total de despesas com habitação e suas subfunções urbana, rural e demais subfunções (TABELA 26). A tabela apresenta o coeficiente de correlação (r) e o nível de significância (p). Verifica-se que as despesas totais com a função habitação apresentam forte correlação de 99% ($p < 0,000$) com as despesas da subfunção urbana e baixa correlação com as despesas da subfunção rural de apenas 3% ($p < 0,645$). Verifica-se também que a análise da correlação entre as despesas totais com habitação e as despesas com as demais subfunções apresenta correlação moderadamente positiva, de 65% ($p < 0,000$). É possível também afirmar que existe correlação moderada entre as despesas com a subfunção habitação urbana e as despesas com as demais subfunções, em razão do coeficiente de 56% ($p < 0,000$). Esses resultados são esperados: como analisado na subseção anterior, em todas as unidades federativas as despesas com habitação urbana são

mais significativas que as destinadas à habitação rural, aproximando-se em muitos casos do total de despesas com habitação.

TABELA 26

Correlação entre a despesa com a função habitação e as subfunções despesas com habitação urbana, rural e demais subfunções – Brasil, 2007-2009, 2011-2014

		Despesa			
		Total	Urbana	Rural	Demais subfunções
Despesa	Total	r=1,00			
	Urbana	r=0,99** ρ <0,000	r=1,00		
	Rural	r=0,03** ρ <0,645	r=0,03** ρ <0,684	r=1,00	
	Demais subfunções	r=0,65** ρ <0,000	r=0,56** ρ <0,000	r=-0,07** ρ <0,351	r=1,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Por um raciocínio lógico resume-se que exista uma relação de proporcionalidade direta entre as despesas com habitação e a população residente em cada unidade federativa. Entretanto, a partir do exame dos coeficientes (TABELA 27), verifica-se que a correlação entre as despesas com habitação totais e as variáveis associadas à população é muito fraca, com um nível de significância não aceitável (ρ <0,05). O mesmo se repete para as despesas com as subfunções habitação urbana, habitação rural e demais subfunções.

TABELA 27

Correlação entre as despesas com habitação e a população total, urbana, rural e a taxa de urbanização – Brasil, 2007-2009, 2011-2014

		Despesas com habitação			Demais subfunções
		Total	Urbana	Rural	
População	Total	r=-0,06** ρ <0,443	r=-0,06** ρ <0,387	r=-0,16** ρ <0,031	r=0,03** ρ <0,667
	Urbana	r=-0,06** ρ <0,428	r=-0,06** ρ <0,389	r=-0,14** ρ <0,052	r=0,02** ρ <0,832
	Rural	r=-0,01** ρ <0,857	r=-0,03** ρ <0,662	r=-0,20** ρ <0,005	r=0,14** ρ <0,051
Taxa de urbanização		r=0,09** ρ <0,238	r=0,08** ρ <0,265	r=0,12** ρ <0,110	r=0,07** ρ <0,337

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

A TABELA 28 apresenta a correlação entre as despesas com habitação e a quantidade de domicílios com rendimento mensal das famílias de até três salários mínimos. Espera-se que sejam despendidos mais recursos nas unidades federativas que apresentem maior quantidade de domicílios com renda de até três salários mínimos, que são normalmente aquelas para as quais são direcionados os programas de habitação social. Verifica-se, entretanto, que a correlação entre as despesas com habitação totais e as variáveis associadas ao total de domicílios com rendimento de até três salários mínimos é muito fraca, com um

nível de significância não aceitável ($p < 0,05$). O mesmo se repete para as despesas com as subfunções habitação urbana, habitação rural e demais subfunções.

TABELA 28

Correlação entre as despesas com habitação e o total de domicílios com renda domiciliar mensal de até três salários mínimos – Brasil, 2007-2009, 2011-2014

		Total	Despesas com habitação		Demais subfunções
			Urbana	Rural	
Domicílios com renda de até 3 s.m.	Total	$r = -0,04^{**} p < 0,625$	$r = -0,05^{**} p < 0,517$	$r = -0,19^{**} p < 0,010$	$r = 0,08^{**} p < 0,283$
	Urbana	$r = -0,04^{**} p < 0,586$	$r = -0,05^{**} p < 0,505$	$r = -0,17^{**} p < 0,020$	$r = 0,06^{**} p < 0,449$
	Rural	$r = 0,00^{**} p < 0,967$	$r = -0,02^{**} p < 0,764$	$r = -0,19^{**} p < 0,009$	$r = 0,15^{**} p < 0,042$

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Quanto à correlação das despesas com a função habitação em relação ao déficit habitacional, a TABELA 29 apresenta os coeficientes de correlação de Pearson calculados. Em teoria, espera-se que exista uma relação de proporcionalidade indireta entre as despesas de habitação e o déficit habitacional: regiões com maior déficit deveriam também apresentar menores despesas com a função habitação. Entretanto, verifica-se que a correlação entre as despesas com habitação totais e as variáveis associadas ao déficit habitacional é muito fraca, com um nível de significância não aceitável ($p < 0,05$). O mesmo se repete para as despesas com as subfunções habitação urbana, habitação rural e demais subfunções.

TABELA 29

Correlação entre as despesas com a função habitação e o déficit habitacional – Brasil, 2007-2009, 2011-2014

		Total	Despesas com habitação		Demais subfunções
			Urbana	Rural	
Déficit habitacional	Total	$r = -0,07^{**} p < 0,329$	$r = -0,07^{**} p < 0,325$	$r = -0,15^{**} p < 0,043$	$r = -0,02^{**} p < 0,753$
	Urbano	$r = -0,07^{**} p < 0,353$	$r = -0,07^{**} p < 0,341$	$r = -0,14^{**} p < 0,062$	$r = -0,01^{**} p < 0,842$
	Rural	$r = -0,03^{**} p < 0,670$	$r = -0,03^{**} p < 0,721$	$r = -0,08^{**} p < 0,254$	$r = -0,04^{**} p < 0,554$
	Relativo	$r = -0,11^{**} p < 0,145$	$r = -0,08^{**} p < 0,265$	$r = 0,15^{**} p < 0,046$	$r = -0,25^{**} p < 0,001$

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Assim, a partir da análise do coeficiente de correlação de Pearson, pode-se dizer que praticamente não há correlação entre as despesas com a função habitação (e suas respectivas subfunções) com os indicadores sociais associados à população, renda e déficit habitacional.

5.4 Correlação entre os subsídios do PMCMV e indicadores sociais

Para compreender a possível relação de associação entre as despesas com os subsídios do PMCMV e os indicadores sociais selecionados, tal como feito para as despesas com a função habitação, este estudo recorreu ao método estatístico da análise de correlação por meio do Coeficiente de Correlação Linear de Pearson, cuja análise foi mediada pelo *software* estatístico PSPP e os resultados são descritos a seguir.

Utilizaram-se para a análise as séries temporais das variáveis associadas às despesas com os subsídios habitacionais, a saber: subsídios totais, subsídios originados do FGTS, e subsídios destinados pela União. Também foram analisadas as séries temporais das seguintes variáveis associadas aos indicadores sociais: (1) domicílios com renda de até três salários mínimos (total, rurais, urbanos); (2) população (total, rural, urbana e taxa de urbanização); déficit habitacional (total, relativo ao total de domicílios permanentes urbanos, rural e urbano).

As séries temporais destas variáveis coincidem nos anos de 2009, 2011, 2012 e 2013 e 2014. A restrição ocorre por conta dos anos disponíveis para as séries do PMCMV e do déficit habitacional. Assim, este intervalo foi escolhido para a análise da correlação para todas as variáveis selecionadas. Quanto ao nível de agregação, foram utilizados os dados por estados, o que resultou em 135 observações por variável, ou seja, 27 estados em 5 anos.

Assim, primeiramente foi realizada a análise de correlação entre o total de subsídios com habitação e os montantes de subsídios por fonte, seja FGTS ou União. A TABELA 30 apresenta o coeficiente de correlação (r) e o nível de significância (ρ). Verifica-se que os subsídios totais apresentam forte correlação de 96% ($\rho < 0,000$) com os subsídios do FGTS e também guardam alta correlação com os subsídios da União de 88% ($\rho < 0,000$). Verifica-se também que há correlação entre os subsídios com o FGTS e a União, de 74% ($\rho < 0,000$).

TABELA 30

Correlação entre os subsídios totais e subsídios do FGTS e União – Brasil, 2008, 2009, 2011- 2014

		Totais	Subsídios FGTS	União
Subsídios	Totais	$r=1,00$		
	FGTS	$r=0,96^{**}\rho < 0,000$	$r=1,00$	
	União	$r=0,88^{**}\rho < 0,000$	$r=0,74^{**}\rho < 0,000$	$r=1,00$

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Por um raciocínio lógico presume-se que exista uma relação de proporcionalidade direta entre os subsídios concedidos e a população residente em cada unidade federativa. Entretanto, a partir do exame dos coeficientes (TABELA 31), verifica-se que a correlação entre os subsídios totais e as quatro variáveis relacionadas à população é muito fraca, com um nível de significância não aceitável (aceita-se pelo menos $\rho < 0,05$). O mesmo se repete em relação aos subsídios do FGTS e União.

TABELA 31

Correlação entre os subsídios e a população total, urbana, rural e a taxa de urbanização – Brasil, 2007, 2008, 2011-2014

		Totais	Subsídios FGTS	União
População	Total	$r = -0,01^{**} \rho < 0,951$	$r = -0,02^{**} \rho < 0,859$	$r = 0,05^{**} \rho < 0,573$
	Urbana	$r = 0,00^{**} \rho < 0,989$	$r = 0,00^{**} \rho < 0,958$	$r = 0,04^{**} \rho < 0,623$
	Rural	$r = -0,06^{**} \rho < 0,522$	$r = -0,10^{**} \rho < 0,271$	$r = 0,07^{**} \rho < 0,394$
Taxa de urbanização		$r = 0,14^{**} \rho < 0,115$	$r = 0,14^{**} \rho < 0,096$	$r = 0,06^{**} \rho < 0,467$

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

A TABELA 32 apresenta a correlação entre os subsídios concedidos e a quantidade de domicílios com rendimento mensal das famílias de até três salários mínimos. Espera-se que exista uma relação de proporcionalidade direta entre essas variáveis, visto que os subsídios do PMCMV são concedidos em maior proporção para as famílias que se situam nesta faixa de renda. Constatou-se, entretanto, que a correlação entre as variáveis é muito fraca, com um nível de significância não aceitável.

TABELA 32

Correlação entre os subsídios e o total de domicílios com renda domiciliar mensal de até três salários mínimos – Brasil, 2008, 2009, 2011-2014

		Totais	Subsídios FGTS	União
Domicílios com renda de até 3 s.m.	Total	$r = 0,03^{**} \rho < 0,741$	$r = 0,00^{**} \rho < 0,981$	$r = 0,12^{**} \rho < 0,163$
	Urbana	$r = 0,04^{**} \rho < 0,650$	$r = 0,01^{**} \rho < 0,895$	$r = 0,11^{**} \rho < 0,190$
	Rural	$r = -0,03^{**} \rho < 0,715$	$r = -0,08^{**} \rho < 0,378$	$r = 0,10^{**} \rho < 0,240$

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Quanto à correlação entre os subsídios do PMCMV e o déficit habitacional, a TABELA 33 apresenta os coeficientes de correlação de Pearson calculados. Em teoria, espera-se que exista uma relação de proporcionalidade indireta entre os subsídios do PMCMV

e o déficit habitacional: regiões com maior déficit deveriam também receber menor volume de subsídios. Entretanto, verifica-se que a correlação entre variáveis é, em geral, muito fraca, com um nível de significância fora do aceitável ($\rho < 0,05$). Entre elas, a correlação mais significativa é indireta e fraca entre os subsídios do FGTS e o déficit habitacional relativo de 24% ($p < 0,004$).

TABELA 33

Correlação entre os subsídios concedidos pelo PMCMV e o déficit habitacional– Brasil, 2008, 2009, 2011-2014

		Totais	Subsídios FGTS	União
Déficit habitacional	Total	$r = -0,02^{**} \rho < 0,798$	$r = -0,04^{**} \rho < 0,615$	$r = 0,04^{**} \rho < 0,620$
	Urbano	$r = 0,00^{**} \rho < 0,965$	$r = -0,02^{**} \rho < 0,854$	$r = 0,05^{**} \rho < 0,595$
	Rural	$r = -0,09^{**} \rho < 0,299$	$r = -0,14^{**} \rho < 0,112$	$r = -0,01^{**} \rho < 0,939$
	Relativo	$r = -0,21^{**} \rho < 0,014$	$r = -0,24^{**} \rho < 0,004$	$r = -0,16^{**} \rho < 0,062$

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Assim, a partir da análise do coeficiente de correlação de Pearson, pode-se dizer que praticamente não há correlação entre os subsídios concedidos pelo PMCMV com os indicadores sociais associados à população, renda e déficit habitacional analisados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou analisar as despesas com habitação entre os anos de 2003 e 2015. Para tal, buscou caracterizar a evolução das políticas públicas habitacionais no Brasil desde o seu surgimento até o atual contexto; levantar e analisar as despesas públicas com habitação entre os anos de 2003 e 2015; levantar e analisar indicadores sociais de renda e déficit habitacional em cada uma das unidades da federação; e correlacionar as despesas com habitação com os indicadores sociais apurados para analisar a existência de relação entre essas variáveis.

Conclui-se que os objetivos ora propostos foram alcançados. A partir dos dados coletados e das análises exploratórias realizadas foi possível compreender como evoluíram as despesas com habitação entre os anos de 2003 e 2015 nas regiões e unidades federativas brasileiras. Foi também possível comparar e constatar eventual correlação dessas despesas com os indicadores sociais analisados.

No que se refere aos indicadores sociais verificou-se que no período houveram melhorias na renda e queda no déficit habitacional. Houve intensificação o processo de urbanização pelo aumento da taxa de urbanização verificado no período. As regiões que possuíam maior déficit absoluto em todos os períodos foram as regiões Nordeste e Sudeste, esta última a mais urbanizada do país. Entretanto, em termos relativos, a região Norte e a região Nordeste é que apresentavam o maior déficit habitacional total. Eram elas também as que apresentavam maior déficit habitacional rural.

Constatou-se a partir da análise das despesas com a habitação, que houve ampliação dos montantes despendidos pelo Estado no período analisado de 2003 a 2015. Durante os governos de Lula e Dilma Rousseff os programas habitacionais associados à questão habitacional previstos no orçamento experimentaram crescimento até 2010, ano a partir do qual veio apresentando tendência de queda até o impedimento de Dilma Rousseff. Essas despesas orçamentárias com a função habitação alcançaram no período quase 40 bilhões de reais. Essa tendência, no entanto, não é observada para o PMCMV: desde 2009 os valores dos subsídios subiram a taxas altas ano após ano e, ao final do período, chegaram a quase 1 trilhão de reais.

De maneira geral, os gastos com os programas habitacionais, seja por despesas orçamentárias dos programas de habitação ou por meio de subsídios do PMCMV, tenderam a se concentrar mais nas regiões Sudeste e Nordeste. O PMCMV, especialmente desde a

segunda fase iniciada em 2011, tem direcionado mais subsídios para a região Norte e intensificado esses dispêndios na região Nordeste. É possível que tal direcionamento de recursos tenha relação com efetiva preocupação com o déficit habitacional, que é mais alto especialmente nas regiões Norte e Nordeste, ou que simplesmente tenha alguma relação com preocupações políticas vinculadas às eleições ocorridas no período, como defende Rolnik (2015).

A partir das análises realizadas por meio das correlações entre as despesas com a função habitação e os indicadores sociais, foi possível concluir, primeiramente, que existe forte correlação entre as despesas totais com habitação e as despesas com a habitação urbana, o que é esperado visto que as áreas urbanas são mais atrativas para a mais-valia fundiária, que por sua vez move os atores do mercado imobiliário que, por seu turno, pressionam o Estado. De fato, em toda a análise, foi possível verificar a primazia dos dispêndios dirigidos à habitação urbana em detrimento da habitação rural.

É possível também afirmar que não há correlação entre as despesas com habitação e os indicadores sociais associados analisados nesse estudo associados à população, renda e déficit habitacional. O mesmo foi constatado para a correlação entre os subsídios fornecidos pelo PMCMV e os indicadores sociais. A ausência de correlação entre essas despesas com habitação e os indicadores sociais sugere que as políticas públicas com habitação, diferentemente do seu discurso, podem não ter sido construídas em função da redução do déficit habitacional ou para a melhoria das condições da população mais pobre alvo dos seus programas, mas sim por outros interesses.

Recomenda-se a realização de novos estudos que permitam melhor compreensão dos indicadores relacionados à qualidade e vida da população, aspectos que complementam a análise do déficit pela reposição ou incremento do estoque de domicílios. Nesse sentido, a metodologia da FJP calcula o indicador Inadequação de domicílios, que procura avaliar se as habitações proporcionam condições adequadas para habitação. Novos estudos poderiam analisar essa variável em função das despesas públicas com infraestrutura (água, energia elétrica, redes de água e esgoto etc.), equipamentos urbanos e transporte público. Possivelmente essas variáveis apresentem correlação com as despesas com habitação, o que poderia ser analisado em outros estudos.

Este estudo analisou as despesas realizadas. Novos estudos poderiam aprofundar a análise das despesas comparando as diversas fases da despesa pública buscando compreender se de fato o que se propõe nos programas é implementado. Considerando o contexto econômico apresentado desde 2008 e a crise política com a brusca mudança de governo, é

importante analisar quais as prioridades foram revistas em função da alocação dos recursos públicos em suas diversas políticas e como a questão da habitação se situa.

REFERÊNCIAS

AKAISHI, Ana Gabriela. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros, **Revista Risco**, Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP), v. 14, 2011. Disponível em: <http://iau.usp.br/revista_risco/Risco14-pdf/02_art04_risco14.pdf>. Acesso em: 30 out 2014.

ANDRADE, Gabriel Vieira Marx. **Política Habitacional Brasileira: Críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida**. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

ARAUJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade pública: da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva, 2006.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Coleção Habitare. Porto Alegre: ANTAC, 2007. P. 13-41.

BALTRUSIS, Nelson, A valorização fundiária da propriedade urbana. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 16, jul.-dez., p.121.-139, 2006. Disponível em:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837798006>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. Política habitacional, regulação do solo e aluguel social no Brasil., **Cad. CRH** [online]., 2014, volv. 27, n. 71, pp. 231-233. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792014000200001>>. Acesso em: 30 out 2014.

BATLEY, Richard. **Nuevas direcciones em política y gestión urbana**. In: Simposio de Ciudades y Foro de Buenas Prácticas em Gestión Urbana. La Ciudad em el Siglo XXI: Experiencias exitosas em gestión del desarrollo urbano em América Latina. Barcelona, Espanha: Eduardo Rojas y Robert Daughters editores, 1997.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil, **Revista Análise Social**, v. XXIX, 1994, 3 tri., p. 711-732. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula, **Revista arq.urb**, Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo, v. 11, 2014. Disponível em:
<http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 30 out 2014.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. **Contas anuais**. Disponível em:
<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em: 06 jun. 2016.

BURROUGH, P.A.; MCDONNELL, R. A.. **Principles of Geographical Information Systems**. Oxford University Press, 1998.

CAMARGO, Juliana Wernek de. **O IPTU como instrumento de atuação urbanística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

CAMPOS, Paola. **O preço da terra urbana e a moradia de baixo custo**. In: MENDONÇA, Jupira; COSTA, Heloisa Soares. (org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

CARDOSO, Adalto Lúcio. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Observatório das Metrôpoles. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. 2009. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=154:desigualdades-urbanas-e-politicas-habitacionais&catid=36:colecão-textos&Itemid=82>. Acesso em: 30 out 2014.

CARDOSO, Adalto Lucio. **Municipalização da política habitacional**. Uma avaliação da experiência brasileira recente. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1999. In: Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR. Disponível em:
<<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1859/1826>>. Acesso em: 13 ago 2016.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos**: uma avaliação. Coletânea Habitare, v. 5. Disponível em:
<http://www.habitare.org.br/ArquivosConteudo/ct_5_cap4.pdf>. Acesso em: 30 out 2014.

CARIELLO FILHO, Orlando. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, 2011. Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11327/1/2011_OrlandoCarielloFilho.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2016.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. RESOLUÇÃO CFC Nº 774 de 16 de dezembro de 1994. Aprova o Apêndice à Resolução sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade. DOU de 18.01.1995. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/Res_774.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2017.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço**: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2016.

DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

ELOY, Claudia Magalhães. **O papel do sistema financeiro da habitação diante do desafio de universalizar a moradia digna no Brasil**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-14082013-111122/pt-br.php>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

EQUIPE DE PROFESSORES DA FEA/USP. **Contabilidade Introdutória**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Alvaro. **A cidade no século XXI: segregação e banalização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 9 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2013**: resultados preliminares. Centro de Estatística e Informação – Belo Horizonte, 2015. (Nota técnica). Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file>>. Acesso em: 31 ago 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **FJP – Déficit habitacional**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 22 mai 2016.

FURTADO, Celso Monteiro. **O Brasil Pós-“Milagre”**. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; GALVÃO, Fernando Assumpção. **Análise do modelo de gestão do programa Minha Casa Minha Vida**. In: Anais do XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GUJARATI, Damodar N. **Econometria Básica**. 3 ed. São Paulo: Pearson Makron Books, 2002.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUMAN RIGHTS EDUCATION ASSOCIATES. Centro de aprendizagem. Guia de Estudo. **O direito a habitação**. Disponível em: <http://www.hrea.org/index.php?doc_id=412 >. Acesso em 30 out 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: Aglomerados subnormais: Primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>. Acesso em: 15 ago 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010. Resultados preliminares do universo. Conceitos e definições – Tabelas adicionais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares/tabelas_adicionais.pdf>. Acesso em: 11 ago 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Territorial Brasileira**. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_dtb_int.shtm>. Acesso em: 10 abr 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapa dos Setores Censitários do Censo 2010 do Estado de Minas Gerais**. 2011. Disponível em:

ftp://geofp.ibge.gov.br/mapas_estatisticos/censo_2010/mapas_de_setores_censitarios/MG/. Acesso em: 30 out 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries históricas**.

Disponível em: <

<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=16&op=0&vcodigo=IU37&t=adequacao-moradia>>. Acesso em: 22 mai 2016.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KOHAMA, Heilio. **Balancos públicos**: teoria e prática. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

KRAUSE, Cleandro. **O programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes: quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social**. IPEA, Boletim Regional Urbano e Ambiental, 2011. Disponível em:

<http://www.abconline.org.br/wp-content/uploads/2012/08/120503_comunicadoipea0146.pdf>. Acesso em: 30 out 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 1990. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1886.pdf >. Acesso em: 04 fev. 2017.

MACEDO, Nayara Macedo; SILVA, Noëlle Silva. Variedade de capitalismo no Brasil: o programa Minha Casa Minha Vida e as respostas à desigualdade social no contexto da crise econômica de 2008. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 4, n. 1-2, 2013. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/politica/article/viewFile/33392/21573>>. Acesso em: 30 out 2014.

MAGNABOSCO, Ana Lélia; CUNHA, Patrícia Helena Fernandes; GARCIA, Fernando. **Metodologias de mensuração do déficit habitacional no Brasil: uma comparação conceitual e empírica – 2001 a 2009**, Revista Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 23, n. 2 (42), p. 269-290, jul. - dez. 2012.

MARICATO, Erminia *et al* (org.). **Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARICATO, Erminia. **A nova política Nacional de Habitação**. Laboratório de Assentamentos Humanos. Biblioteca. 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf>. Acesso em: 30 out 2014.

MARICATO, Erminia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013b.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Erminia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Volume I. Série Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MATTOS, Enlison; SUPLICY, Mariana; TERRA, Rafael. Evidências empíricas de interação espacial das políticas habitacionais para os municípios brasileiros, **Revista Economia Aplicada**, v. 18, n. 4, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v18n4/01.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

MENDONÇA, Mário Jorge; SACHSIDA, Adolfo. **Existe bolha no mercado imobiliário brasileiro?** Textos para discussão, 1762. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15348>. Acesso em: 30 out 2014.

MIOTO, Beatriz. O Programa “Minha Casa, Minha Vida” e a segregação sócio-espacial: A atuação do capital incorporador e do Estado na construção do urbano brasileiro, In: X Seminario Investigación Urbana y Regional, Políticas de Vivienda y Derechos Habitacionales. Reflexiones sobre la justicia espacial en la Ciudad Latinoamericana. **Cuadernos de Vivienda y Urbanismo**, 2011. Disponível em: <<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/issue/view/445>>. Acesso em 30 out 2014.

MONTE-MÓR, Roberto Luís; ALMEIDA, Luis Felype. **Renda fundiária e regulação imobiliária**: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: MENDONÇA, Jupira; COSTA, Heloisa Soares (org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

MORESI, Eduardo (org.). **Metodologia da pesquisa**. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2003.

MOURA, Ana Clara Mourão. **Geoprocessamento na gestão e planejamento urbano**. 3 ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2014.

PADOVEZE, Clóvis Luís; BENEDICTO, Gideon Carvalho de; ROMANINI, Geraldo; COPATTO, Antonio Carlos. Objeto, Objetivos e Usuários das Informações Contábeis, **Revista de Administração da UNIMEP**, v. 2, n. 2, mai.-ago. 2004, p. 77-102. Disponível em: < <http://www.raunimep.com.br/ojs/index.php/regen/article/view/141/246>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

PLATAFORMA DE INDICADORES DO GOVERNO FEDERAL (PGI). **Indicadores do Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: < http://pgi.gov.br/pgi/indicador/pesquisar/filtrar?textoLivres=&numeroPaginaCorrente=1&campoOrdenacao=&abaSelecionada=0&hiddenTematica=4&hiddenClassificacao=204867&esconderIndicadores=false&esconderPaineis=false&enableColArvoreFiltros=&enableColCesto=&dat_indicador_ultimaatualizacao=&dsc_indicador_primeirareferencia=>. Acesso em: 01 mar. 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 29, n. 88, p. 79-95, dic. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008800004&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 14 fevereiro 2017.

RAMOS, Maria Helena Rauta. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A política urbana no governo Lula, **Revista Ideias**, v. 1, n. 3, 2011, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas). Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/615>>. Acesso em: 30 out 2014.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

ROSA, Thaís Troncon. Planejamento urbano e política habitacional no Brasil: institucionalização, dicotomização, municipalização. Reflexões a partir do caso de São Carlos – SP. **Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo**, IAU-USP, v. 16, 2012. Disponível em: <http://www.iau.usp.br/revista_risco/Risco16-pdf/02_art02_risco16.pdf>. Acesso em: 30 out 2014.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

SAHOP. Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. **Glosario de términos sobre asentamientos humanos**. México, DF: Sahop, 1978.

SAMSON, a. Le Rôle et les Instruments de la Planification Urbaine Face aux Mécanismes Fonciers et Immobiliers des Villes du Tiers-Monde. In: DURAND-LASSERVE, Alain (org.). **La croissance périphérique des villes du Tiers-Monde: le role de la promotion foncière et immobilière**. Talence: CEGET – Travaux et Documents de Géographie Tropicale, 1980 *apud* CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2016.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; DUARTE, Sandro Marino. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 1, n. 18, 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375>>. Acesso em: 30 out 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Milton Almeida dos. **A urbanização brasileira**. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Milton Almeida dos. **O espaço do cidadão**. 5 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

SCARLATO, Francisco Capuano. População e urbanização brasileira. In: ROSS, Jurandyr L. Sanches (org.). **Geografia do Brasil**. 4 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

SECONDINI, P. (org.) **La conoscenza del território e dell'ambiente**: il ruolo delle tecnologie dell'informazione. Milano: Enidata, 1988.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Contas anuais**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 01 jan. 2017.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 6 ed. 2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SÍCSU, Abraham Laredo; DANA, Samy. **Estatística aplicada**: análise exploratória de dados. São Paulo: Saraiva, 2012.

SHIMBO, Luciana Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/en.php>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, Valmir Leôncio da. **A nova contabilidade aplicada ao setor público**: uma abordagem prática. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

TERRA, Lygia; ARAÚJO, Regina; GUIMARÃES, Raul Borges. **Conexões**: Estudos de Geografia Geral e do Brasil. v. 3. São Paulo: Moderna, 2010.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIMONTES. **Manual para Elaboração e normatização de trabalhos acadêmicos para os cursos de graduação da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes.**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC. 2008. Disponível em: <

<http://www.dcc.unimontes.br/sistemasdeinformacao/resolucao182.pdf> >. Acesso em: 16 jan. 2013.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **A utilização dos agentes sociais nos estudos de geografia urbana: avanço ou recuo.** In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.* 1 ed. São Paulo: Contexto, 2016.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C./ SCHIEFFER, S. R.. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo, SP: Edusp/Fupam, 1999. p. 169-343.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano.** 3 ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976 [1938], p. 90-113.