

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE
RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

CAIO CÉSAR GUERRERA COSTA

**Uma análise do setor imobiliário brasileiro de baixa renda: um estudo de caso
do Programa Minha Casa, Minha Vida.**

Ribeirão Preto

2014

CAIO CÉSAR GUERRERA COSTA

**Uma análise do setor imobiliário brasileiro de baixa renda: um estudo de caso
do Programa Minha Casa, Minha Vida.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Economia, Administração e
Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade
de São Paulo, como parte dos requisitos para
obtenção do título de Bacharel em Administração
de Empresas.

Orientador: Profa. Dra. Cláudia Souza
Passador

Ribeirão Preto

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Caio César Guerrera Costa

Uma análise do setor imobiliário
brasileiro de baixa renda: um estudo
de caso do Programa Minha Casa,
Minha Vida.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Faculdade de Economia, Administração e
Contabilidade de Ribeirão Preto da
Universidade de São Paulo, como parte dos
requisitos para obtenção do título de Bacharel
em Administração de Empresas

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Dedico aos meus eternos avós, Rosário e Ada, pessoas que me ensinaram a lealdade e o amor incondicional e que hoje nos olham de um lugar melhor, com um olhar melhor.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Flávio e Marisa, pessoas que a cada dia que passa mais ganham a minha admiração e respeito. Obrigado pelo suporte incondicional, pelo carinho, pelos ensinamentos, proteção, por me transmitirem seus valores e por fazerem absolutamente tudo por mim.

A Prof. Dra. Cláudia Passador pela paciência e orientação na elaboração deste trabalho.

A minha irmã, Ana Flávia, pessoa que mesmo com discussões sempre foi de extrema confiança e parceria. Pela sua lealdade e fraternidade, meus mais sinceros agradecimentos. Aos primos, tios e afilhado queridos que sempre cuidaram e zelaram por mim e completaram a minha formação ensinando inúmeras lições, mesmo que ainda não soubessem a dimensão de seus atos.

A minha namorada, amiga, companheira e parceira, Michelle, que está sempre ao meu lado, mesmo a centenas de quilômetros de distância. Seu carinho, compreensão amor e cuidados são essenciais para mim.

A República XVIola, seus agregados, e principalmente a todos aqueles que dividiram o mesmo teto comigo: Souza, Tiga, Charles, Gordo, Adriel, Goiano, Plural, Cuiabá, Manu e Calori por me ensinarem a conviver e aprender com a diversidade, bem como pelos momentos de ensinamento nos mais diversos âmbitos da vida além obviamente dos ocasiões de "socialização".

A Atlético FEA-RP e a Liga das Atléticas da USP Ribeirão Preto pelos momentos marcantes, pelas histórias inesquecíveis, pelo aprendizado prático e principalmente pelos amigos para a vida toda.

A Equipe de Basquete FEA-RP pelas vitórias marcantes, as derrotas doloridas, mas acima de tudo, pela união. Todos aqueles que passaram em mim deixaram suas marcas e os jogos num sábado a tarde contra um time qualquer em sete pessoas sempre eram especiais. Foi sempre um prazer defender as cores dessa faculdade ao lado de todos vocês.

RESUMO

Introdução: Este trabalho realizou um estudo de caso a respeito da política de habitação de interesse social mais significativa no Brasil nos dias atuais e sua relação com o déficit habitacional. A moradia digna é um direito humano garantido a qualquer cidadão brasileiro por constituição federal. Ainda sim, em 2012 o Brasil ainda apontava uma carência de quase seis milhões de domicílios em todo o território. O Programa Minha Casa, Minha Vida foi lançado em 2009 como uma medida que fazia parte do Programa de Aceleração do Crescimento sob o governo Lula, que tinha como objetivo fomentar o crescimento econômico. Com essa nova política pública habitacional, buscava-se reduzir o déficit habitacional bem como incentivar o aquecimento da economia por meio da criação de demanda por construção civil. **Objetivo:** Fazer o estudo de caso da eficácia do Programa Minha Casa, Minha Vida e sua relação com o déficit habitacional no Brasil. **Método:** A fim de cumprir com os objetivos propostos, foi realizado a metodologia de estudo de caso proposta por Yin (2010) por meio da análise de dados fornecidos por institutos de pesquisa social. A política foi avaliada em relação a capacidade de redução dos componentes do déficit habitacional, a quantidade de unidades habitacionais financiadas, a distribuição das contratações por faixa de renda domiciliar e o impacto disso na redução do déficit nos oito estados da federação com maior representatividade da falta de moradias dentro do país. **Resultados:** O PMCMV colaborou com a redução do déficit nos componentes de habitação precária e coabitação familiar, porém não com ônus excessivo de aluguel e adensamento familiar. **Conclusão:** O PMCMV possui efeito significativo no déficit habitacional brasileiro porém a redução deste indicador poderia ter sido mais expressiva não fosse a valorização imobiliária do período.

Palavras-chave: Programa Minha Casa, Minha Vida, Habitação, Política Pública, Setor Imobiliário de Baixa Renda.

ABSTRACT

Introduction: This paper will perform a case study about the most significant public policy of habitation of social interest nowadays and its relation with housing deficit. The worthy home is a human right assured to any brazilian citizen for federal constitution. Yet, in 2012, Brazil still had a shortage of almost six millions of houses in all its territory. The Programa Minha Casa, Minha Vida was released in 2009 as a part of Programa de Aceleração do Crescimento under Lula government which had the goal of promote the economic development. With this new housing public policy was searched to reduce de housing deficit as well as foment the economic side by creating demand for civil construction. **Objective:** Realize the case study of effectiveness of Programa Minha Casa, Minha Vida and its relation with housing deficit in Brazil. **Method:** Looking to fulfill the proposed objectives, was utilized the methodology proposed for Yin (2010) through dates analysis provided for social researches institutes. The policy was evaluated in relation to its capacity of reduction of the housing deficits components, the quantity of residences units financed, the distribution of contracts hires for home income brands and the effect of it in housing deficit reduction in the eight states with most representation in lack of houses inside the country. **Results:** The PMCMV collaborate with the reduction of housing deficit in the components precarious dwelling and familiar cohousing but not with excess onus with rent and familiar densification. **Conclusion:** The PMCMV has a significant effect in brazilian housing deficit but the reduce of this index could be more expressive wasn't the real estate valorization in the period.

LISTA DE SIGLAS

AP	Administração Pública
BA	Bahia
BNH	Banco Nacional de Habitação
CE	Ceará
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhias Habitacionais
COPOM	Conselho Monetário Nacional
EUA	Estados Unidos da América
FCP	Fundação Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAPS	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instuto de Pesquisa Econômica Aplicada
MA	Maranhão
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
MG	Minas Gerais
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PCV	Pesquisa de Condições de Vida
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Plano Nacional de Habitação Rural
PNHU	Plano Nacional de Habitação Urbana
PR	Paraná
RJ	Rio de Janeiro
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SP	São Paulo
UH	Unidade Habitacional

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do Déficit Habitacional no Brasil (2007 - 2012).....	47
Tabela 2 - Evolução do Déficit Habitacional por Faixa de Renda Familiar (2007 - 2012)	47
Tabela 3 - Déficit Habitacional por Estado (2007 - 2012)	61
Tabela 4 - Déficit Habitacional Relativo por Estados	63
Tabela 5 - Percentual de Déficit Habitacional por Faixa de Renda Domiciliar	64
Tabela 6 - Componentes do Déficit Habitacional por Faixa de Renda Domiciliar em 2010	64
Tabela 7 - Representação percentual do Déficit Habitacional	69
Tabela 8 - Relação PMCMV e Déficit Habitacional em São Paulo	71
Tabela 9- Relação entre PMCMV e Déficit Habitacional	73
Tabela 10 - Relação PMCMV e Déficit Habitacional no Rio de Janeiro	75
Tabela 11 - Relação PMCMV e Déficit Habitacional no Maranhão.....	77
Tabela 12 - PMCMV e Déficit Habitacional na Bahia.....	79
Tabela 13 - Relação entre PMCMV e Déficit Habitacional no Pará.....	81
Tabela 14 - Relação entre PMCMV e Déficit Habitacional no Paraná.....	83
Tabela 15 - Relação PMCMV e Déficit Habitacional no Ceará.....	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Métodos de pesquisa de acordo com variáveis	49
Quadro 2 - Formas de coleta de dados.	52

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de Políticas Públicas de Easton	22
Figura 2 - Fluxo Financeiros do SFH	30
Figura 3 - Estrutura da Política Nacional de Habitação	35
Figura 4 - Metodologia de Cálculo do Déficit Habitacional pela FJP.....	46
Figura 5 - Suclassificação de Estudos de Caso	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do Índice de Gini.....	39
Gráfico 2 - Distribuição percentual do rendimento familiar per capita, por quintos de rendimento - Brasil - 2001/2011	40
Gráfico 3- Financiamentos contratados através do PMCMV até junho/201.....	58
Gráfico 4 - Déficit Habitacional por Componentes (2007 a 2012)	65
Gráfico 5 - Evolução dos Componentes do Déficit Habitacional por Região.....	66
Gráfico 6 - Componentes do Déficit Habitacional em São Paulo	70
Gráfico 7 - UHs financiadas pelo PMCMV	71
Gráfico 8 - Componentes do Déficit Habitacional em Minas Gerais.....	72
Gráfico 9 - UHs financiadas pelo PMCMV	73
Gráfico 10 - Componentes do Déficit Habitacional no Rio de Janeiro	74
Gráfico 11 - UHs financiadas pelo PMCMV no Rio de Janeiro	75
Gráfico 12 - Componentes do Déficit Habitacional no Maranhão.....	76
Gráfico 13 - UHs financiadas pelo PMCMV no Maranhão	77
Gráfico 14 - Componentes do Déficit Habitacional da Bahia	78
Gráfico 15 - UHs financiadas pelo PMCMV na Bahia	79
Gráfico 16 - Componentes do Déficit Habitacional no Pará	80
Gráfico 17 - UHs financiadas pelo PMCMV no Pará	81
Gráfico 18 - Componentes do Déficit Habitacional no Paraná	82
Gráfico 19 - UHs financiadas pelo PMCMV no Paraná	83
Gráfico 20 - Componentes do Déficit Habitacional do Ceará.....	84
Gráfico 21 - UHs financiadas pelo PMCMV no Ceará.....	85
Gráfico 22 - Valorização Imobiliária e IGP-M	89
Gráfico 23 - Variação do IGP-M e Salário Mínimo.....	90

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	16
1.1. Problema de Pesquisa.....	19
1.2. Objetivos	20
1.2.1. Objetivo Geral	20
1.2.2. Objetivos Específicos.....	20
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E QUESTÃO HABITACIONAL	21
2.1. História e Definição de Políticas Públicas	21
2.1.1. A importância do estudo sobre Políticas Públicas	23
2.1.2. O surgimento de Políticas Públicas e sua Implementação	24
2.2. Políticas Públicas Habitacionais.....	27
2.2.1. Da República Velha ao Regime Militar	27
2.2.2. Da redemocratização a 2009	31
2.3. A Questão Habitacional no Brasil.....	37
2.3.1. A moradia como direito humano.....	37
2.3.2. Déficit Habitacional como reflexo da Desigualdade Social.....	38
2.3.3. O déficit habitacional brasileiro	42
3. METODOLOGIA.....	48
3.1. Tipo de Pesquisa.....	48
3.2. Delineamento de Pesquisa.....	48
3.3. Coleta Teórica	50
3.4. Coleta de Dados	51
3.5. Análise de Dados.....	53
4. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	55
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS	59

5.1	Disponibilidade de dados	59
5.2	Números do Déficit Habitacional Brasileiro	60
5.3	Números do PMCMV	67
5.4	Relação entre o PMCMV e o Déficit Habitacional	69
5.4.1	São Paulo	69
5.4.2	Minas Gerais	72
5.4.3	Rio de Janeiro	74
5.4.4	Maranhão	76
5.4.5	Bahia	78
5.4.6	Pará	80
5.4.7	Paraná	82
5.4.8	Ceará	84
6.	CONCLUSÃO	87
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92

1.INTRODUÇÃO

As políticas públicas em qualquer lugar do mundo estão intimamente relacionadas com o exercício da democracia e da cidadania. De acordo com Andrade, Castro e Pereira (2012), a democratização no Brasil surgiu de uma maneira muito diferente do que em outros países onde a participação da cidadania é maior, tais como EUA e França, uma vez que aqui a colonização portuguesa era repressora do exercício da cidadania pelo povo.

Moreira Neto (2008 *apud* Silva, 2012, p.59) relembra que a mudança de papel do Estado que passa a dar maior atenção aos direitos dos homens e ao humanismo em sua pauta governamental, conseqüentemente, aumenta a importância das discussões das políticas públicas.

Gohn (2004, p. 22) sobre a cidadania no Brasil afirma que no início dos anos 1990 esta sofre um processo de resignificação tendo a partir deste período a ideia de "participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social" e deixando de ser apenas um direito para tornar-se um dever dos cidadãos.

Bacelar (2003) recorda que o escopo dos governos federais, independente de democracias ou ditaduras, durante o período de 1930 a 1980 era o desenvolvimento econômico baseado na industrialização o que, somado as características centralizadora, conservadora e autoritária inertes ao Estado àquela época resumia as políticas públicas praticadas durante esses anos à ações que visavam o crescimento econômico, sem se preocupar com o lado social.

Complementariamente, Arretche (1999) afirma que o Brasil possuía, durante o regime militar, características muito mais próximas de um estado unitário do que de uma federação por diversas características:

- I) Governadores nomeados por voto indireto e sob influência do governo federal;
- II) Reforma fiscal da década de 60 levou os principais tributos para âmbitos federais, o qual mesmo após o repasse aos estados e municípios ainda exercia um alto controle verificador;
- III) As bases militares eram todas controladas pelo governo federal.

Invariavelmente, essa centralização de poder nas mãos de Brasília refletia no funcionamento das políticas públicas nacionais em diversos setores. A centralização acontecia em todos os setores uma vez que:

As políticas federais de habitação e saneamento básico eram formuladas, financiadas e avaliadas por uma agência federal e executadas por uma série de agências locais dela dependentes (ARRETCHE, 1999, p.114).

O aumento da cidadania bem como da participação popular nas eleições traz firmemente uma elevação do trabalho de políticas públicas em qualquer governo. Isso começou a acontecer no Brasil com redemocratização e a constituição de 1988, onde três pilares foram sustentados pelo novo texto federal: a democratização, a profissionalização da burocracia e a descentralização. Foi por meio desta característica constitucional que a participação cidadã foi elevada e diversas políticas públicas reformadas e implantadas por todo o território nacional (ABRUCIO, 2007).

Abrucio (2007) recorda que após a queda do regime militar no Brasil, era necessário que o novo governo federal fosse capaz de encontrar soluções em termo de gestão pública que combinassem com o novo momento vivido pelo país mas, o que de fato aconteceu, foi que durante a redemocratização houve tentativas de ajustar os erros desencadeados nos anos anteriores sob o comando militar.

Complementariamente, os movimentos sociais que lutaram pelo fim da ditadura militar também durante o período democrático ocuparam papel importante na adoção de uma nova gestão pública no país. Como consequência, a preocupação com as políticas sociais aumentou e o papel do governo federal foi reduzido ao passo que o dos regionais fora ampliado, caracterizando na teoria, um importante avanço para o desenvolvimento econômico (CUNHA; CUNHA, 2002).

Neste período, as políticas públicas mantiveram-se fracas pois o governo federal por sua "forte tradição centralizadora" e "tendência a padronização", "não considera as diferentes realidades apresentadas pelos estados e municípios", o que resultou um insucesso na implementação de grande parte dessas ações (CUNHA; CUNHA, 2002).

O fortalecimento dos governos regionais no período pós constituição de 1988 deu-se por iniciativa do governo federal ainda que por motivos diferentes daqueles que basearam a carta máxima da nação. Como consequência os municípios iniciaram uma fase de receber uma maior fatia do conjunto tributário bem como passaram a ser responsáveis pelas políticas públicas de educação e saúde (SOUZA, 2004).

Durante o governo FHC, o país passava por uma reforma estrutural e econômica. Gohn (2004) ao fazer uma retrospectiva das políticas sociais durante este período lembra que havia uma grande diversidade de políticas sociais tímidas além de outras ações visando o desenvolvimento do trabalhador nas quais o impacto era reduzido pelo momento econômico vivido no país com recessão e elevada taxa de desemprego. Ainda de acordo com o autor, outra característica do primeiro governo FHC foi a de políticas voltadas "não em áreas sociais (como moradia, saúde, educação etc.), mas em projetos pontualizados, como crianças, jovens, mulheres etc", o que enfraqueceu os movimentos sociais antigos (GOHN, 2004, p. 26).

Uma característica marcante das políticas públicas atualmente no Brasil é a questão do empoderamento de comunidades locais, como recorda Souza:

A Constituição de 1988 foi pródiga na criação de mecanismos de participação das comunidades locais em alguns fóruns decisórios e no controle dos resultados de certas políticas públicas locais, buscando, ao mesmo tempo, empoderar segmentos da comunidade e promover a accountability dos gestores públicos (SOUZA, 2004, p.38).

Gohn (2004) também destaca a importância desse conceito configurado na Constituição de 1988 e relacionando-o com a importância da definição das políticas públicas:

O “empoderamento” da comunidade, para que ela seja protagonista de sua própria história tem sido um termo que entrou para o jargão das políticas públicas e dos analistas, neste novo milênio. Trata-se de processos que tenham a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos- os novos educadores sociais – atores fundamentais na organização e o desenvolvimento dos projetos. O novo processo tem ocorrido, predominantemente, sem articulações políticas mais amplas, principalmente com partidos políticos ou sindicatos (GOHN, 2004, p.23).

Essa característica do empoderamento vem através do princípio descentralizador, característica presente na carta constitucional de 1988. Crê-se que através dela e da participação

cívica que oferecida, as demandas de cada grupo social sejam ouvidas e mais facilmente entendidas.

Já durante o governo Lula, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi um importante passo para o desenvolvimento de políticas públicas nas áreas urbanas. Maricato (2006) afirma que desde a queda do regime militar, embora a população urbana já fosse enorme maioria dentro do território nacional, houve diversas tentativas falhas de implementação de políticas urbanas até a criação desta nova casa ministerial a qual é repartida em quatro pastas: saneamento ambiental, mobilidade urbana, planejamento territorial, e aquela que é o escopo deste trabalho e a qual será muito mais abordada a seguir, a moradia.

Integrando o conceito de participação dos governos locais e a necessidade de atenção as políticas públicas o Ministério das Cidades, a fim de discutir e melhor embasar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) realizou em 2003 a I Conferência Nacional das Cidades, as quais contam com "2.800 delegados (de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda de instituições governamentais e legislativas)" e posteriormente realizaria outras quatro edições (MARICATO, 2006, p. 216; GRAZIA; RODRIGUES, 2003).

Pelas questões supracitadas relativas a importância do estudo de políticas públicas, em especial em um país emergente como Brasil, e dada a importância social do quesito habitação, este será o escopo deste trabalho.

1.1. Problema de Pesquisa

O problema de pesquisa aqui tratado foi o Programa Minha Casa Minha Vida, avaliando se os resultados por meio desta política até agora são satisfatórios ou se os recursos empregados não propiciaram habitações com condições humanas aos contemplados

1.2. Objetivos

Baseado no problema de pesquisa proposto, cria-se os objetivos específicos e geral deste trabalho.

1.2.1. Objetivo Geral

Fazer o estudo de caso da eficácia do Programa Minha Casa, Minha Vida e sua relação com o déficit habitacional no Brasil.

1.2.2. Objetivos Específicos

1. Levantar a evolução do déficit habitacional do Brasil entre 2007 e 2012
2. Verificar a participação do Programa Minha Casa, Minha Vida no sistema habitacional brasileiro
3. Sugerir mudanças a fim de buscar melhorias no programa.

O trabalho a seguir está segmentado de forma que facilite a compreensão sobre relação entre políticas públicas e questão habitacional. No primeiro tópico é apresentado a definição e a história das políticas públicas além da importância do estudo deste assunto. Em seguida é realizada uma revisão histórica sobre as políticas habitacionais no Brasil desde a urbanização. Por fim, trata-se da importância social da moradia, sendo este um direito humano garantido pela Constituição Federal, das formas de cálculo do déficit habitacional e da relação entre a falta de residências e a desigualdade social empregada no país.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E QUESTÃO HABITACIONAL

Nos tópicos que virão a seguir foi feita uma coletânea da bibliografia no âmbito nacional a respeito da questão habitacional brasileira. Como será dissertado sobre, a habitação é um garantia social do ser humano tanto em âmbito mundial através de conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) como na esfera nacional conferida por lei.

2.1. História e Definição de Políticas Públicas

As políticas públicas, são definidas por diversos autores ao longo dos anos. As contribuições mais antigas da área datam do século de 1930, ainda sem compreensão exata do que estava sendo estudado. Serão relatadas por meio de levantamento bibliográfico, a história e a definição das políticas públicas, a importância do estudo destas a fim de contribuir com as melhorias, a teoria sobre implementação e por fim, a trajetória das políticas públicas no Brasil.

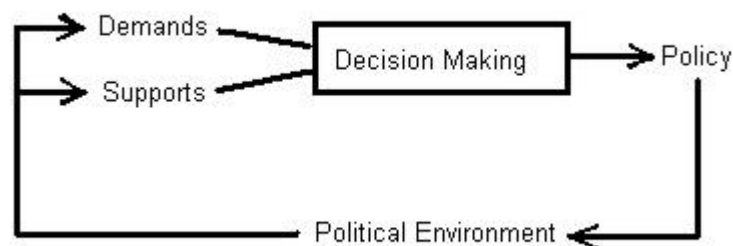
Diversas foram as definições e contribuições para a compreensão de políticas públicas ao longo da história. Laswell (1936 *apud* Souza, 2006, p.23) "introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos".

Simon (1957) em sua obra *Comportamento Administrativo*, levanta o conceito de "racionalidade limitada" inerente ao tomador de decisão. já que na teoria, a escolha da estratégia correta passa pelo levantamento das opções, da consideração das consequências de cada um dos caminhos e da decisão propriamente dita. Entretanto, o administrador tem a visão ofuscada pois as opções e as consequências são conhecidas apenas parcialmente, o que prejudica a escolha (SIMON, 1957).

Já Lindblom (1959) traz a tona outra parte da tomada de decisão do gestor público, defendendo deliberações práticas que visam resolver as situações em diversos níveis cientes dos efeitos colaterais ao contrário do que acontece em seu tempo, onde a decisão era tomada buscando-se resolver os problemas rapidamente e sem medir as consequências.

Easton (1965 *apud* Jenkins-Smith e Sabatier, 2003, p.136), afirma a coexistência de alguns elementos divididos nas seguintes classes: entrantes (*inputs*), de rendimento (*throughput*), saídas (*outputs*) e de feedback operando dentro de amplos ambientes. A compreensão dessas variáveis como um modelo de sistema funcional foi fundamental para a elaboração das diversas formas de avaliação de políticas públicas surgidas ao longo dos anos. Abaixo, o modelo desenhado por Easton:

Figura 1 - Modelo de Políticas Públicas de Easton



Fonte: Easton, 1965

Simplificadamente, Dyer (2012) define políticas públicas como o que o governo deseja fazer ou não fazer, já que é de responsabilidade deste ente regular o conflito com a sociedade; organizar a sua própria sociedade para entrar em conflito com uma outra sociedade; distribuir uma grande quantidade de recompensas simbólicas e materiais de serviços para membros dessa sociedade e também extrair dinheiro dessa sociedade, normalmente na forma de impostos.

Peters (2012) define políticas públicas como a soma das atividades governamentais realizadas tanto diretamente como indiretamente através de agentes influentes na vida dos cidadãos. São mostradas três níveis de atuação nas políticas públicas. A primeira são as escolhas, onde os governantes decidem as diretrizes. Em seguida, há as saídas que consistem nas escolhas tornando-se um conjunto de ações concretas. E, por fim, ocorrem os impactos nos mais diversos patamares da sociedade como na economia, na educação ou até redução da pobreza, por exemplo. (PETERS, 2012).

Em outra linha de pensamento, RUA (1997) trata as políticas públicas como resultado das decisões políticas tomadas pela entidade governamental, a qual busca alocar os recursos de forma

imperativa a fim de suprir os diversos tipos de demandas surgidas ora do povo ora do próprio sistema político.

Cochran et al. (2009), afirmam que políticas públicas são cursos de ações intencionais seguidas por uma instituição governamental ou oficial a fim de resolver um problema de preocupação notória e exemplificando as formas práticas de isso acontecer, sugere leis, declarações públicas e regulamentações oficiais como meios de resolução.

Por fim, Souza (2006) discorre sobre as diversas definições a respeito de políticas públicas e inferências de autores e através de uma revisão bibliográfica, e conclui que esse conceito costumeiramente assume uma visão holística, não se atendo apenas ao campo das ciências políticas, de onde é reconhecidamente parte integrante, mas ampliando-se para diversas áreas do conhecimento.

2.1.1. A importância do estudo sobre Políticas Públicas

Como afirma Farah (2011), a Administração Pública (AP) começou a ser tratada como disciplina e área de formação há mais de um século nos Estados Unidos, visando a preparação adequada de servidores públicos para desempenhar suas atribuições. Desde essa época, nunca mais a academia deixou de se aprofundar no estudo de políticas públicas.

Até a década de 1960, o tema políticas públicas era tratado apenas de forma pontual nos cursos de AP sem entrar no mérito da análise. O que se compreendia naquela época, era de que o administrador público deveria focar na implementação e não na formulação. Entretanto, cursos de pós graduação surgidos nesse período nos Estados Unidos da América (EUA) buscaram o escopo na análise de políticas públicas, iniciando-se assim um novo campo na área (FARAH, 2011).

Nas universidades, o tema políticas públicas começou a ser debatido sob duas vertentes: i) na Europa, o conteúdo se resumia ao papel do Estado de acordo com teorias explicativas; ii) nos Estados Unidos a ênfase era no estudo da ação dos governos abstendo-se das doutrinas acerca do papel do Estado (SOUZA, 2006).

Majone e Quade (1980 *apud* Lima e D'Ascenzi, 2013, p.101), destacam o valor prático desse tipo de estudo ao afirmarem que analisar políticas públicas é uma das maneiras aplicadas de compreender a fundo as problemáticas de caráter social e técnico e dessa forma propor soluções a fim de encontrar melhorias.

A importância do estudo também passa pela falta de certezas sobre a área, como lembram Amorim e Boullosa (2013), que consideram que a área de estudo de políticas públicas, embora exista há décadas, ainda não foi sequer capaz de definir a si própria.

Outro ponto do estudo de políticas públicas está relacionado com o caráter multidisciplinar citado por Laswell (1951 *apud* Frey, 2000, p. 214) o qual deve estar obrigatoriamente presente na avaliação dessa área já que diversos campos do conhecimento estão ali abordados.

Destaca-se ainda três outros motivos para o estudo de políticas públicas: o teórico, o prático e o político. A razão teórica é explicitada a partir da procura de cientistas sociais em entender o comportamento político de governantes e instituições bem como seu funcionamento. O ponto prático vem a partir do empenho dos estudiosos desta área em compreender a efetividade de políticas públicas e encontrar melhorias no seu processo de implementação a fim de alavancar a prosperidade na sociedade. Por fim, o motivo político o qual consiste na tentativa de entender os argumentos e posições ideológicas que definem as escolhas políticas. (COCHRAN et al., 2009)

2.1.2. O surgimento de Políticas Públicas e sua Implementação

Um ponto importante a respeito de políticas públicas é abordado por RUA (1997), a qual recorda que a sociedade é demasiadamente heterogênea internamente, já que seus indivíduos possuem gostos e convicções diferentes, para que haja decisões simpáticas a todos. Assim, para solucionar os diversos conflitos os governos optam por utilizar uma ferramenta chamada política em que a busca é pela resolução de problemas que atingem a grupos de indivíduos. A partir deste princípio, surgem as políticas públicas.

As políticas públicas estão fortemente presentes nos estados democráticos uma vez que são nestas localidades onde os cidadãos usufruem de deveres e direitos. Como escreve Silva (2012, *apud* Bucci, 2002, p.58), as políticas públicas são entendidas como "metas coletivas conscientes" uma vez que são "voltadas ao atendimento das necessidades socialmente relevantes". Desta forma, pode-se inferir que estas iniciam-se a partir da estabilização dos governos democráticos, como lembra Souza (2006, p.22) "em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer, é passível de (a) ser formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes".

Existem duas estratégias de convergências para políticas públicas, classificadas de acordo com a esfera dos entes envolvidos, sendo que a primeira diz respeito a cooperação intermunicipal ou interestadual e a segunda parte do governo federal para as subdivisões regionais. No segundo caso, o governo federal, utilizando-se de suas prerrogativas institucionais, define as políticas públicas e por meio de recursos financeiros, leis aprovadas no poder legislativo ou outras ferramentas, incentiva os entes de esferas inferiores a seguir tais diretrizes (MACHADO, 2008).

Complementariamente, em sua obra *American Public Policy*, Peters (2012) cita como ferramentas do Estado para implementação de políticas públicas, que satisfarão as necessidades da população a lei, os serviços públicos, a emissão de moeda, os impostos a persuasão além de outras ferramentas econômicas.

Para Frey (2000, p. 226), as políticas públicas são comumente divididas na literatura da área em "fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos da política". A implementação das políticas públicas torna-se de suma importância devido a grande quantidade de processos decisórios e de atores políticos no cenário, o que faz deste um processo complexo como descrevem Pressman e Widavsky (1973 *apud* Lima e Medeiros, 2012, p. 1254) em sua obra *Implemetaion: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, considerada marco inicial no estudo desta área.

Uma das maiores dificuldades da implementação está nas peculiaridades regionais. As políticas públicas são definidas de forma centralizadas por um governo, independente do âmbito, e depois são expandidas as demais regiões. Lima e D'Ascenzi (2013) escrevem.

As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas equilibram-se, grosso modo, nesses pressupostos. A definição do problema da implementação influencia a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p.102).

Dentro do campo das políticas públicas, existe uma subárea denominada Políticas Sociais. Estas surgiram com a expansão dos movimentos populares do século XIX, os quais eram direcionados para o conflito entre capital e trabalho, agravado com as revoluções industriais ocorridos à época. O Estado passou a assumir então o papel de regulador das relações sociais, sem atuar totalmente voltado para o acúmulo de capital, focando em assuntos de interesse social tais como educação, saúde, previdência, saneamento básico e habitação (HOLFLING, 2001).

Historicamente, as políticas sociais no Brasil são constituídas por uma série de programas setoriais criados em sobreposição com outros, sem haver um planejamento, com genérica vida de curto prazo, baixa eficácia e eficiência, porém com largos montantes financeiros neles investidos. Frisa-se também que ao contrário do que alguns governantes pesam, o desenvolvimento social não está atrelado ao econômico e se não houverem ações eficazes em relação a redução da desigualdade social, está só tende a aumentar (COHN, 2009).

Essa falta de planejamento das políticas sociais tem origem no fato da constituição destes estar baseada em pressões cotidianas e ser proveniente da intuição e do voluntarismo dos formuladores, sem embasamento de dados, que cedem a pedidos populares (MADEIRA, 2004).

Fator importante no estudo de políticas sociais, a descentralização das políticas públicas - tanto para outros órgãos da federação como prefeituras ou governos estaduais como para o setor privado ou ainda para as ONGs - é consenso entre autores da área como uma alternativa interessante para elevar a eficácia e eficiência das ações governamentais sociais (LEITE, 2011).

Ao longo do tempo, o governo federal adotou diversas estratégias para fomento da habitação e estas serão revistas a seguir.

2.2. Políticas Públicas Habitacionais

Desde o início da intensificação do processo de urbanização no Brasil os governos buscavam soluções a fim de minimizar os problemas sociais causados pela pouca oferta de moradia às classes populares. Cada qual a sua maneira, houve diversas tentativas de implementar políticas públicas habitacionais para resolver tais situações. A seguir ocorrerá uma revisão bibliográfica onde será exposto a formulação, a implementação e os efeitos das políticas habitacionais nos governos federais desde a República Velha.

2.2.1. Da República Velha ao Regime Militar

Cymbalista e Moreira (2006) recordam que o Estado brasileiro passou a se preocupar com a questão habitacional do final do século XIX quando o crescimento industrial demandou mão de obra operária. Bonduki (1994) afirma que a preocupação estatal até então resumia-se a dois pontos i) repressão a insalubridade das moradias coletivas e ii) concessão de isenção fiscal a construtores, o que acabavam beneficiando apenas proprietários de imóveis de aluguel.

Prática muito comum na época, como afirma Bonduki (1994), a manutenção de imóveis para locação era uma das melhores alternativas de investimento e garantia rendimentos mensais melhores do que o da poupança, além de haver a valorização territorial pressionada pela reforma urbana (retirada dos cortiços e outras habitações consideradas insalubres dos centros), protagonizada nas metrópoles durante a industrialização.

Coelho (2002) recorda que as habitações para operários e artesãos, até a entrada do Ditadura Vargas, resumiam-se em imóveis de aluguel para aqueles com condições de pagar ou moradias subnormais, como favelas já que os cortiços haviam sido demolidos dos centros das grandes metrópoles. Bonduki (1994, p. 714) ainda afirma que pelas características dos movimentos sociais bem como a liberalidade econômica "o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias nem a sociedade lhe atribuía esta função".

Cymbalista e Moreira (2006, p. 33) citam que o início da preocupação com a habitação de interesse social ocorreu durante o governo Vargas momento em que criou-se uma nova forma de

enxergar a moradia, com transformação nos "valores econômicos" onde morador era sinônimo de proprietário e "valores morais" com o combate a habitação coletiva e exaltação do núcleo unifamiliar.

Assim, em 1933, buscando facilitar o acesso a compra do imóvel próprio o governo Vargas cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPS), que consistiam em fundos de aposentadoria alimentados pelo Estado, pelos empregados e empregadores onde os recursos poderiam ser destinados a construção de imóveis (COELHO, 2002; CYMBALISTA E MOREIRA, 2006).

Bonduki (1994) chama a atenção para a necessidade dos governos populistas realizarem políticas de interesses sociais, entre elas as de habitação, a fim de firmar e legitimar a governança do Estado. É com esse intuito que em 1946, durante o governo Dutra, é criada a Fundação Casa Popular (FCP) projeto que de certo ponto de vista era tido como megalomaniaco já que se propunha a financiar diversas benfeitorias além da moradia e que devido a desarticulação dos órgãos e a falta de recursos não obteve o sucesso desejado ainda que tenha servido como base para a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), importante marco na história das políticas habitacionais brasileiras (COELHO, 2002; BONDUKI, 1994).

Azevedo (2013, p. 108) afirma que a FCP consistia na "a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares para as classes de baixa renda". Embora algumas diversas cidades pelo país foram beneficiadas com residências, a Fundação teve muitas dificuldades em se financiar já que era dependente de repasses governamentais (e conseqüentemente da importância que o tema habitação ocupava na pasta governamental), do imposto de transmissão o qual fora boicotado por muitos estados devido ao ônus político de se recolher e por fim, das prestações dos mutuários que não eram indexadas a nenhum índice inflacionário, o que confluuiu para encerramento das suas atividades com a chegada do governo militar (MELO, 2008; AZEVEDO, 2013).

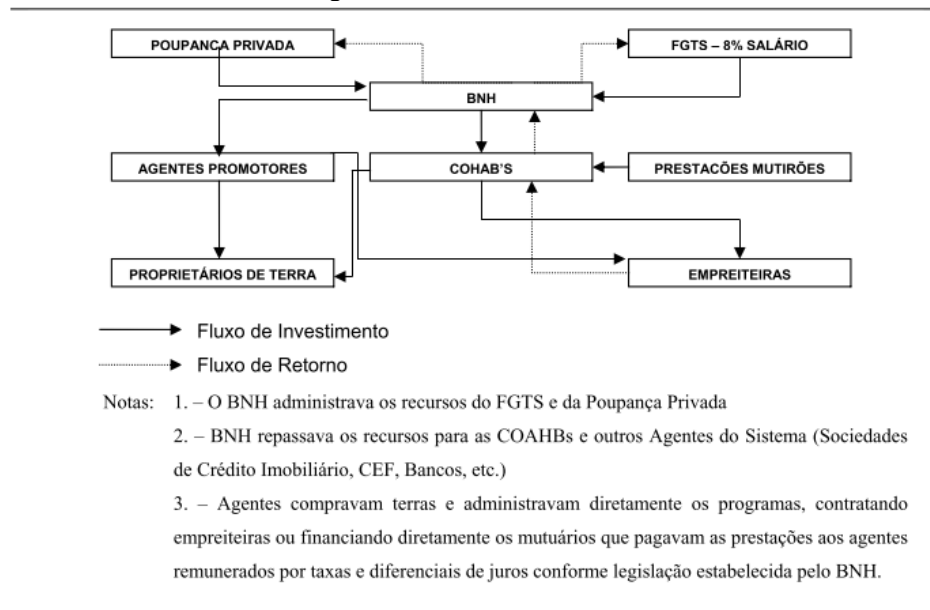
A ditadura militar ao entrar no poder teve ciência da problemática que a crise de moradias representava e deu como resposta "a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais" o qual tinha como fontes de recursos a arrecadação o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

(SBPE) e após 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (SANTOS, 1999, p. 10).

Juntamente a criação do SFH foi instituído o Banco Nacional da Habitação (BNH) que seria o principal instrumento de financiamento imobiliário durante o regime militar (LANNOY, 2006). Azevedo (2013) analisa que a diferença do BNH para a FCP consistia na adoção de uma racionalidade considerada empresarial uma vez que estava aprendida a lição de que mediante o cenário econômico vivido à época não era possível fomentar apenas habitações de interesse social o que levou a administração a dividir os estratos de clientes em popular, econômico e médio.

Em um primeiro momento, a maioria dos financiamentos contratados pelo BNH estava localizada nas classes média e alta da população uma vez que a mentalidade empresarial que regia o Banco implicava em custos de aquisição mais altos repassados aos mutuários (AZEVEDO, 2013). Com o passar do tempo, o BNH tornou-se um órgão normativo que apenas fiscalizava agentes promotores e as Companhias Habitacionais (COHAB), criadas com o objetivo de atuarem como incorporadoras para os domicílios de baixa renda, visando fortalecer os financiamentos de interesse social, um dos principais objetivos do banco (LANNOY, 2006; AZEVEDO, 2013).

Figura 2 - Fluxo Financeiros do SFH



Fonte: Brandão (1983 *apud* Lannoy, 2006, p.74)

Santos (1999) e Azevedo (2013) afirmam que ainda que em números gerais os financiamentos populares não tenham sido expressivos, existiam algumas condições especiais a fim de facilitar a atração de novos mutuários de baixa renda ou reduzir as taxas de inadimplência, tais como:

I) Remuneração das COHABs por taxa de administração retirando o lucro do incorporador da conta e reduzindo o valor do imóvel;

II) A utilização do FGTS como ferramenta de quitação das casas populares já que o maior montante desse fundo é proveniente dos trabalhadores com maiores salários (a classe média pagava o domicílio da classe baixa);

III) Juros mais baixos e prazos de financiamentos mais estendidos;

IV) Transferência de ônus de subsídios indiretos já que custos de obras da infra-estrutura pelas os mutuários não pagam são repassados às prefeituras municipais;

V) Criação do Plano de Equivalência Salarial aliviando o momento de perda do poder de compra e consequente elevação da representatividade da porcentagem no salário do trabalhador.

Como principais críticas ao modelo implementado pelo BNH estão a incapacidade de atender a população de baixa renda, o grau centralizador e uniformizado das tomadas de decisão, a construção de conjuntos habitacionais em locais distantes sem infra-estrutura e por fim, o modelo econômico que não correspondeu com as expectativas (CIDADES, 2004).

A criação do BNH foi, sem dúvida um avanço para o setor habitacional de interesse social em todo o país, porém, o modelo baseado no SFH não foi capaz de suportar a crise financeira vivida no Brasil na década de 80 mesmo com todas as medidas corretivas tentadas (COELHO, 2002). O governo Sarney institui o fim do Banco Nacional da Habitação e o incorporou a Caixa Econômica Federal (CEF) em um ato que marcou um período de falta de investimentos no setor habitacional, fruto da recessão econômica na era da redemocratização (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

2.2.2. Da redemocratização a 2009

Após o enfraquecimento do SFH e o encerramento das operações do BNH, o setor de habitação popular passa por um momento de crise institucional, sem que houvessem diretrizes que regessem as ações, "sem articulação adequada e sem uma política consistente e coerente com o foco prioritário, ou seja, a população de baixa renda" (LANNNOY, 2006, p. 87). Como recorda Arretche (1996 *apud* Cymbelista e Moreira, 2004, p. 36), "não é de forma alguma desprovido de sentido dizer que a política habitacional foi o maior fiasco da agenda de reformas do início da redemocratização no país".

Bonduki (2008) demonstra que a descontinuidade das ações tocantes a moradias foi tão grande que entre o fim do BNH em 1986 e a criação do Ministério das Cidades em 2003 a gestão de políticas habitacional esteve subordinada a sete diferentes ministérios ou estruturas administrativas. Para exemplificar o momento de turbulência, basta olhar para a quantidade de órgãos que existiram durante os poucos anos pós fechamento do BNH:

Extinto em agosto de 1986, as atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), cuja competência

abrangia as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente, enquanto que a Caixa estava vinculada ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.10).

Santos (1999) afirma que mesmo a crise institucional que assolava o setor bem como as dificuldades econômicas existentes na época as ações habitacionais haviam de prosseguir porém, sem um órgão central forte como o SFH para ditar as regras do jogo, programas alternativos financiados com recursos orçamentários fortaleceram-se, fazendo o sistema alternativo mais eficiente do que o convencional.

A constituição brasileira de 1988 coloca como responsabilidade também dos Estados e Municípios a questão habitacional, o que os levou a uma transferência de responsabilidade e surgimento de programas alternativos de fomento a habitação popular (CIDADES, 2004). Prova disso, é que durante o governo Sarney, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, que almejava financiar a construção de 550 mil domicílios para famílias com renda máxima de três salários mínimos e que centralizava as ações dos programas alternativos construiu mais moradias do que os programas convencionais, sendo o grande destaque da época (LANNOY, 2006).

O governo Collor agravou ainda mais a situação da política habitacional com a criação do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) o qual "previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais (U.H.) em 180 dias por meio da contratação de empreiteiras privadas" onde milhares de unidades não foram entregues e os gastos extrapolaram o orçamento (SANTOS, 1999, p. 21). Além disso, houve também o fim do vínculo entre programas habitacionais e de saneamento e a suspensão dos financiamentos por meio do FGTS que haviam voltado a acontecer em 1990 e em dois anos operacionalizaram 526 mil unidades, comprometendo os dois anos subsequentes (LANNOY, 2006).

Após o Impeachment, o governo Itamar Franco entre 1993 e 1994, buscou o resgate da credibilidade abalada através da implementação de mecanismos a fim de finalizar as obras inacabadas financiadas com recursos do FGTS. Criou ainda o Habitar Brasil e o Morar Município, programas de baixo impacto na questão habitacional e realizou a encomenda a

Fundação João Pinheiro da pesquisa de déficit habitacional, medida esta a de maior destaque em seu governo (SANTOS, 1999).

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) trouxe novidades a política habitacional brasileira já que os parâmetros que pautavam o setor desde BNH (como a viabilização da construção de grandes conjuntos habitacionais) eram tidos em documentos oficiais como vencidos e os antigos valores eram substituídos por outros como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real" além da integração com outras políticas urbanas tais como mobilidade e saneamento básico. Além disso, marcou também o retorno do FGTS para a contratação dos financiamentos domiciliares. Pela primeira vez em décadas, havia uma espinha dorsal na política habitacional brasileira (BONDUKI, 2008).

A gestão dos recursos destinados as moradias durante o governo FHC podem ser segmentadas em três esferas nas quais os recursos financeiros eram provenientes de diferentes fontes:

a) Linhas de financiamento para o setor público, por meio dos programas Pró-Moradia, Pró-Saneamento e Carta de Crédito que tinha como objetivo a melhoria de habitações localizadas em condições precárias e insalubres e recursos provenientes do FGTS;

b) Programas de melhoria na legislação e no desenvolvimento institucionalizado setor, através do Programa Apoio à Produção, visando fomentar a ação de empresas privadas através da certificação da qualidade de materiais de construção, da criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), da flexibilização do SFH e da revisão da legislação sobre o uso do solo, todas medidas de caráter normativo e sem necessidade de recursos financeiros;

c) Formas de financiamento visando atingir diretamente famílias com renda máxima de até doze salários mínimos através do Programa Carta de Crédito (nas modalidades associativa e individual), onde os recursos de empréstimos eram contratados diretamente pela pessoa física em uma das agências CEF e o montante era proveniente do FGTS a juros mais baixos que os de mercado e podiam ser utilizados para diversas finalidades de caráter habitacional como reforma, compra de material de construção, aquisição de terreno urbano ou rural, aquisição de imóvel usado ou ainda imóvel novo (SANTOS, 1999).

O segundo governo de FHC foi marcado por uma forte crise econômica que mais uma vez atingia o país. Como consequência, em acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) o uso do FGTS fora restringido e não podia mais ser fonte de empréstimo as outras esferas do governo (municipal e estadual), limitando sua atuação a conceder recursos ao setor privado ou a pessoas físicas por meio de empréstimos individuais. Foi criado também o Programa Minha Casa, onde o imóvel era arrendado para a família e ao término do contrato havia a opção de compra (LANNOY, 2006).

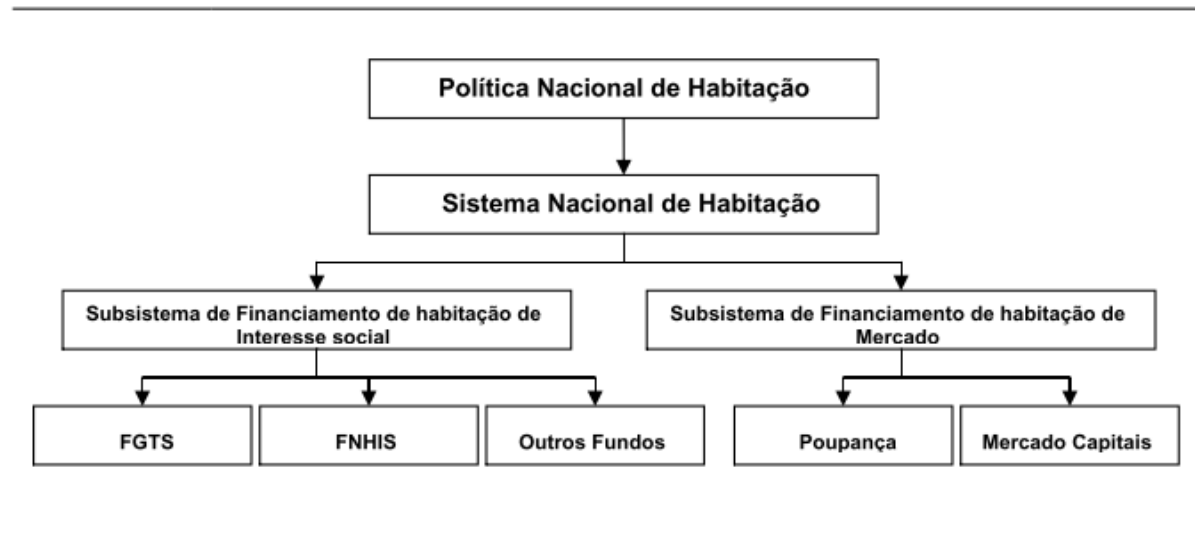
Apesar das inúmeras medidas visando o favorecimento da habitação de interesse social, o governo FHC obteve pouco sucesso nessa empreitada. Entre 1995 e 2003, 85% dos recursos administrados pela União foram empregados em financiamento de material de construção, aquisição de imóveis usados e Carta de Crédito Associativa, já que estes eram as modalidades de que propiciavam melhores lucros ao operador das políticas, a CEF. O primeiro item foi responsável por 9,3 bilhões de reais durante o período embora atinja famílias de baixa renda é um incentivo a auto construção e consequente inadequação habitacional por ocuparem áreas clandestinas, periféricas ou sem infra estrutura. Já o segundo não impacta ativamente na economia, não gera empregos e nem atividade econômica. Por fim, a Carta de Crédito Associativa foi uma "válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas". (BONDUKI, 2008, p. 79).

O que se observou no período entre 1995 e 2002 foi uma política de concessão de financiamentos centralizada nas mãos do ente federal, com enfraquecimento da autonomia dos Estados e Municípios com o fechamento de diversas COHAB estaduais (BRASIL, 2004). Ainda sim, houve a aprovação o Estatuto da Cidade reuniu importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos, capazes de garantir efetividade ao Plano Diretor dos Municípios (LANNOY, 2006).

É tentando resolver este hiato que, ao assumir a presidência da República, Luiz Inácio da Silva comandou uma reestruturação na gestão habitacional brasileira. Criou, em 2003, o Ministério das Cidades segmentado em quatro secretarias: Habitação; Programas Urbanos; Saneamento Ambiental; Transportes e Mobilidade Urbana, deixando clara a intenção de promover a integração entre políticas habitacionais e as demais ações de desenvolvimento urbano. Idealizou também a Conferência Nacional das Cidades que como fruto criou o Conselho

das Cidades órgão composto por delegados municipais e responsável por "assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional". Articulou também o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que visa sistematizar a Política Nacional de Habitação (PNH), conforme figura abaixo (CIDADES, 2004, p. 12).

Figura 3 - Estrutura da Política Nacional de Habitação



Fonte: Lannoy, 2006

Para garantir o cumprimento de seus objetivos, o governo Lula conseguiu aprovar alguns regimentos que facilitaram que o foco dos financiamentos de interesse social se resumissem as classes populares. O primeiro deles a Lei 10.934 que garantia maior segurança jurídica as empreiteiras no mercado privado pressionando a oferta de imóveis às classes médias e altas para cima. O segundo foi uma resolução no Conselho Monetário Nacional (COPOM) que fomentou a atividade produtiva, também alavancando as atividades do setor imobiliário. Por fim, no legislativo foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, demanda antiga que tramitava a mais de treze anos no Congresso (MARICATO, 2005).

O grande objetivo do governo Lula em seus primeiros anos no tocante a política habitacional, era a implementação do Projeto Moradia, formulado antes de seu ingresso na presidência e que consistia em através da alocação de recursos provenientes de tributos e do FGTS, prover habitação às famílias com faixa de renda de até três salários mínimos por meio de

subsídios inversamente proporcionais a renda dos pleiteantes. Embora medidas como a criação do Ministério das Cidades e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social fossem ações substanciais na implementação do Projeto Moradia o cenário macroeconômico que exigia alcançar um superávit primário não deixava muito espaço no orçamento para a alocação de recursos provenientes de tributos em subsídios a habitações de interesse social (BONDUKI, 2008).

Aos poucos, o governo Lula aumenta sua autonomia orçamentária e em 2007 lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja meta era alavancar o crescimento econômico do país por meio de volumosos investimentos em obras de infraestrutura, destinando recursos inclusive ao campo habitacional (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2013). Além disso, o diagnóstico à época dizia que as deficiências da infraestrutura nacional, especialmente no tocante a transportes e logística, caracterizava-se como um grande empecilho ao crescimento econômico do país (DOMINGUES; MAGALHÃES; FARIA, 2009).

Como frisa Rodrigues e Salvador (2011), o valor inicial destinado ao PAC era de R\$ 503,9 bilhões, posteriormente elevados para R\$ 657,4 bilhões com o objetivo de fomentar a iniciativa privada, aumentar o investimento público em obras de infraestrutura e derrubar barreiras de caráter burocrático e normativo ao crescimento.

A fim de cumprir com os objetivos iniciais do programa, foram adotadas seis medidas institucionais, conforme aparece no Balanço Completo do PAC 2007-2010: a) medidas de desoneração tributária; b) medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário; c) medidas de estímulo ao crédito e financiamento; d) medidas de melhoria ao ambiente de investimentos; e) medidas de gestão; f) medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2010).

No tocante ao setor de moradias, o montante tinha como maior finalidade a urbanização das favelas com 8,9 bilhões alocados. Com a crise econômica em 2008, um novo pacote de medidas do PAC foi lançado visando aquecer a demanda por mão de obra. Nessa conjuntura, nasceu o Programa Minha Casa, Minha Vida (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2013).

2.3. A Questão Habitacional no Brasil

A moradia, embora seja uma garantia social sempre foi historicamente renegada no Brasil quando referido as camadas populares. Ainda que essencial, trata-se de um bem de alto custo de produção e conseqüentemente, de comercialização ao passo que as famílias com rendas mais baixas possuem grandes dificuldades em adquiri-las sem ajuda do governo. A seguir, será realizada uma pesquisa bibliográfica a respeito desse tema.

2.3.1. A moradia como direito humano

Cardoso (2001) recorda que a desde a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 já existe a perspectiva de que o direito a moradia é um "mínimo social", ou seja é um dos itens básicos para que o ser humano possa se desenvolver. Em seu artigo 25º a Declaração Universal de Direitos Humanos diz que "toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis".

A constituição brasileira promulga no Título II - *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*, Capítulo II- *Dos Direitos Sociais* através da Emenda Constitucional nº 64:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2010)

Além disso, no Título III - *Da Organização do Estado*, Capítulo II - *Da União*, a respeito dos direitos e deveres do órgão, temos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...];
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988).

Não obstante, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou duas edições da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - HABITAT a fim de chamar a

atenção dos países para as condições de moradia nas cidades. A primeira edição, em 1976 foi realizada em Canadá e teve como fruto a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos que "indica um consenso internacional relativo às políticas públicas acerca dos assentamentos humanos, reafirmando a moradia adequada e os serviços como um direito humano básico e apontando a responsabilidade dos governos por ações visando a assegurar este direito" além da criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, localizado no Quênia (LORENZETTI, 2001, p. 5).

A II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) aconteceu em 1996 na Turquia e teve como princípios acabar com a deterioração dos assentamentos humanos além de criar base para o desenvolvimento sustentável destes, além de reafirmar o comprometimento com a "total e progressiva realização do direito a moradias adequadas, conforme estabelecido em instrumentos" e emitiu a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, 1996, p. 3).

Está explícito em diversos documentos onde a República Federativa do Brasil é participante o direito do cidadão à moradia digna bem como o dever do Estado em proporcionar políticas públicas de fomento a oferta de habitação popular.

Como recorda Lorenzetti (2001), o Estado é a entidade de maior responsabilidade acerca dos direitos sociais, tais como a moradia. Barbosa (1998) explicita a ideia de que a habitação tem atividades ramificadas nas áreas comerciais e sociais onde o primeiro regula-se automaticamente de acordo com regras econômicas ao passo que o segundo necessita da intervenção estatal para seu funcionamento. Portanto, se o estado não define políticas públicas habitacionais a sociedade há um desrespeito a Constituição Federal e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

2.3.2. Déficit Habitacional como reflexo da Desigualdade Social

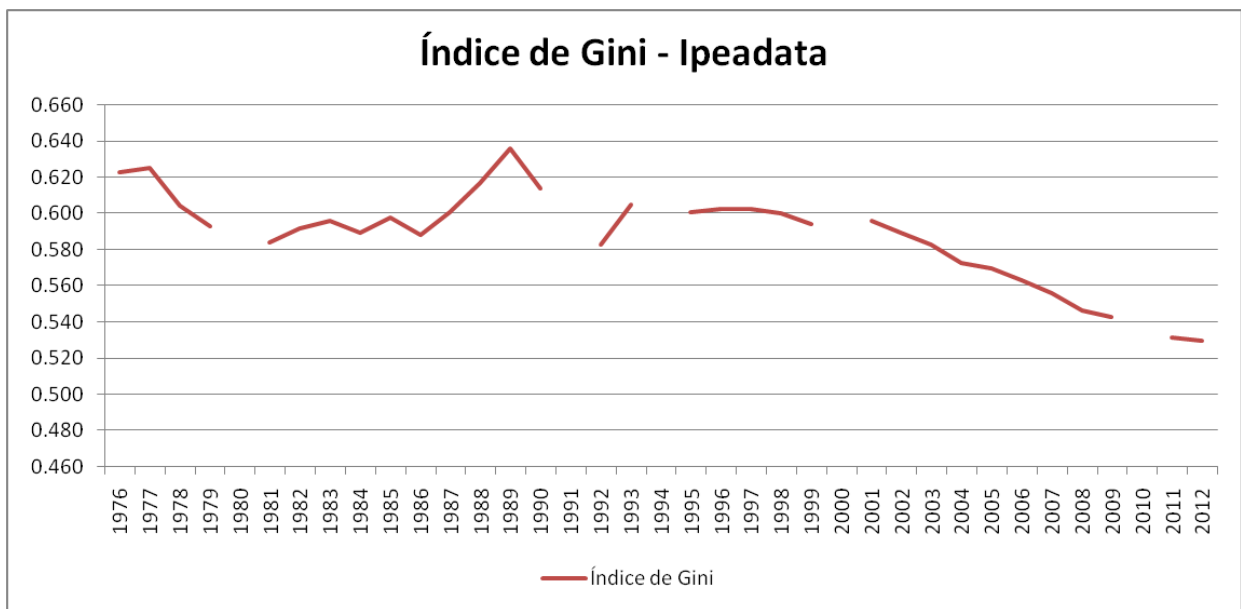
Bresser-Pereira (2001) afirma que apesar da constituição social brasileira ter evoluído de Sociedade Senhorial para Sociedade Pós-Industrial, uma imensa quantidade de trabalhadores

pobres ou ainda miseráveis não sentiu a praticidade dessa mudança e ficou alheia ao desenvolvimento socioeconômico ocorrido no país.

Balbachevsky e Holzhacker (2010) argumentam que países com altos índices de desigualdade social possuem dificuldades para a manutenção do governo democrático e da transferência de poder citando os exemplos Venezuela e Bolívia, onde ainda perdura a instabilidade política. Silva (2010) complementa afirmando que a pobreza no Brasil está intimamente ligada a desigualdade social, a qual é causada pela concentração de renda.

O Índice de Gini é uma das maneiras de avaliar a desigualdade social de uma nação. Como recorda Ishitani (2006), se a renda for perfeitamente distribuída entre todos os habitantes deste país o coeficiente é zero porém se um indivíduo obtiver toda a renda e o restante nada, então o índice é igual a um. Abaixo, um gráfico que retrata a desigualdade social no Brasil no intervalo entre 1976 e 2012.

Gráfico 1 - Evolução do Índice de Gini



Fonte: Ipeadata

É notável que desde 1989, época do início da redemocratização nacional a desigualdade social vem diminuindo. Entretanto, em 2012 era marcado o valor de 0,530 algo ainda muito

elevado. De acordo com dados da *Central Intelligence Agency* (CIA) esse número coloca o país na 124ª posição dentre os países classificados.

Outra demonstração de desigualdade social passa através da concentração de renda. Abaixo, um gráfico que demonstra a porcentagem da renda presente em cada quinto da população segmentada pela riqueza desta.

Gráfico 2 - Distribuição percentual do rendimento familiar per capita, por quintos de rendimento - Brasil - 2001/2011



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2001/2011.

A disputa por moradia é um dos reflexos da concentração de renda. Por vivermos numa economia capitalista, as empresas possuidoras de terras irão sempre buscar a maior valorização imobiliária em suas construções o que acarreta em uma arena de disputa de preços onde camadas populares não são páreo para as classes média, forçando a casta de menor riqueza a ser dependente de políticas públicas habitacionais favorecedoras de moradia com valor e condições de pagamento compatíveis com seu estado econômico (CARDOSO, 2001).

Barbosa (1998) lista algumas características graças as quais o setor social das políticas habitacionais é considerado uma área problemática. Em síntese, todas essas peculiaridades das camadas populares podem ser definidas como falta de poder de compra por parte da demanda:

- a) a demanda por habitações sociais é, via de regra, imensa, mas mantém uma relação inversa com o poder aquisitivo dos setores mais carentes (quando não é até mesmo inexistente entre amplas camadas da população);
- b) a oferta de habitações para a referida demanda é reduzida, sendo os imóveis geralmente caros demais para os interessados;
- c) o interesse na construção de tais habitações por parte dos setores empresariais, quando não estimulado por medidas específicas das políticas públicas, é geralmente reduzido, devido às baixas taxas de lucro esperadas;
- d) há escassez de terrenos que sejam, simultaneamente, baratos e bem localizados para viabilizarem a produção de habitações sociais, decorrendo daí o inevitável "dilema" das habitações baratas, mas muito distantes dos locais de trabalho; ou bem localizadas, porém com preços inacessíveis às camadas de baixas rendas;
- e) em geral, há grandes dificuldades para o financiamento de obras de infra-estrutura (saneamento básico, drenagem, etc), provocando, via de regra, sua grande precariedade, ou mesmo inexistência, em áreas de habitação de baixa renda;
- f) programas sociais de habitação demandariam serviços de assistência social, quase sempre inexistentes, para, entre outras coisas, zelarem pela ocupação "regular" dos imóveis (evitar depredações, por exemplo) e pelo cumprimento das obrigações de financiamentos assumidas;
- g) por último, é comum que os financiamentos habitacionais para populações de baixa renda apresentem elevadas taxas de atraso ou simplesmente de não-pagamento dos financiamentos obtidos, dificultando, assim, a reposição dos fluxos de recursos para tais programas(BACELAR, 1998, p.274).

Gomes (2005) recorda que no fim do século XIX e início do século XX, o Brasil atravessava um processo de início de industrialização o qual culminou em uma mudança de concentração populacional do campo para as cidades acelerando assim,o processo de expansão urbana e argumenta também que as cidades tiveram de se adaptar as exigências feitas pelas indústria com melhorias na mobilidade urbana, alargamento de ruas e diversas outras medidas.

Foi também nesse período com a acelerada urbanização e a falta de preparo das cidades brasileiras que surgiram as favelas e os cortiços, assentamentos humanos que embora sejam diferentes na questão da legitimidade, são ambos considerados do ponto de vista do saneamento básico, precários e infecciosos além de, no caso das favelas, ocuparem áreas sujeitas a acidentes (PEQUENO, 2008).

Como recorda Gomes (2005), grande parte dos cortiços então surgidos estavam localizados próximos ao centro do Rio de Janeiro, à época capital federal, até o então prefeito Pereira Passos organizar uma política de urbanização e removê-los desta região (política esta repetida em diversos grandes centros urbanos que surgiram). A consequência, afirma Cardoso (1996) foi de que as camadas populares foram obrigadas a se concentrar na periferia dos grandes

centros urbanos agravando a desigualdade urbana já que os locais mais afastados não possuem a mesma infraestrutura que os demais locais.

Portanto, Azevedo (1990 *apud* Azevedo, 2007) relembra que de nada adianta haver uma política pública habitacional se as políticas em outros setores tais como, por exemplo as de transporte, de energia elétrica, de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, não estiverem alinhadas já que um desentrosamento público acabaria por prejudicar os habitantes.

2.3.3. O déficit habitacional brasileiro

Para Coelho (2002), o debate sobre as questões habitacionais no Brasil surgiu por meio de médicos durante a segunda metade do século XIX graças a crescente aglomeração de cortiços e moradias nomeadas como subnormais, onde acreditava-se que as condições precárias de higiene eram responsáveis pela proliferação de doenças contagiosas o que chamou a atenção para a questão da necessidade de moradias dignas e resultou na expulsão dos cortiços das áreas centrais dos municípios.

Coelho (2002) ainda relembra que é nesse período em que o conceito de déficit habitacional surge e é classificado quando há insuficiência do estoque domiciliar construído ou quando a oferta não consegue suprir de nenhuma forma ou ainda de forma inadequada a demanda do mercado.

Gonçalves (1997) discute os fatores que levaram o agravamento do déficit habitacional no Brasil no fim da década de 80 e início da de 90 e conclui que a estagnação econômica dentro do país aliado a falência dos sistemas de financiamento para moradias populares foram responsáveis pelo lado da oferta ao passo que as altas taxas de crescimento populacional e a dificuldade em encontrar fontes de financiamento conjugaram uma equação de péssimo resultado para o país.

Alguns estudiosos afirmam ainda que o déficit habitacional é um conceito que não deve existir em uma economia de mercado já que existem tantos domicílios quanto o mercado é capaz de pagar. O problema real da habitação está nas dificuldades de tornar solvável a construção de

moradias destinadas as classes econômicas mais populares devido a sua falta de poder de compra (RIBEIRO; PECHMAN, 1983; BOLAFFI, 1979 *apud* COELHO, 2002).

Lannoy (2006) atenta para o ponto de que definir de maneira consensual o conceito de déficit habitacional é fundamental para o estabelecimento de alguns parâmetros a fim de facilitar a coleta de dados e uniformizar as informações para que as políticas habitacionais que se seguirão possuam mais embasamento.

Azevedo e Araújo (2007) chamam atenção para a importância da legitimidade e da credibilidade dos sistemas estatísticos para que sejam aceitas e seus números sejam considerados como padrões e afirmam que é exatamente esse consenso que a Fundação João Pinheiro (FJP), com sua metodologia de cálculo do déficit habitacional empregada desde 1995 conseguiu atingir.

Antes disso, Prado e Pelin (1993 *apud* Lannoy, 2006) utilizam como forma de definir os domicílios que entrariam na conta do déficit habitacional aqueles que não possuem condições básicas como abastecimento de rede de água e esgoto, paredes de madeira reaproveitada, que sejam ocupadas por mais de uma família além de diversas outras condições. Esta metodologia considerava que todas as habitações em algum desses estados necessitava ser repostas no estoque, o que segundo alguns críticos superestimava o número do déficit habitacional (COELHO, 2002).

Genevois e Costa (2001) retratam uma outra metodologia para cálculo de déficit habitacional que foi utilizada pela Fundação Seade, em 2000 (restrita ao Estado de São Paulo), a qual teve como base a Pesquisa de Condições de Vida (PCV) e era muito similar àquela realizada pela FJP. Pelos critérios adotados, os pesquisadores olhavam em primeiro lugar para onde estavam envolvidas as moradias e em caso de condições subnormais como favelas, cortiços ou barracos sequer havia a análise interna sobre quantas famílias ali se abrigavam e qual era a destinação dos cômodos (GENEVOIS; COSTA, 2001).

Cardoso (2004, p. 94) atenta para a pluralidade de formatos de cálculo para este indicador ao afirmar que no Brasil "cada versão sobre o déficit habitacional corresponde a uma determinada metodologia de cálculo" além de destacar o mérito da Fundação João Pinheiro em primeiramente criar uma discussão metodológica que refletisse de forma mais aproximada as necessidades da população.

Não existe ainda, no Brasil, um consenso pleno a respeito do déficit habitacional. Atualmente, os dados governamentais são produzidos pela Fundação João Pinheiro e serão usados como base neste trabalho. As estatísticas são baseadas na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) bem como no Censo Demográfico, ocorrido a cada dez anos. Para se compreender a metodologia de cálculo atual, é preciso antes de tudo entender questões relativas ao Censo e a PNAD.

Oliveira e Simões (2005) chamam a atenção para a importância da realização das pesquisas populacionais pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fundado em 1936, em especial para os Censos Demográficos ocorridos por lei desde 1870 a cada dez anos. A partir da década de 1970, quando as instituições acadêmicas de pesquisa e análise de dados se fortaleceram, as pesquisas públicas passaram não somente a ser uma contagem de habitantes estratificada, mas ganharam um caráter de fornecimento de dados para pesquisas de caráter social, como desigualdade social, distribuição de renda, mercado de trabalho e muitas outras (OLIVEIRA; SIMÕES, 2005).

Oliveira e Simões (2005) ainda recordam sobre a importância da PNAD, pesquisa que, embora não tenha a abrangência do Censo Demográfico, inclui desde 2004 na sua amostra imóveis de todos os lugares do país, possibilitando o acompanhamento anual de dados referentes a demografia, educação, trabalho e habitação.

Cardoso (2004) afirma que a Fundação João Pinheiro, órgão criador da metodologia de cálculo do déficit habitacional que posteriormente seria incorporada pelo Ministério das Cidades, em seu primeiro trabalho realizado em 1995 utiliza em seus cálculos o conceito de necessidades habitacionais as quais seriam a soma do déficit, da demanda geográfica crescente e da inadequação de moradia definidas de acordo com o autor da seguinte maneira:

o déficit — ou seja, a necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida, através da construção de novas unidades habitacionais —, a demanda demográfica — a necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico no futuro — e, finalmente, a inadequação — ou seja, a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carências, mas que não impliquem a reconstrução total das unidades (CARDOSO, 2004, p.95).

Bonduki (2000 *apud* Cymbalista e Moreira 2006) afirma que a partir dessa época entendeu-se pelas autoridades que a política habitacional não poderia mais ser tratada como algo desligado das demais políticas públicas e a partir daí a FJP definiu uma nova metodologia considerando que boa parte dos domicílios apenas precisavam de melhorias.

De acordo com o documento *Déficit Habitacional no Brasil (2000)*, publicado pela FJP, o déficit habitacional deve ser calculado considerando as moradias sem condições porém sem ser confundidas com àquelas que sofrem de inadequação habitacional. Azevedo e Araújo (2007) recordam que o déficit habitacional pode então ser subdividido em:

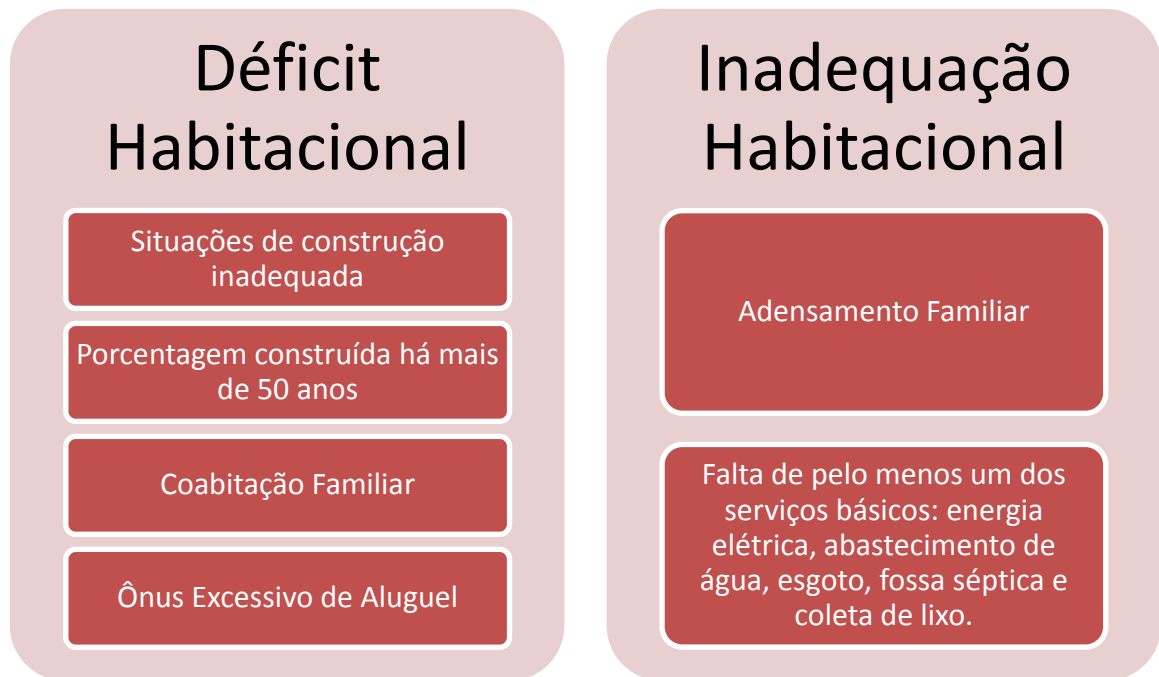
I) *Déficit por reposição de estoque*: Corresponde aos domicílios rústicos com paredes que não sejam de alvenaria ou madeira aparelhada ou ainda aqueles que já ultrapassaram os 50 anos de construção (deduzida uma porcentagem estimada que pressupõe-se ter passado por reformas) o que causa riscos aos moradores e deve ser repostos;

II) *Déficit por incremento de estoque*: Corresponde a domicílios improvisados, isto é, aqueles construído em qualquer lugar que não deveriam estar, a coabitação familiar e ônus excessivo de aluguel.

A coabitação é definida pela FJP como "famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos cedidos ou alugados" e o ônus excessivo com aluguel corresponde a soma das famílias que recebem até três salários mínimos e gastam mais do que 30% com aluguel (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p. 7).

A inadequação habitacional, como recorda Cardoso (2004), vem a partir da definição de um padrão mínimo de qualidade a qual estes domicílios não cumprem, bem como da existência de adensamento familiar, isto é, densidade maior do que 3 habitantes por dormitório. De acordo com a FJP (2005, p. 8) o padrão mínimo é possuir "ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo" e só era considerado para imóveis urbanos.

Figura 4 - Metodologia de Cálculo do Déficit Habitacional pela FJP.



Fonte: Elaboração do Autor

O último relatório lançado pela FJP foi referente ao ano de 2010. Ainda, o IPEA realizou um estudo, baseado nos dados da PNAD intitulado "Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro", adiantando a previsão dos dados antes destes serem divulgados pelo órgão competente. A seguir, o quadro com números.

Tabela 1 - Evolução do Déficit Habitacional no Brasil (2007 - 2012)

	2007	2008	2009	2011	2012
Número de domicílios	55.918.038	57.703.161	58.684.603	61.470.054	62.996.532
Déficit habitacional	5.593.191	5.191.565	5.703.003	5.409.210	5.244.525
Precárias	1.244.028	1.139.729	1.074.637	1.163.631	870.563
Rústico	1.135.644	1.039.445	1.005.875	1.034.725	785.887
Improvisados	108.384	100.284	68.762	128.906	84.676
Coabitação	2.307.379	2.032.334	2.315.701	1.808.314	1.757.160
Cômodos	214.476	190.213	224.120	237.914	178.433
Conviventes com intenção de mudar	2.094.410	1.842.670	2.094.953	1.571.581	1.579.263
Excedente aluguel	1.756.369	1.735.474	2.020.899	2.110.409	2.293.517
Adensamento aluguel	526.900	500.925	539.582	512.925	510.197
<i>Estimativas relativas</i>					
Déficit habitacional	10,00%	9,00%	9,72%	8,80%	8,53%
Precárias	2,22%	1,98%	1,83%	1,89%	1,42%
Coabitação	4,13%	3,52%	3,95%	2,94%	2,86%
Excedente aluguel	3,14%	3,01%	3,44%	3,43%	3,73%
Adensamento aluguel	0,94%	0,87%	0,92%	0,83%	0,83%

Fonte: IBGE/PNAD e IPEA

A metodologia do FJP também parte do pressuposto de que em um país com diversidades de classes sociais, as necessidades habitacionais também são peculiares aos padrões de vida e portanto isso deve ser levado em consideração nos cálculos, ainda que gere críticas devido ao discernimento para com as camadas mais populares existe a importância em retratar a realidade social do país a fim de buscar melhorias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005).

Tabela 2 - Evolução do Déficit Habitacional por Faixa de Renda Familiar (2007 - 2012)

	2007	2008	2009	2011	2012
Sem declaração de renda	1,7%	1,7%	1,9%	3,0%	2,4%
Até 3 salários-mínimos (s.m.)	70,7%	70,2%	71,2%	73,0%	73,6%
Entre 3 e 5 s.m.	13,1%	14,0%	13,5%	11,7%	11,6%
Entre 5 e 10 s.m.	10,4%	10,3%	9,6%	9,1%	9,4%
Acima de 10 s.m.	4,1%	3,9%	3,8%	3,2%	2,9%

Fonte: IBGE/PNAD e IPEA

3. METODOLOGIA

3.1. Tipo de Pesquisa

Richardson (2011) adota de forma bastante ampla dois campos para segmentar as pesquisas de acordo com o método de investigação: quantitativo e qualitativo. As pesquisas quantitativas são caracterizadas pelo uso de fatores, como o nome sugere, de quantificação (tanto na coleta quanto na análise de dados), e usualmente são empregadas para garantir maior precisão nos resultados e evitar imprecisões. Ainda de acordo com Richardson (2011), os métodos qualitativos são utilizados quando o pesquisador não emprega ferramentas estatísticas e como padrão é utilizada se a busca da pesquisa é por responder acerca de fenômenos de caráter social.

Gil (1999, p. 42) define pesquisa social como o "o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social". A pesquisa contida neste trabalho, que investiga a administração pública e suas ações é encaixa-se portanto no caráter de pesquisa social.

No tocante a pesquisas de caráter social, Gil (1999) classifica-as em três grandes grupos de acordo com os objetivos almejados: exploratória, descritivas e explicativas.

As pesquisas exploratórias são comumente utilizadas em áreas ainda pouco destrinchadas e tem o como finalidade principal elucidar ideias e conceitos pré existentes para que problemas mais próximos da realidade possam ser pesquisados posteriormente. A pesquisa descritiva são aquelas cuja finalidade é, como o nome sugere, descrever os atributos de determinado grupo ou fenômeno. Por fim, a última forma de pesquisa social é a explicativa que tem como objetivo determinar os fatores e motivos do fenômeno estudado ocorrer (GIL, 1999).

3.2. Delineamento de Pesquisa

O delineamento de pesquisa consiste na parte de "planejamento de pesquisa em sua dimensão mais ampla". Ou seja trata-se do ponto de contraste entre os fatos e a teoria e sua forma é a conjunção de um plano que guie o pesquisador para chegar neste ponto (GIL, 1999, p. 64).

Yin (2010) explica que diferente do que diversos autores costumam acreditar, não existe uma forma hierárquica para alocar os métodos de acordo com a natureza da pesquisa social empregada. Yin (2010) ainda escreve que não é aconselhável ao pesquisador utilizar uma metodologia apenas por ser prática comum naquela natureza de pesquisa, sendo importante pesar três condições básicas i) o tipo de questão de pesquisa proposto; ii) a extensão do controle que um investigador tem sobre os eventos comportamentais reais e iii) o grau de enfoque sobre eventos contemporâneos em oposição aos eventos históricos.

Quadro 1 - Métodos de pesquisa de acordo com variáveis

Método	Forma de Questão de Pesquisa	Exige controle dos eventos comportamentais?	Enfoca eventos contemporâneos?
Experimento	Como, por quê?	Sim	Sim
Levantamento	Quem, o quê, onde, quantos, quanto?	Não	Sim
Análise de Arquivos	Quem, o quê, onde, quantos, quanto?	Não	Sim/não
Pesquisa Histórica	Como, por quê?	Não	Não
Estudo de Caso	Como, por quê?	Não	Sim

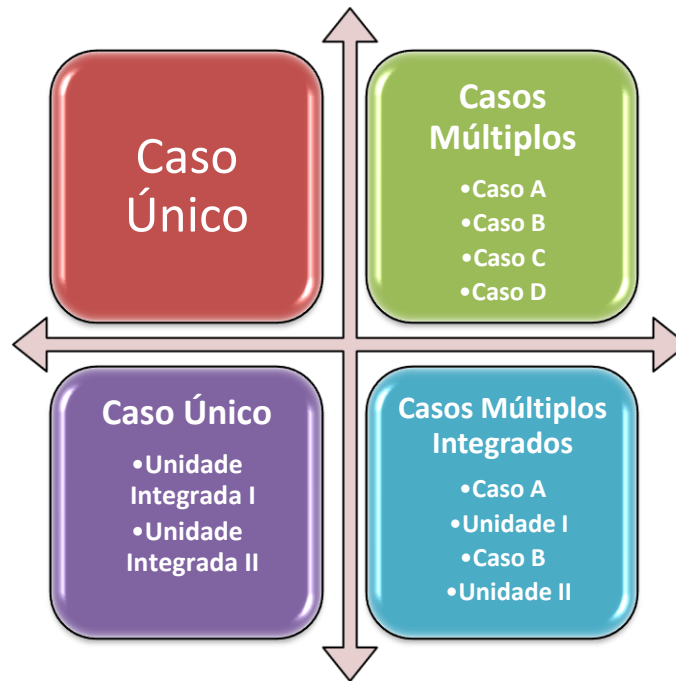
Fonte: Adaptado do Yin (2010)

A pesquisa tratada neste trabalho é definida como uma pesquisa social de natureza exploratória já que o escopo do trabalho é uma política habitacional do governo com poucos anos de existência e portanto, sem muitos estudos para se basear.

Desta forma, será empregado a metodologia Estudo de Caso pois trata-se de uma questão do tipo "Como", sem necessidade de controle de eventos comportamentais mas com presença maciça de eventos contemporâneos.

Os estudos de caso podem ser divididos em quatro formas de projeto, combinados em uma matriz 2x2 de acordo com a quantidade de casos analisados e a existência ou não de unidades integradas de análise, conforme Figura 5:

Figura 5 - Subclassificação de Estudos de Caso



Fonte: Adaptado de Yin (2010)

Os projetos de casos únicos ainda que bastante comuns possuem diversas limitações e são indicados para situações específicas como teste crítico, circunstância rara, caso representativo e outros. Ademais, uma das reconhecidas limitações é a possibilidade do estudo se tornar obsoleto se o caso aplicado sofrer alterações durante o estudo. Já os casos únicos com subunidades integradas são recomendados para estudos de caso com objetos contemporâneos (YIN, 2010).

Desta forma, este trabalho empregará o Estudo de Caso com Subunidades Integradas.

3.3. Coleta Teórica

Richardson (2011, p. 27) afirma que "o pesquisador tem a responsabilidade de procurar tudo o que existe sobre o fenômeno. A fonte principal são livros, revistas, relatórios de pesquisas. Atualmente a Internet está se transformando em importante fonte de referência".

Yin (2010) ainda relembra que a revisão bibliográfica é um dos melhores caminhos para que o pesquisador consiga levantar as questões com melhor embasamento. Entretanto, o autor ressalva que a despeito do que alguns pesquisadores iniciantes podem acreditar, a revisão bibliográfica é um caminho para se chegar ao fim e não um fim propriamente dita, afirmando assim que a pesquisa não deve ser baseada somente no levantamento de estudos anteriores.

Por fim, Gil (1999) afirma que o pesquisador, independente da natureza em que está inserido possui uma necessidade em consultar o material bibliográfico a fim de, em primeiro lugar, esclarecer a respeito de conceitos e fundamentação teórica bem como consultar qual o estágio de sabedoria a respeito do assunto investigado. Gil (1999) ainda recorda que o pesquisador deve em definir os locais de busca e os temas de interesse a fim de realizar uma investigação bibliográfica de qualidade.

Desta forma, procurou-se nas base de dados eletrônicas *Google Scholar*, *Scielo*, *Portal CAPES*, *Scopus* e na Biblioteca Central do Campus de Ribeirão Preto documentos que foram relacionados pelos mecanismos de busca com políticas públicas, administração pública, estudo de políticas públicas, políticas públicas no Brasil, implementação de políticas públicas, avaliação de políticas públicas, política habitacional, direitos humanos, políticas sociais, história da política habitacional, trajetória da política habitacional, questão habitacional no Brasil, direito à moradia, índice de Gini, concentração de renda, déficit habitacional, déficit de moradias, inadequação habitacional, IBGE e PNAD.

3.4. Coleta de Dados

Como forma de coleta de dados em pesquisas de Estudo de Caso seis principais fontes são lembradas: documentação, registro em arquivos, entrevistas, observações diretas, observação participante e artefatos físicos. Todas as fontes, como pode ser visto no Quadro 4, possuem pontos fortes e fracos o que fazem delas elementos complementares no levantamento de dados e o pesquisador deve buscar utilizar-se de tantas fontes quanto possível (YIN, 2010).

Quadro 2 - Formas de coleta de dados

Fonte de evidência	Pontos fortes	Pontos fracos
Documentação	- Estável: pode ser revista - Discreta: não foi criada para o estudo - Exata: Possui referências - Ampla cobertura: longo período de tempo, muitos eventos e ambientes	- Recuperabilidade: dificuldade em encontrar - Seletividade parcial, se a coleção for incompleta - Parcialidade do relatório - Acesso: pode ser negado
Registro em arquivo	- Idem à documentação - Precisos e quantitativos	- Idem à documentação - Privacidade restringe acessibilidade
Entrevistas	- Direcionadas: foco nos tópicos do estudo - Perceptíveis: fornecem inferências e explicações causais percebidas	- Parcialidade por questões mal formuladas - Parcialidade da resposta - Erros por falta de memória - Entrevistado afirma o que o entrevistador quer ouvir
Observações diretas	- Realidade: cobre eventos ao vivo - Contextual: Sabe o contexto do caso	- Consome tempo - Dificuldade em ampla cobertura - Influência do observador na ocorrência normal do evento - Custo elevado
Observação do Participante	- Idem para as observações diretas - Discernível pelo comportamento	- Idem para as observações diretas - Parcialidade por manipulação do participante
Artefatos físicos	- Discernível por características culturais - Discernível pelas operações técnicas	- Seletividade - Disponibilidade

Fonte: Yin, 2010.

Assim, uma vez que o escopo desse trabalho é analisar o impacto que uma política social governamental possui na sociedade através de números, os dados foram colhidos por meio de documentação e registro em arquivo de órgãos oficiais como o Ministério das Cidades ou ainda a Caixa Econômica Federal.

3.5 Análise de Dados

Os dados coletados foram analisados de forma a alcançar o objetivo da pesquisa que é de verificar a eficácia do PMCMV e sua relação com o déficit habitacional no país. Assim, foram coletados informações relativa as duas questões e estas foram cruzadas em tabelas e gráficos a fim de melhor clarear a observação.

Entretanto, antes de ocorrer essa intersecção de dados relativos às duas questões (déficit e PMCMV), cada uma delas foi destrinchada separadamente de forma que fosse possível enxergar as tendências das análises sem influência da outra. Nesta etapa, analisou-se os números de acordo com as regiões administrativas do Brasil a fim de procurar semelhanças entre as características sócio-econômicas e os dados analisados.

Só após feito isso é que foram selecionados oito principais estados, os quais representam aproximadamente 30% das unidades da federação, que possuem maior significância dentro da totalidade do déficit habitacional do Brasil (somadas chegam a 66,05%). Tais estados foram analisados a respeito de alguns pontos principais:

- a) **Componentes do Déficit Habitacional:** Cada déficit é composto de forma diferente e portanto possui características desiguais, essencial para entender as necessidades da região.
- b) **Unidades Habitacionais financiadas pelo PMCMV:** Quantidade absoluta de financiamentos contratados pelo PMCMV
- c) **Financiamentos pelo PMCMV por faixa domiciliar de renda:** Dentre as três faixas do PMCMV, os estados possuem proporções diferentes de contratações.

Esse fator permitirá compreender a relação entre a alocação de financiamentos PMCMV e o déficit por renda domiciliar dos estados.

- d) **Unidades Habitacionais do PMCMV e Déficit Habitacional em 2012:** Este é o ano mais recente em que há dados das duas variáveis e portanto busca-se descobrir quanto relativamente a necessidade do estado poderia ser atendida pelo PMCMV.
- e) **Percentual de UH financiadas pelo PMCMV em relação ao déficit habitacional no ano de 2009 (data da formulação da política):** Entender a quantidade de contratações de UHs desde o início do MCMV em relação ao déficit estadual torna possível compreender se a necessidade chegou próxima a ser atendida ou se está com diretrizes corretas.

4. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Em março de 2009, visando criar condições para expandir o mercado habitacional nos estratos sociais de menor renda, o governo federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A característica marcante desse projeto, que o diferencia de outros programas habitacionais lançados anteriormente consiste no subsídio direto inversamente proporcional a renda bruta das famílias. Além disso, dado o momento de crise e então vivido em todo o planeta, o PMCMV tinha ainda como objetivo secundário a geração de empregos e o aquecimento econômico (CARDOSO, ARAGÃO E ARAÚJO, 2013).

O PMCMV era no início por muitos considerado audacioso já que aceitava financiamentos apenas de família com renda de 0 a 10 salários mínimos e tinha como objetivo facilitar a construção de um milhão de moradias em dois anos de programa (SILVA E ALVES, 2014).

Quando as faixas de renda, o projeto inicial em sua primeira etapa previa que 40% dos financiamentos seriam destinados as famílias de renda entre 0 e 3 salários mínimos, outros 40% para famílias alocadas entre 3 e 6 salários mínimos e os 20% restantes para as famílias entre 6 e 10 salários mínimos. No tocante as regiões, os recursos estavam planejados para serem alocados de acordo com o déficit habitacional medido pelo IBGE/PNAD em 2007: Sudeste (37%), Nordeste (34%), Sul (12%), Norte (10%) e Centro-Oeste (7%). Outra medida do plano é a criação de um Fundo Garantidor o qual tem o objetivo de diminuir, para o agente operacional do negócio (a CEF), já que há a possibilidade de utilização para aumentar o prazo de financiamento em caso de perda de renda pela família. Além do subsídio inversamente proporcional a renda, existe a liberalidade do pagamento do seguro obrigatório que pode responder por até 37% do valor da prestação (HIRATA, 2009).

De acordo com a Lei 11.977/2009, que institui o PMCMV, este compreende outros dois subprogramas com escopos nas áreas urbanas e rurais:

Art. 1o - O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:

I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e
II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR
(BRASIL, 2009).

D'Amico (2010) ainda relembra que o PNHR tem como objetivo realizar o financiamento de materiais para que agricultores possam realizar a construção de imóveis em zonas rurais, sendo que a este programa foram destinados R\$ 500 milhões provenientes do OGU. O autor ainda recorda que ao PNHU foram alocados de forma direta R\$ 2,5 bilhões além de outros bilhões de forma secundária e explica que a diferença é devida ao déficit habitacional estar mais concentrado zonas urbanas.

O lançamento do PMCMV foi de certo ponto de vista uma mudança na forma em que o governo Lula conduzia a Política Nacional de Habitação já que as diretrizes do novo programa iam de encontro com o Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) pois era elevada a participação do setor privado na construção das moradias na nova ação governamental. A partir do lançamento do PMCMV, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que recebe recursos originários do OGU passou a destiná-los a urbanização de assentamentos subnormais (CARDOSO, ARAGÃO E ARAÚJO, 2013).

Com as características do PMCMV definidas na primeira etapa, era claro que o governo federal apostava na iniciativa privada como força motora deste novo plano de redução do déficit habitacional. Reconhecendo a burocracia e ineficiência envolvida no setor público, além dos órgãos de controle que dificultam a velocidade de resposta que o programa necessitava o projeto permitia a empreiteiras realizarem a construção pela modalidade por oferta onde esta realizava o projeto, o aprovava junto aos órgãos competentes e o vendia a CEF, retirando assim os riscos de mercado como inadimplência, custos de comercialização, vacância das unidades (ARANTES; FIX, 2009). Os Estados e Municípios, que também possuíam responsabilidade sob a política habitacional passaram a serem responsáveis apenas por organizar a demanda e repassá-la a CEF, sem que sejam diretamente culpados pelos resultados (CARDOSO, ARAGÃO E ARAÚJO, 2013).

Um dos problemas apontados a respeito do PMCMV é no tocante as condições de habitação que os empreendimentos construídos pela iniciativa privada dispõem. Uma vez que os preços de comercialização são definidos pela CEF com tetos máximos por quantidade de

população nas cidades a empreiteira não poderá realizar a especulação imobiliária. Consequentemente, o lucro é auferido não através da elevação do preço de venda, mas sim por meio da redução dos custos de construção ou de aquisição da terra. Assim, os imóveis correm grande risco de estarem localizados em regiões periféricas dos grandes centros, onde não há estrutura de mobilidade urbana ou ainda de não serem de qualidade aceitável, remontando a lógica predominante no período BNH (NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2011).

Complementariamente, critica-se também o atropelamento que o PMCMV realizou sobre a Política Nacional de Habitação, existente desde 2003 quando o governo Lula assumiu o poder e colocou em prática sua reforma estrutural no setor habitacional brasileiro. O PMCMV vai de encontro com diversas diretrizes definidas pelo PNHIS, principalmente ao incentivar a participação de empresas privadas e retirar a obrigação dos entes da federação além de não alocar os recursos originalmente destinados ao fim do déficit habitacional por meio do PNHIS na construção de novas moradias. A tentativa de aquecimento do setor de construção civil durante a crise em 2009 por meio do lançamento do novo programa criou o que se chama de um mercado de habitação de interesse social, o que é um grande mal aos interesses sociais predominantes no país:

programas urbanos deslocados das políticas sociais que os fomentam compõem o substrato básico para a continuidade do clientelismo político, agravando o conflito entre os interesses econômicos e o atendimento das necessidades básicas da população, como é o caso da habitação de interesse social (NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2011, p.96).

Outro problema despontado nos primeiros anos de PMCMV foi a concentração das construções. Pela facilidade logística junto a redução do custo de construção estão surgindo diversos grandes conjuntos habitacionais. Ainda que a legislação não permita mais de 500 unidades habitacionais, a aprovação de empreendimentos em forma sequencial e localizados geograficamente ao lado acabam por conjurar um só grande bairro. Um dos maiores exemplos trata-se do Residencial Nova Terra, na Região Metropolitana de São Luis, que construído em 10 etapas subsequentes possui 4.051 moradias. O grande problema dessa estratégia é que o PMCMV não prevê recurso as obras de infraestrutura ficando a cargo dos governos locais tal preocupação.

Assim, a solução da falta de habitação está passando pela criação de habitações inadequadas (CARDOSO, ARAGÃO E ARAÚJO, 2013).

A primeira etapa do projeto foi atingida ao final de 2010, com a contratação do financiamento de um milhão de moradias. Em 2011 foi lançada a segunda etapa que tinha como meta intermediária o financiamento de dois milhões de moradias. Alguns ajustes foram realizados como o reajuste dos valores aceitados por faixas de rendas, a obrigatoriedade na instalação de sistemas de aquecimento solar em todas as unidades habitacionais construídas e a inclusão da acessibilidade universal nos conjuntos (SOARES et al., 2013).

A quantidade de dois milhões de financiamentos foi atingida em junho/2013, conforme pode ser visto no gráfico seguinte, último dado divulgado pela CEF:

Gráfico 3- Financiamentos contratados através do PMCMV até junho/201



Fonte: Caixa Econômica Federal

Segue-se os resultados a cerca da análise realizada que compara os dados de financiamento do PMCMV junto aos números divulgados sobre o déficit habitacional brasileiro nos estados brasileiros com maior representatividade dentro desse número.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A fim de analisar os resultados da influência do PMCMV no cálculo do déficit habitacional brasileiro, é preciso que as duas variáveis (unidades habitacionais construídas pelo PMCMV e números do déficit habitacional brasileiro, segmentados por estados da federação, componentes e renda domiciliar) sejam apresentados de forma segmentada a fim de proporcionar constatações mais claras.

5.1 Disponibilidade de dados

Poucos são os dados divulgados referente à falta de moradias no território nacional. A Fundação João Pinheiro, órgão que calcula os números oficiais do déficit iniciou a série continuamente em 2007 e publicou até hoje dados oficiais referentes ao ano de 2010. Entre 2007 e 2009, os dados consolidados eram baseados na PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios. Já os dados de 2010 foram estruturados em cima do Censo Demográfico ocorrido naquele ano, o que trouxe a tona algumas diferenças em relação aos anos anteriores, conforme será visto anteriormente. Os números referentes à 2011 e 2012 são provenientes de uma nota técnica divulgada pela FJP também baseada na PNAD e são tratados como dados preliminares, porém não foram consolidados dados mais profundos como déficit por faixas de renda domiciliar.

A metodologia para contagem de domicílios permaneceu a mesma durante todo o período, exceto no caso de 2010 já que o questionário usado para extração dos dados não continha as mesmas perguntas que aqueles das edições anteriores. Como consequência, alguns números são discrepantes em relação a edições anteriores. Dessa forma, torna-se impossível para esta pesquisa considerar os dados apurados no Censo Demográfico em comparação àqueles da PNAD já que o critério seria diferente. Assim, para fins de análise, o ano de 2010 será excluído dos dados de déficit habitacional neste trabalho.

O PMCMV foi uma das estratégias governamentais de fomento à habitação de interesse social e também de aceleração da economia no setor de construção civil, visando assim reduzir a questão de falta de moradias às camadas populares facilitando a aquisição do imóvel por meio da

concessão de subsídios aos interessados com renda domiciliar abaixo de 6 salários mínimos (s.m.) no financiamento contratado junto à Caixa Econômica Federal aliando a possibilidade de utilizar o FGTS como parcela de entrada.

Isto trouxe uma grande quantidade de consumidores interessados em adquirir o imóvel próprio bem como de corporações que visavam o lucro por meio das atrativas condições de financiamento governamentais. Dessa forma, até 30/09/2014, data dos últimos dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH), já haviam sido financiadas 3.626.094 unidades pelo PMCMV.

É importante frisar que a SNH apenas dispõe dos dados referente à data de contratação dos imóveis financiados pelo PMCMV. A data da entrega das chaves é uma relação entre construtor e consumidor e portanto não há dados sobre isso. Dessa forma, para uma análise correta sobre o impacto direto do PMCMV no déficit habitacional é necessário alguns meses de defasagem entre as linhas dos gráficos, que correspondem a esse tempo entre contratação e entrega - o qual é impossível prever já que é condicionado a muitas variáveis específicas de cada empreendimento.

5.2 Números do Déficit Habitacional Brasileiro

A primeira tabela mostra os números absolutos de déficit habitacionais segmentado por unidades da federação bem como regiões geográficas. Em números totais, o Brasil possui 5.792.508 domicílios em falta. A região Nordeste foi aquela que apresentou melhor redução do déficit, com 16,46%, seguida pelo Sul (13,96%) e pelo Norte (11,82%). A região Sudeste viu um leve aumento do déficit (0,88%) enquanto no Centro Oeste a elevação chegou a 6,28%.

Em relação aos estados, o Amapá foi aquele com maior redução absoluta na falta de moradias com grandes 43,60% em relação ao número registrado em 2007. O Piauí (28,15%), o Rio Grande do Sul (27%), Rondônia (25,87%), Alagoas (25,67%) e Tocantins (25,13%) são os estados que reduziram o déficit em mais de um quarto em relação ao início da série. Entretanto, o Acre (37,12%) e Distrito Federal (28,65%) obtiveram uma forte elevação nestes números. A seguir a tabela completa com os números de todas as unidades da federação.

Tabela 3 - Déficit Habitacional por Estado (2007 - 2012)

Estado	2007	2008	2009	2011	2012	Redução 2007-2012
Norte	652.684	555.130	634.930	624.119	575.569	11,82%
Rondônia	52.472	31.229	67.092	47.811	38.898	25,87%
Acre	21.063	19.584	25.359	22.306	28.882	-37,12%
Amazonas	146.268	132.224	173.862	149.723	160.071	-9,44%
Roraima	16.379	13.969	17.950	21.637	16.611	-1,42%
Pará	317.089	284.166	276.381	297.659	262.300	17,28%
Amapá	30.449	14.277	27.386	26.424	17.172	43,60%
Tocantins	68.964	59.681	46.900	58.559	51.635	25,13%
Nordeste	2.144.384	1.946.735	2.050.889	1.961.532	1.791.437	16,46%
Maranhão	461.396	434.750	436.174	465.617	404.641	12,30%
Piauí	139.318	124.047	119.017	112.521	100.105	28,15%
Ceará	314.949	276.915	310.972	246.584	248.296	21,16%
Rio Grande do Norte	117.647	104.190	122.328	126.876	123.354	-4,85%
Paraíba	122.166	104.699	109.926	126.937	114.534	6,25%
Pernambuco	281.486	263.958	291.427	248.378	244.396	13,18%
Alagoas	123.245	85.780	121.079	103.131	91.609	25,67%
Sergipe	73.499	66.492	75.475	68.264	77.756	-5,79%
Bahia	510.677	485.904	464.491	463.224	386.746	24,27%
Sudeste	2.335.415	2.046.312	2.142.760	2.184.611	2.356.075	-0,88%
Minas Gerais	521.085	474.427	538.577	454.080	510.894	1,96%
Espírito Santo	101.124	84.868	103.663	90.533	80.856	20,04%
Rio de Janeiro	478.901	426.518	380.312	409.544	444.142	7,26%
São Paulo	1.234.306	1.060.499	1.194.689	1.230.454	1.320.183	-6,96%
Sul	703.167	580.893	601.965	623.722	604.974	13,96%
Paraná	272.542	213.157	245.165	232.783	248.955	8,65%
Santa Catarina	145.363	140.770	131.343	150.978	147.769	-1,66%
Rio Grande do Sul	285.261	226.966	225.457	239.961	208.250	27,00%
Centro-Oeste	436.995	417.240	493.884	495.373	464.453	-6,28%
Mato Grosso do Sul	76.027	77.206	78.733	84.366	67.541	11,16%
Mato Grosso	86.679	73.376	108.262	73.210	82.660	4,64%
Goiás	167.042	162.762	189.081	197.960	176.274	-5,53%
Distrito Federal	107.248	103.896	117.808	139.837	137.978	-28,65%
Brasil	6.272.645	5.546.310	5.998.909	5.889.357	5.792.508	7,65%
Total das RMs	1.855.399	1.537.030	1.696.882	1.601.037	1.764.965	4,87%
Demais áreas	4.417.246	4.009.280	4.302.027	4.288.320	4.027.543	8,82%

Fonte: Fundação João Pinheiro

Entretanto, os números absolutos pouco dizem já que os estados possuem quantidades de moradores e consequentemente de residências, muito distintas. É preciso então olhar a taxa relativa de déficit habitacional, que é a razão entre as residências em condições apropriadas que faltam no país e o total de domicílios particulares permanentes existentes. Nela é possível mensurar o quão significativo este problema é para um estado considerando o seu volume habitacional. Além disso, esta estatística leva em conta o crescimento populacional no período e o suprimento ou não de residências para as novas gerações bem como ondas migratórias.

O Maranhão é a unidade da federação com piores números nesse quesito. Em 2007, o déficit habitacional representava 29,5% dos domicílios particulares lá construídos. Ainda que houve uma redução significativa para 2012, com 21,9%, este ainda é o estado com números mais alarmantes neste período. Em seguida está o Amazonas, com 16,9% em 2012, o Distrito Federal com 16,2% (porém este registrou crescimento se comparado com 2007 quando seu índice era 14,6%) e o Acre com 14,1% (também registrou elevação relativa).

O Brasil, como país viu a taxa ser reduzida de 11,1% em 2007 para 9,1% em 2012. Esse índice é bem dividido entre regiões metropolitanas (9%) e demais áreas (9,1%) demonstrando que não é exclusividade de grandes centros urbanos esta problemática. Dentre as regiões, o Norte é aquela em que se encontra o maior déficit habitacional relativo, com um índice de 12,5% na última mensuração.

Tabela 4 - Déficit Habitacional Relativo por Estados

Estado	2007	2008	2009	2011	2012
Norte	16,7%	13,8%	15,4%	14,0%	12,5%
Rondônia	11,6%	6,9%	15,0%	9,1%	7,4%
Acre	12,6%	10,5%	13,8%	11,1%	14,1%
Amazonas	18,6%	17,1%	20,3%	16,5%	16,9%
Roraima	14,7%	12,0%	15,1%	16,4%	12,4%
Pará	17,1%	14,7%	14,0%	14,4%	12,2%
Amapá	20,2%	8,7%	17,9%	14,9%	9,0%
Tocantins	18,2%	15,8%	12,2%	13,6%	11,6%
Nordeste	15,0%	13,0%	13,4%	12,1%	10,7%
Maranhão	29,5%	26,9%	25,6%	26,1%	21,9%
Piauí	16,9%	14,2%	13,3%	12,8%	10,8%
Ceará	13,9%	11,7%	13,0%	9,6%	9,6%
Rio Grande do Norte	14,0%	11,7%	13,3%	12,8%	12,3%
Paraíba	12,2%	9,6%	10,2%	10,7%	9,6%
Pernambuco	11,7%	10,6%	11,3%	9,1%	8,6%
Alagoas	14,8%	9,7%	13,9%	11,3%	9,7%
Sergipe	13,0%	11,7%	12,7%	10,3%	11,7%
Bahia	12,9%	11,5%	10,8%	10,3%	8,2%
Sudeste	9,3%	8,1%	8,6%	8,0%	8,5%
Minas Gerais	8,8%	7,8%	8,7%	7,0%	7,7%
Espírito Santo	9,4%	8,0%	9,5%	7,6%	6,6%
Rio de Janeiro	9,1%	8,1%	7,1%	7,3%	8,0%
São Paulo	9,6%	8,2%	9,2%	8,8%	9,2%
Sul	7,9%	6,5%	6,6%	6,6%	6,2%
Paraná	8,3%	6,3%	7,1%	6,6%	6,8%
Santa Catarina	7,6%	7,2%	6,7%	7,1%	6,7%
Rio Grande do Sul	7,8%	6,2%	6,2%	6,3%	5,4%
Centro-Oeste	10,5%	9,8%	11,4%	10,5%	9,6%
Mato Grosso do Sul	10,5%	10,6%	10,5%	10,3%	7,7%
Mato Grosso	9,8%	8,0%	11,3%	7,5%	8,3%
Goiás	9,2%	8,8%	10,2%	9,6%	8,3%
Distrito Federal	14,6%	13,9%	15,0%	16,1%	16,2%
Brasil	11,1%	9,6%	10,2%	9,5%	9,1%
Total das RMs	10,5%	8,6%	9,4%	8,4%	9,0%
Demais áreas	11,4%	10,1%	10,6%	10,0%	9,1%

Fonte: Própria

Após verificar os dados do déficit em termos gerais para melhor mapear e assim analisar as políticas públicas de redução da falta de moradias no país é preciso que olhe-se para as faixas de renda domiciliar em que o déficit persiste. A maior parte do déficit está localizada nas faixas de renda inferior a cinco salários mínimos. Ainda sim, contrariando a lógica a falta de moradias para imóveis com renda superior a 5 salários-mínimos já chegou a representar 15,5% em 2007, conforme tabela a seguir.

Tabela 5 - Percentual de Déficit Habitacional por Faixa de Renda Domiciliar

Faixa de Renda	2007	2008	2009	2011	2012
Sem declaração de renda	1,7%	1,7%	1,9%	3,0%	2,4%
Até 3 s.m.	71%	70%	71,2%	73,0%	73,6%
Entre 3 e 5 s.m.	13,1%	14,0%	13,5%	11,7%	11,6%
Entre 5 e 10 s.m.	10,4%	10,3%	9,6%	9,1%	9,4%
Acima de 10 s.m.	4,1%	3,9%	3,8%	3,2%	2,9%

Fonte: Neto, Furtado e Krause (2013)

Embora os dados apurados pela Fundação João Pinheiro em relação ao ano de 2010 sejam baseados no Censo Demográfico, e por isso não estão sendo comparados com aquele relacionados a PNAD, há um dado interessante para compreender qual é o motivo do déficit nas faixas de renda mais altas, conforme tabela a seguir.

Tabela 6 - Componentes do Déficit Habitacional por Faixa de Renda Domiciliar em 2010

Faixas de Renda	Habitação Precária	Coabitação Familiar	Ônus Excessivo com Aluguel	Adensamento Excessivo	Total
Sem Rendimento	45.549	40.035	146.193	-	231.777
De 0 a 3 S.M.	498.214	952.644	1.978.212	259.137	3.688.207
De 3 a 5 S.M.	69.948	656.489	-	126.264	852.701
De 5 a 10 S.M.	34.601	668.979	-	65.974	769.554
Acima de 10 S.M.	12.850	316.445	-	13.996	343.291

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010

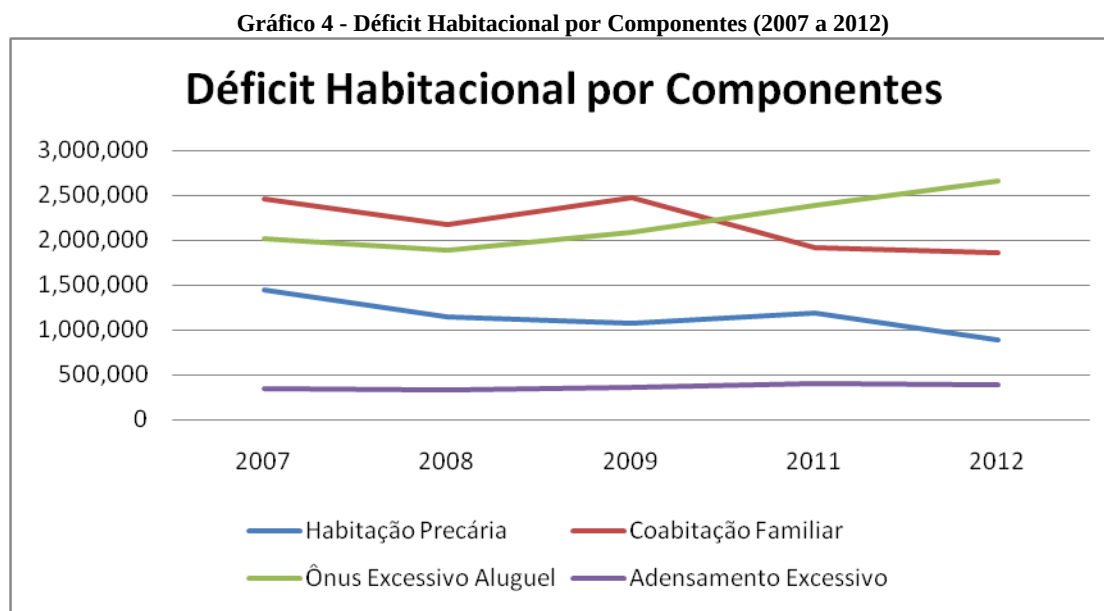
Conforme pode ser visto nos dados fornecidos pelo IBGE, o déficit habitacional nas camadas mais populares (sem rendimento e até três s.m.) está concentrado principalmente no componente de Ônus Excessivo de Aluguel, o que comprova que o baixo rendimento dos trabalhadores não é suficiente para manter o valor gasto em aluguel abaixo de 30% de sua renda.

Já nas camadas de renda domiciliar acima de 3s.m., o principal componente de déficit é a

Coabitação Familiar, ou seja, ao menos duas famílias morando no mesmo teto sendo que uma delas tem a intenção de se mudar.

Uma possível explicação para este elevado número no componente Coabitação Familiar é o alto número de novos casais, que já caracterizam uma família, porém que continuam morando em domicílios de seus pais enquanto não têm condições financeiras de adquirir um imóvel próprio ou ainda pela baixa oferta no município e/ou região em que vivem.

A última maneira necessária para se analisar o déficit habitacional é por meio dos componentes. Como visto anteriormente quando tratado das faixas de renda domiciliar, a Coabitação Habitacional era, em 2010, o fator que mais contribuía para o déficit. Entretanto, este panorama foi alterado e o Ônus Excessivo de Aluguel passou a ser, desde 2011 o fator mais grave. A Habitação Precária vem em queda desde 2007, quando atingia 1.442.146 residências.



Fonte: Fundação João Pinheiro

A evolução dos componentes do déficit em cada uma das regiões brasileiras acompanha a tendência nacional. No gráfico a seguir é possível ver a representatividade de cada um dos fatores na falta de moradias nas regiões e sua evolução nos seis anos de estudo da série.

Na região Norte, exclusivamente, o principal componente é a Coabitação Familiar, a qual mesmo com queda em seu número absoluto ainda é a mais marcante. Junto a região Nordeste, ambas possuem o maior percentual de habitações precárias, sendo 30,14% e 29,07% em 2007 e

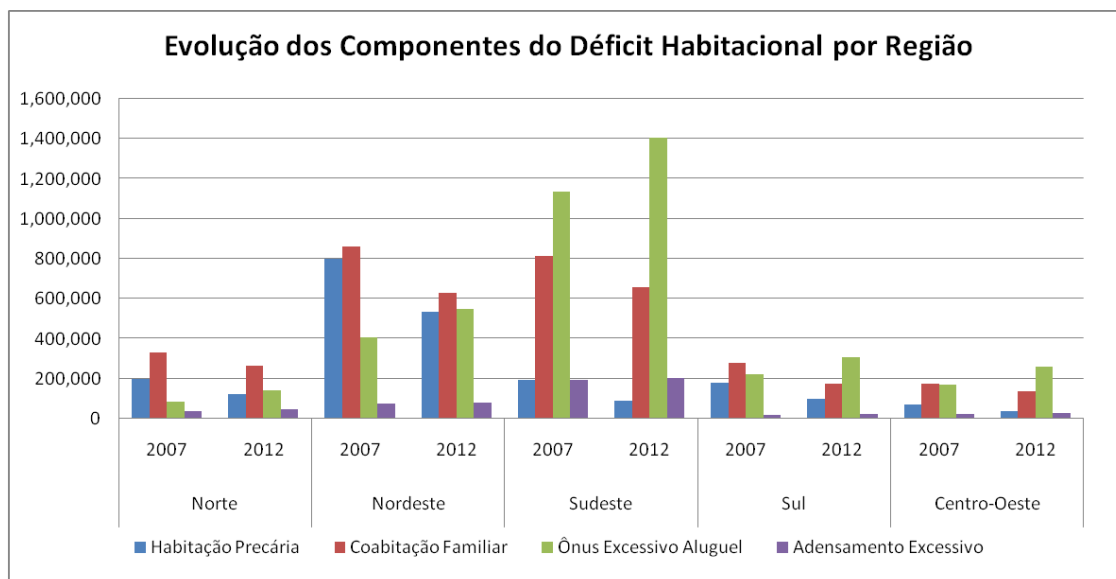
34,58% e 20,98% em 2012. Ainda que os números absolutos tenham decaído para ambos os lugares, o aumento da participação na região Norte ocorre devido a diminuição do componente Coabitação, que passou de 333.562 para 266.464.

Já no Sudeste, ao passo que ocorreu uma redução da quantidade de falta de moradias por habitações precárias significativa (de 191.905 para 89.785) aconteceu também a elevação do do componente de ônus excessivo com aluguel de 1.133.784 unidades para 1.404.933 o que, em termos relativos significa 59,63% do déficit habitacional local. Em termos nacionais, esse número continua significativa: 24,26% do problema de falta de moradias em 2012 no país é explicado pelo elevado preço dos aluguéis no Sudeste.

Por ser a região de maior concentração populacional do país, o custo do espaço físico, especialmente em metrópoles é mais elevado que as demais localidades do país. Consequentemente o componente que mede o percentual gasto do rendimento com o aluguel se destaca perante os demais.

Por sua vez, o Sul e o Centro Oeste seguiram os resultados nacionais de aumento dos imóveis com ônus excessivo com aluguel e redução da coabitação familiar, da precariedade nas habitações e no adensamento excessivo, conforme pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 5 - Evolução dos Componentes do Déficit Habitacional por Região



Fonte: Fundação João Pinheiro

5.3 Números do PMCMV

O Programa Minha Casa, Minha Vida lançado em 2009 visava a redução do déficit habitacional brasileiro bem como fomentar o setor de construção civil, aquecendo assim a economia por meio do incentivo a demanda. O governo federal se propôs então a facilitar as condições de financiamento fornecendo subsídios às camadas mais populares. Ou seja, uma parte do imóvel era pago pelo órgão governamental, sendo abatido da entrada do financiamento e repassado ao construtor.

Para realizar essa ação, passou então a destinar um percentual do OGU e outro do FGTS para isso. O auxílio também pode vir por meio do financiamento. Ao todo, até o fim de setembro de 2014 mais de R\$ 228 bilhões foram empregados no subsídios, conforme indica a tabela abaixo.

Tabela 7 - Investimentos do PMCMV

Faixa	Valor Total (R\$)	Subsídio OGU (R\$)	Subsídio FGTS (R\$)	Financiamento (R\$)
Faixa1	79.609.760.600	79.609.760.600	-	-
Faixa2	116.886.708.198	6.919.071.480	23.830.502.650	86.137.134.068
Faixa3	31.852.956.436	-	-	31.852.956.436
Total Geral	228.349.425.233	86.528.832.080	23.830.502.650	117.990.090.504

Fonte: SNH

Em relação a quantidade de financiamentos, o estado de São Paulo é aquele que mais contrata financiamentos. Até a data base de 30/09/2014, foram 652.427, o que representa 17,99% do total nacional. Minas Gerais e Bahia são o segundo e terceiro respectivamente, com 360.073 e 267.854. Todos esses três estados possuem grande quantidade de domicílios e população e por isso é natural que estejam liderando o ranking. Já o quarto colocado é o Rio Grande do Sul, que possui apenas o 10º déficit habitacional mais significativo para o Brasil em números absolutos. A tabela a seguir traz uma lista de unidades contratadas por estado até a data base.

Tabela 8 - Contratações do PMCMV por Estado brasileiro até - Setembro/2014

Estados	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
SP	56.978	130.302	100.766	145.583	148.610	70.188	652.427
MG	31.856	61.459	54.023	74.846	95.345	42.544	360.073
BA	37.102	64.164	21.982	49.266	76.947	18.123	267.584
RS	21.328	52.431	39.166	51.751	54.406	31.978	251.060
PR	18.451	39.822	45.330	55.629	57.177	33.675	250.084
RJ	20.456	33.590	38.086	46.554	53.195	14.403	206.284
GO	14.155	34.730	41.716	45.733	46.223	17.641	200.198
MA	24.195	26.095	7.094	33.234	49.004	12.997	152.619
SC	10.704	22.510	22.693	28.193	37.514	17.646	139.260
PA	6.501	26.438	14.650	31.780	36.566	18.837	134.772
PE	4.787	41.678	13.787	24.496	27.573	14.834	127.155
AL	3.118	35.288	12.647	24.917	20.357	8.898	105.225
CE	1.308	25.134	6.887	25.672	34.599	11.608	105.208
MT	6.884	15.545	8.777	24.717	27.192	6.368	89.483
PB	2.295	13.076	10.818	20.543	21.338	13.579	81.649
RN	4.127	15.103	10.746	15.745	23.213	10.053	78.987
PI	4.737	15.522	8.639	17.709	20.588	4.593	71.788
MS	5.113	9.276	11.687	16.298	11.648	8.458	62.480
SE	3.238	8.942	5.166	10.979	13.943	7.289	49.557
ES	1.738	13.065	7.236	11.762	13.376	2.339	49.516
DF	1.881	5.012	5.047	14.645	17.151	5.092	48.828
AM	959	13.603	10.160	7.283	10.278	3.250	45.533
RO	656	5.105	4.297	11.036	16.170	3.238	40.502
TO	689	7.290	3.541	5.245	9.167	1.349	27.281
AP	12	1.633	2.163	2.517	3.675	154	10.154
RR	1.096	1.136	117	1.949	4.244	710	9.252
AC	1.941	874	987	759	4.190	384	9.135
Total	286.305	718.823	508.208	798.841	933.689	380.228	3.626.094

Fonte: SNH

O PMCMV foi dividido em três faixas de renda: de 0 a 3 salário mínimos, de 3 a 6 e de 6 a 10. Cada uma dessas faixas possuía uma meta a ser alcançada do total de financiamentos no lançamento do MCMV 1. A meta total do programa era prover 1 milhão de moradias. A primeira faixa de renda devia alcançar 400 mil unidades habitacionais financiadas, bem como a segunda. A terceira ficaria com apenas 200 mil imóveis. A seguir uma tabela com a distribuição de acordo com a renda.

Tabela 9 - Contratações PMCMV por Faixa de Renda Domiciliar - 2009 a 2014

Faixa de Renda	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Faixa 1	143.894	338.847	104.321	384.563	562.461	139.356	1.673.442
Faixa 2	98.593	277.171	325.952	316.679	278.376	212.774	1.509.545
Faixa 3	43.818	102.805	77.935	97.599	92.852	28.098	443.107
Total	286.305	718.823	508.208	798.841	933.689	380.228	3.626.094

Fonte: SNH

5.4 Relação entre o PMCMV e o Déficit Habitacional

A seguir serão analisados os dados referente a quantidade de residências financiadas pelo PMCMV, em relação a involução ou evolução do déficit habitacional nos oito estados brasileiros que possuem maior representatividade no déficit em números absolutos. São eles (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Maranhão, Bahia, Pará, Paraná, Ceará). Juntos, eles representam 73,87% do total de falta de moradias no Brasil, conforme pode ser visto na tabela abaixo.

Tabela 10 - Representação percentual do Déficit Habitacional

Estado	Total Absoluto	Total Relativo
São Paulo (SP)	1.320.183	22,79%
Minas Gerais (MG)	510.894	8,82%
Rio de Janeiro (RJ)	444.142	7,67%
Maranhão (MA)	404.641	6,99%
Bahia (BA)	386.746	6,68%
Pará (PA)	262.300	4,53%
Paraná (PR)	248.955	4,30%
Ceará (CE)	248.296	4,29%
Pernambuco (PE)	244.396	4,22%
Rio Grande do Sul (RS)	208.250	3,60%
TOTAL	3.826.157	66,05%

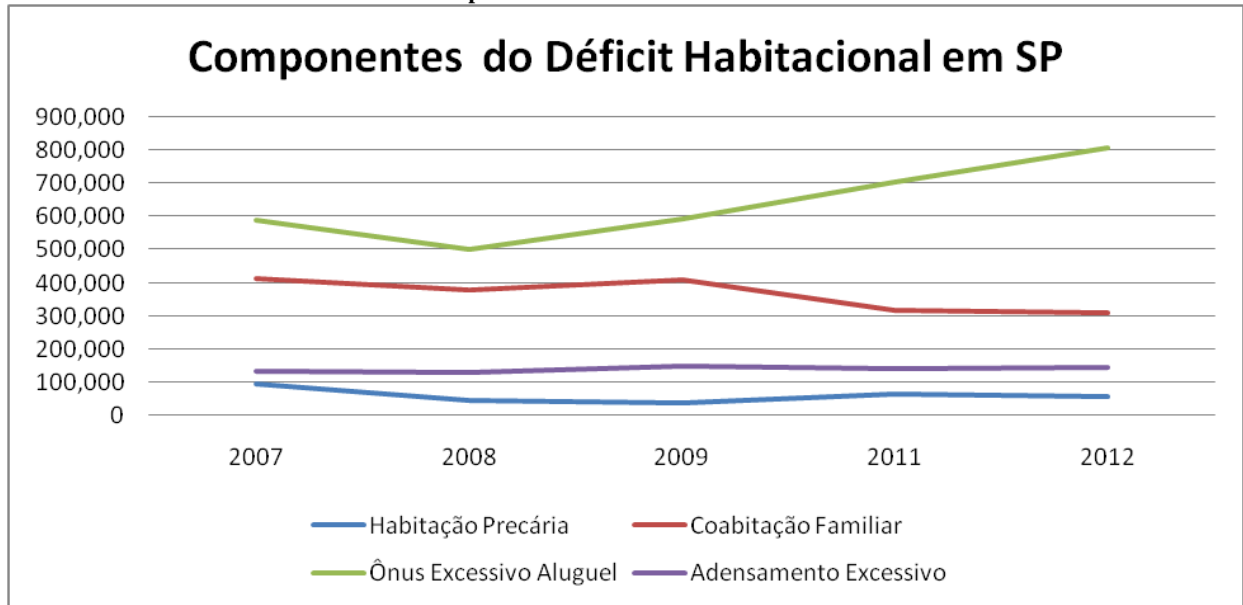
Fonte: FJP/IPEA

5.4.1 São Paulo

O déficit habitacional paulista em 2012 foi mensurado em 1.320.183 imóveis e representa 22,79% do total do país, sendo o mais significativo do país. Em relação a suas características, ele é fortemente carregado pelo componente ônus excessivo com aluguel, o qual desde 2008 cresceu

60,72%. Isso demonstra que a valorização da terra no território de São Paulo vem contribuindo com a dificuldade de moradias dignas a população.

Gráfico 6 - Componentes do Déficit Habitacional em São Paulo

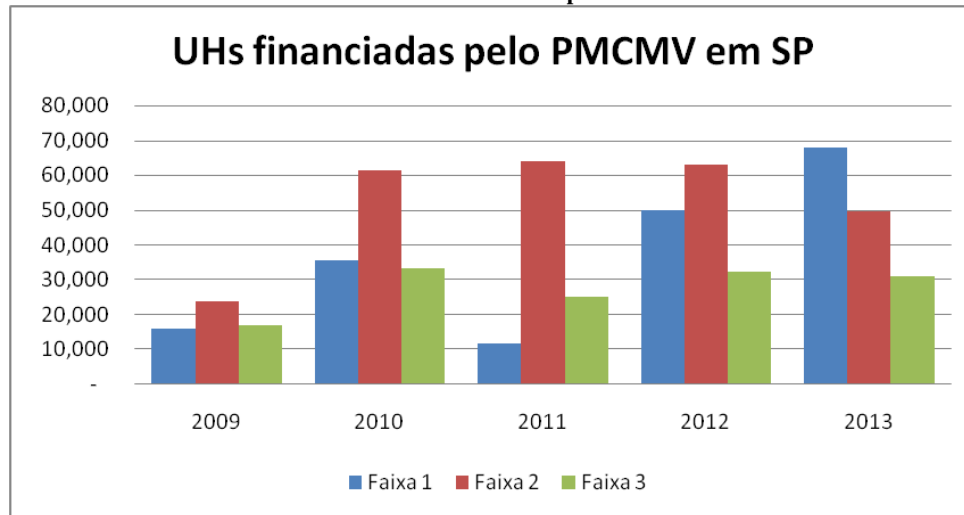


Fonte: PNAD 2007-2012

Quanto aos financiamentos pelo PMCMV, foram contratados até 2013, o total de 582.239 unidades habitacionais em todo o Estado de São Paulo. A quantidade de financiamentos contratados seguia uma elevação anual porém em 2011 houve uma redução de 22,67% em relação a 2010 que pode ser explicada pelos efeitos da crise econômica que dificultaram o acesso ao crédito imobiliário - mesmo aquele de interesse social.

A principal faixa de renda beneficiada no estado é a número 2. Esta também foi a única que registrou crescimento entre 2010 e 2011, porém perdeu espaço no ano de 2013. A faixa de renda 1 em 2013 obteve 45,69% dos financiamentos, ou seja, 67.902 unidades habitacionais.

Gráfico 7 - UHs financiadas pelo PMCMV



Fonte: Secretaria Nacional de Habitação (SNH)

O déficit no estado mais populoso e economicamente mais importante do país cresceu no período entre 2008 e 2012, conforme tabela abaixo. Dessa forma, pode-se imaginar que as unidades financiadas pelo PMCMV não foram suficientes para conter essa subida mas ainda sim obtiveram papel importante na contenção da subida. Em 2012, ano do último dado a respeito do déficit, os imóveis MCMV representaram 11,03% do total de falta de moradias, sendo que a maioria diz respeito a faixa de renda mais baixa - a qual possivelmente não teria acesso a moradia não fosse as condições favoráveis de subsídio propiciadas pela política habitacional.

Tabela 11 - Relação PMCMV e Déficit Habitacional em São Paulo

Ano	PMCMV	Déficit Habitacional	Relação PMCMV / Déficit
2008	N/A	1.060.499	N/A
2009	56.978	1.194.689	4,77%
2010	130.302	N/A	N/A
2011	100.766	1.230.454	8,19%
2012	145.583	1.320.183	11.03%
2013	148.610	N/A	N/A

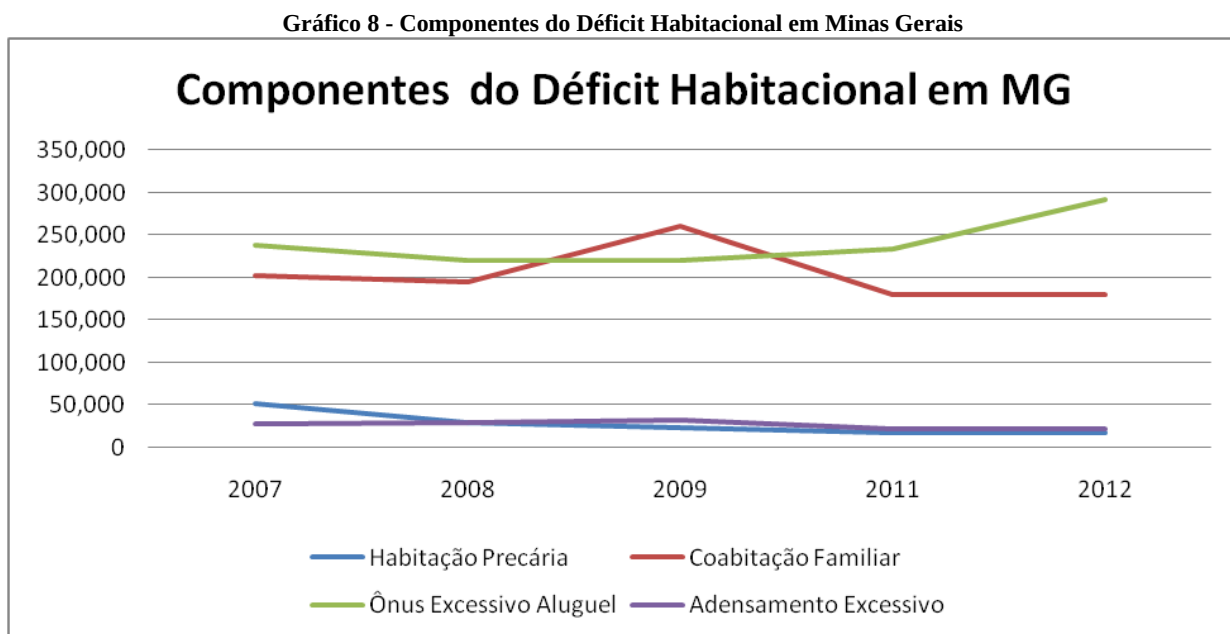
Fonte: Elaboração do Autor

O total de imóveis financiados nos cinco anos de programa corresponde a 48,74% do déficit habitacional de 2009, data do lançamento do programa. Mesmo assim houve uma elevação

no número liderado pelo aumento do preço do aluguel. Já os componentes restantes sofreram reduções ou mantiveram-se estáveis entre 2007 e 2012, indicando que possivelmente o PMCMV surgiu efeito na redução da coabitação familiar.

5.4.2 Minas Gerais

O segundo estado com maior déficit habitacional em números absolutos é Minas Gerais, com 510.884 unidades que representam 8,82% do total nacional em 2012. Da mesma maneira que o estado de São Paulo, na província mineira o principal componente é o ônus excessivo com aluguel, porém não de maneira tão discrepante. Este fator é responsável por 57,07% da falta de moradias no estado e é acompanhado pela coabitação familiar, com 35,19%, conforme gráfico a seguir.

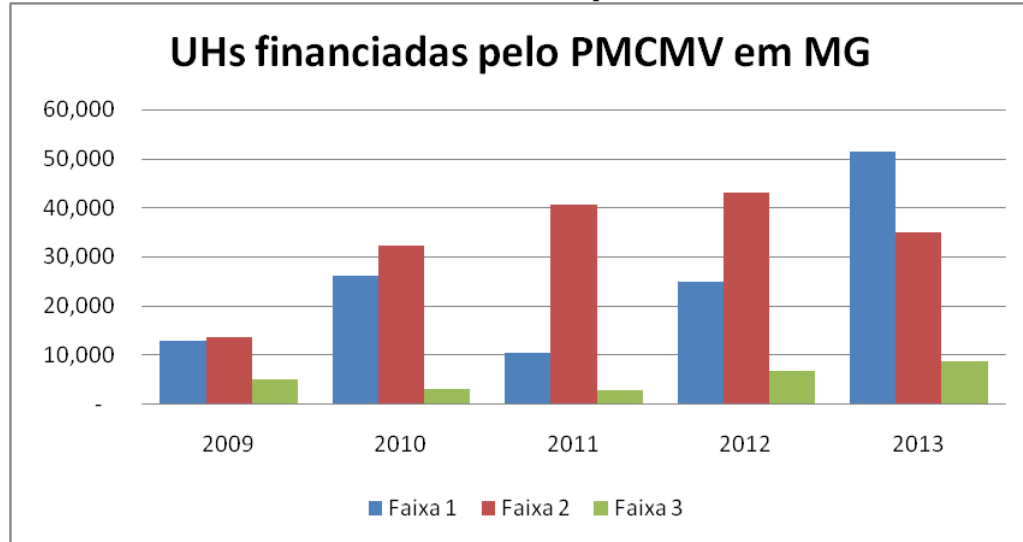


Fonte: PNAD 2007-2012

Ao todo, em Minas Gerais foram contratadas 317.529 unidades financiadas através do PMCMV, e há predominância da faixa de renda 2 - de 3 a 6 salários mínimo - em todos os anos analisados. Apenas em 2013 a contratação na faixa nº 1 foi maior, representando 53,95% do total estadual. O acumulado ao longo dos anos indica 52% para a segunda classe, 40% para a primeira e 8% para a terceira faixa de renda (de 6 a 10 salários mínimo).

Nos cinco anos analisados sempre houve aumento na quantidade de contratações - exceto entre 2010 e 2011, onde ocorreu uma retração de 12,10%.

Gráfico 9 - UHs financiadas pelo PMCMV



Fonte: SNH

Entre 2008 e 2012 o déficit habitacional mineiro passou de 474.427 para 510.894 unidades e o excesso do rendimento gasto com aluguel continuou a ser o principal fator. Conforme tabela a seguir, as contratações do MCMV representaram um percentual significativo, ainda mais se considerado os poucos anos de existência do projeto. Em 2012, a quantidade de imóveis financiadas pelo PMCMV representou 14,65% do total do déficit estadual. Ainda que o déficit tenha se agravado em 7,69%, o programa pode ter se mostrado uma ferramenta importante para evitar a subida ainda maior deste índice.

Tabela 12- Relação entre PMCMV e Déficit Habitacional

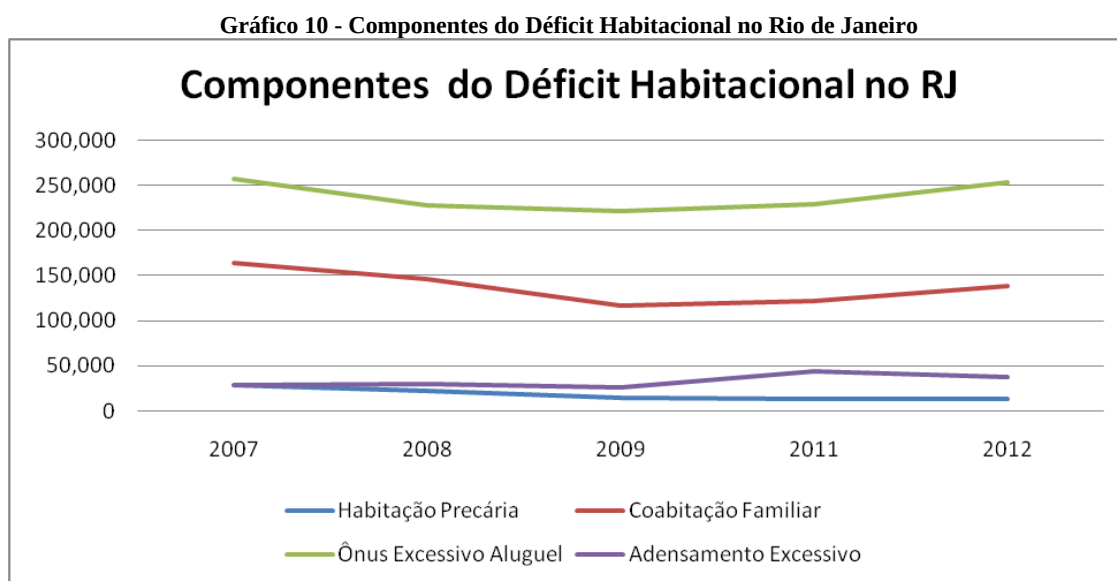
Ano	PMCMV	Déficit Habitacional	Relação PMCMV / Déficit
2008	N/A	474.427	N/A
2009	31.856	538.577	5.91%
2010	61.459	N/A	N/A
2011	54.023	454.080	11.90%
2012	74.846	510.894	14.65%
2013	95.345	N/A	N/A

Fonte: Elaboração do autor

Se comparado com o déficit na data de 2009, a contratação das 317.529 unidades representa 58,96%. Minas Gerais obteve redução dos números relativos aos componentes de coabitação, adensamento e precariedade da habitação porém elevação no ônus com o aluguel. Novamente, isso indica que o PMCMV conseguiu agir somente em alguns dos índices, mas o preço do aluguel continua a se elevar.

5.4.3 Rio de Janeiro

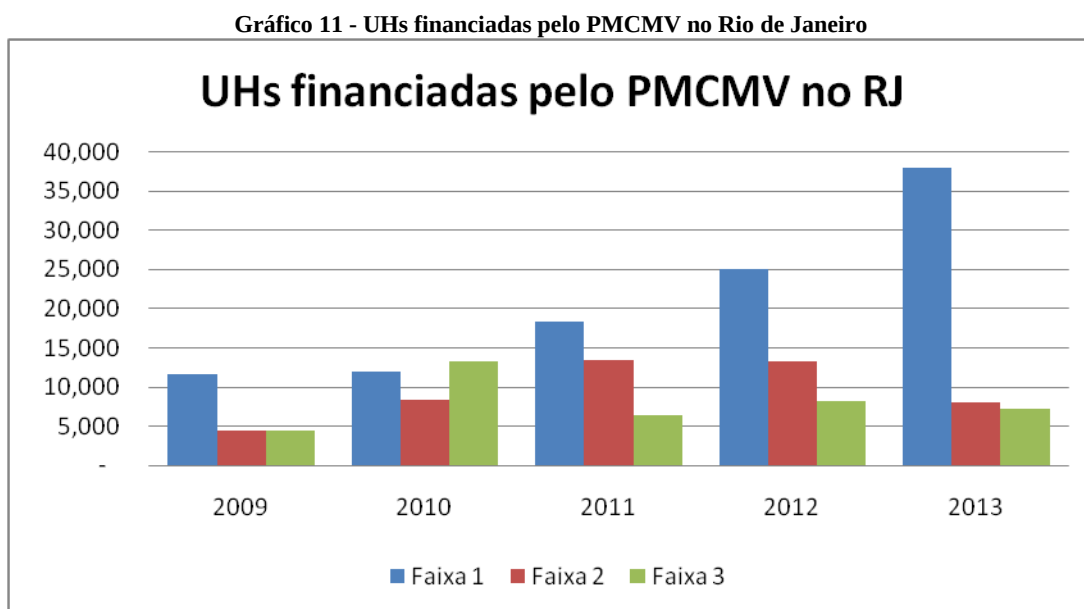
O Rio de Janeiro é o terceiro na lista de maiores déficits com 444.412, que representa 7,67% do total nacional. Como padrão dos estados da região Sudeste, o principal componente do déficit é o excesso de ônus com o aluguel, que significava em 2012, 56,94% do total estadual. A coabitação familiar é a segunda na lista com 31,43%. Na série divulgada pela FJP, o RJ sofre desde 2009 um crescimento na quantidade da falta de moradias em seus dois principais componentes conforme gráfico a seguir.



Fonte: PNAD 2007-2012

Pelo PMCMV, foram financiados no estado carioca o total de 191.881 unidades habitacionais até o ano de 2013. Em todos os anos foi registrada elevação no total de imóveis financiados, mostrando que o programa evoluiu. Diferentemente dos outros estados do Sudeste analisados, que possuíam concentração na faixa de renda 2, o Rio de Janeiro teve até o fim do

ano passado 54,71% dos financiamentos destinados a classe de renda mais baixa - de 0 a 3 salários mínimo. Inclusive, em 2013, 71,35% do total de financiamentos foram alocado as camadas mais populares, conforme pode ser visto no gráfico a seguir.



Fonte: SNH

Seguindo a tendência dos estados anteriormente analisados, no RJ também houve aumento do déficit habitacional, que passou de 426.518 em 2008 para 444.142 em 2012, uma elevação de 4,13%. Em 2012, o total de financiamentos representava 10,48% da quantidade de falta de moradias da época, conforme tabela a seguir.

Tabela 13 - Relação PMCMV e Déficit Habitacional no Rio de Janeiro

Ano	PMCMV	Déficit Habitacional	Relação PMCMV / Déficit
2008	N/A	426.518	N/A
2009	20.456	380.312	5,38%
2010	33.590	N/A	N/A
2011	38.086	409.544	9,30%
2012	46.554	444.142	10,48%
2013	53.195	N/A	N/A

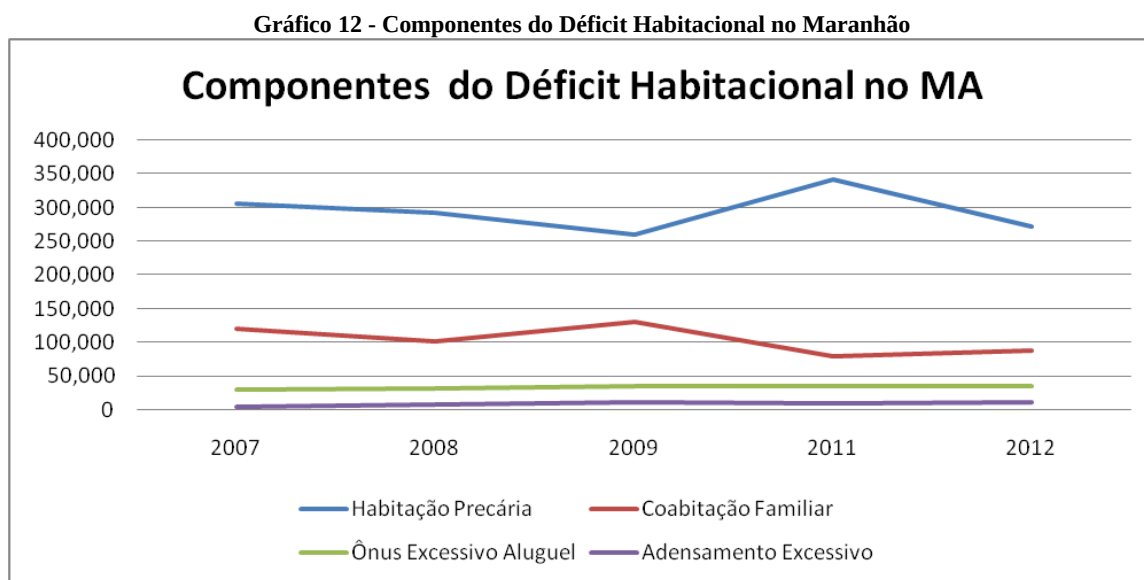
Fonte: Elaboração do autor

Porém, a curva de elevação dos componentes déficit, especialmente no tocante a coabitação familiar, indica que a política não foi suficiente para surtir um efeito positivo no

combate a redução do déficit no estado do Rio de Janeiro e pode no máximo ter desenfreado a elevação ainda maior dos números. Em relação ao déficit registrado em 2009, o número equivalente a 50,45% dos imóveis que constavam no índice, foram financiados pelo PMCMV.

5.4.4 Maranhão

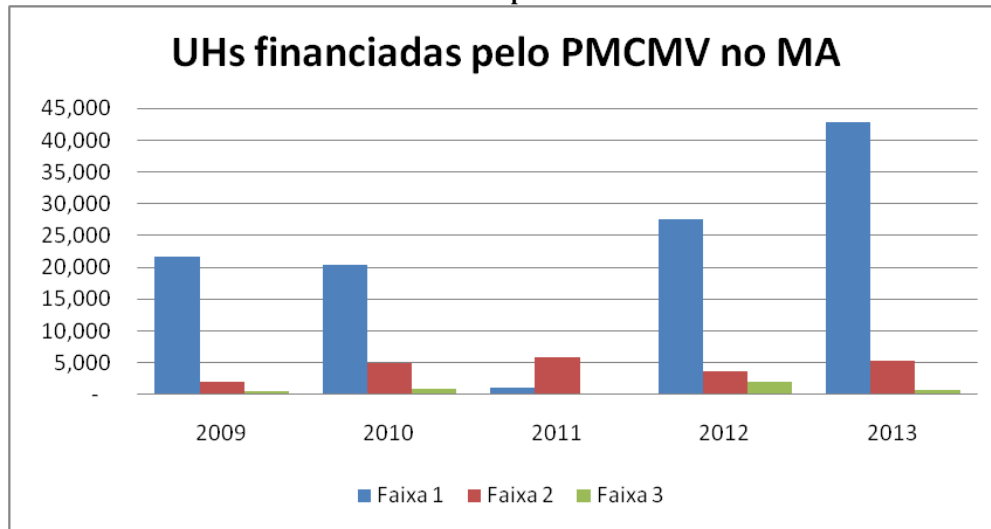
O Maranhão é o estado com maior déficit habitacional relativo, registrando em 2012, 21,9% dos domicílios particulares permanentes dentro de seu território. O total deste ano era de 404.641 unidades habitacionais, que representavam 6,99% do total nacional. O déficit maranhense, em oposição a realidade do Sudeste tem como principal componente a habitação precária, que representa 67,34% da falta de moradias estadual. Houve uma redução do déficit maranhense em cinco anos de estudo, de 12,3% de imóveis.



Fonte: PNAD 2007-2012

Em relação as contratações do PMCMV, já foram realizadas no Maranhão o total de 139.662 e há uma absoluta maioria dos financiamentos da faixa 1, que representa 81,17% do total de processos PMCMV até o final de 2013. Em 2009, essa faixa de renda chegou a representar 89,41% do total maranhense. As contratações na faixa 2 representam 15,7% e na camada mais alta, apenas 3,13%.

Gráfico 13 - UHs financiadas pelo PMCMV no Maranhão



Fonte: SNH

O Maranhão é o estado da federação que mais sofre com o problema de déficit habitacional. Na média, a cada cinco imóveis, um deles não está enquadrado nos padrões de moradia digna definidos pela FJP. O PMCMV, política de combate ao déficit, não foi utilizado suficientemente bem. Conforme tabela a seguir, em 2012 apenas 33.234 imóveis foram financiados pelo programa, o que representava 8,21% da quantidade de domicílios em falta no estado.

Tabela 14 - Relação PMCMV e Déficit Habitacional no Maranhão

Ano	PMCMV	Déficit Habitacional	Relação PMCMV / Déficit
2008	N/A	434.750	N/A
2009	24.195	436.174	5,55%
2010	26.095	N/A	N/A
2011	7.094	465.617	1,52%
2012	33.234	404.641	8.21%
2013	49.004	N/A	N/A

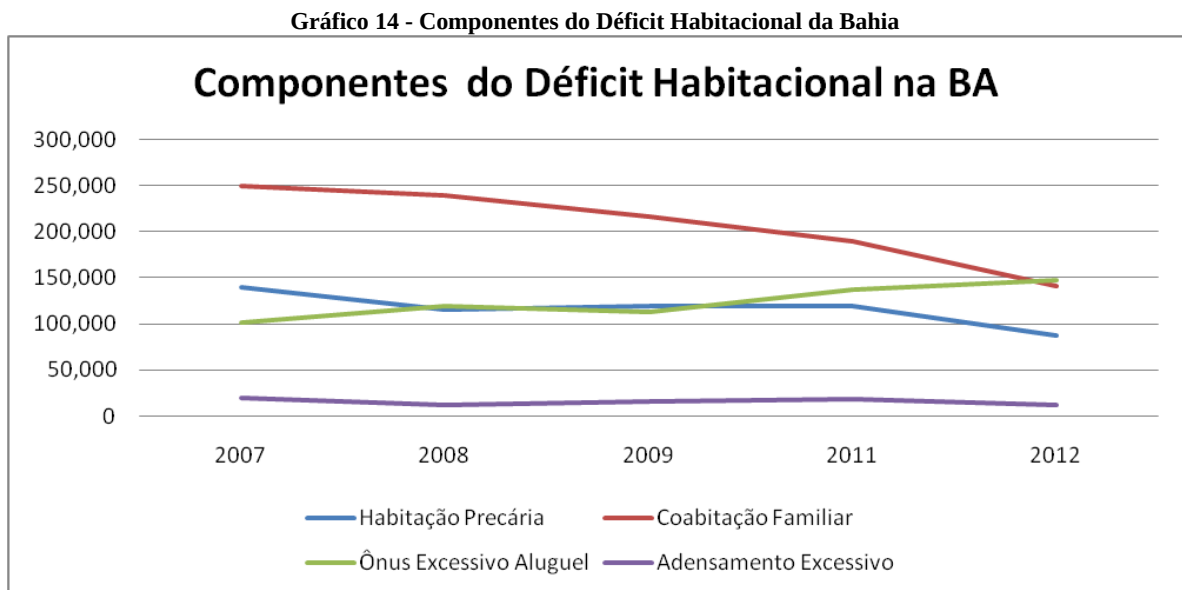
Fonte: Elaboração do autor

Em 2009, o total do déficit maranhense era de 436.174 unidades. Desde lá, foram financiados 139.662 unidades por meio do PMCMV, o que representa 32,01% do total, valor muito baixo quando comparado aos demais estados. Entre 2009 e 2012, houve retração no índice porém o principal componente, precariedade nas habitações, aumentou. A coabitação familiar por sua vez, foi o fez o déficit estadual retrain. Isto indica que no Maranhão o PMCMV contribuiu

com o segundo componente porém não foi suficiente para equalizar a solução para as habitações precárias do estado.

5.4.5 Bahia

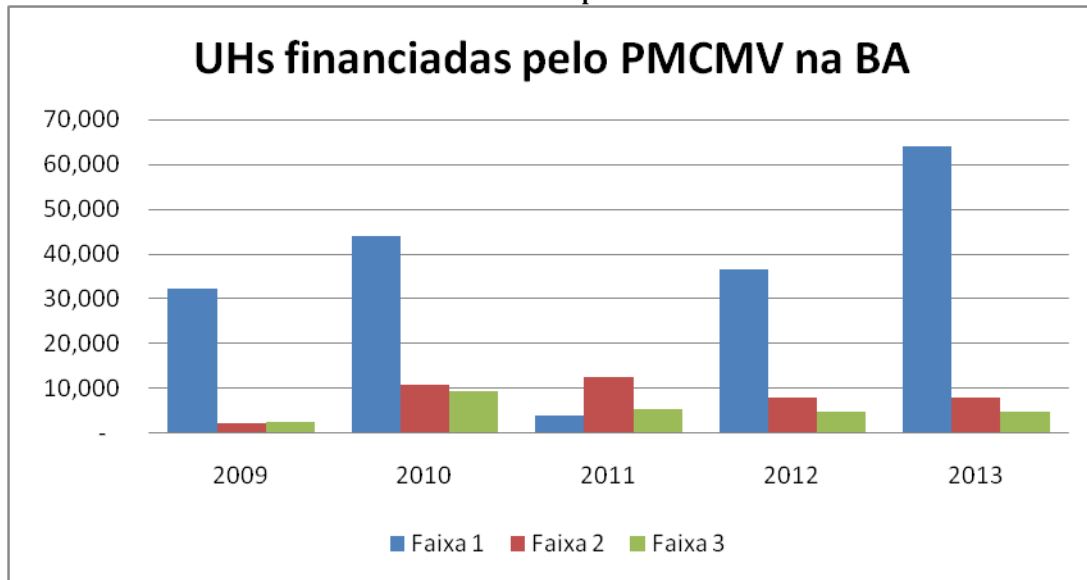
A Bahia é o estado com o quinto maior número no déficit habitacional no país. Em 2012 eram 386.746 unidades que representavam 6,68% do total da nação. O estado baiano apresentou uma das maiores reduções do país desde que a FJP iniciou os cálculos, com 24,26%. Conforme pode ser visto a seguir, a redução é claramente liderada pela diminuição de imóveis componentes da coabitação familiar, que passaram de 140.373 para 87.091 (43,58%). Além disso, a precariedade nas habitações também sofreu redução, especialmente em 2012.



Fonte: PNAD 2007-2012

A Bahia é o terceiro estado com maior número de contratações do PMCMV, com a soma total de 249.461 até o final de 2013. Repetindo a tendência do programa em geral, o ano de 2011 apresentou a menor quantidade de financiamentos e 2013 a maior, com 76.947 unidades. A concentração é maior na faixa de renda 1, que representa 72,48% de todos os financiamentos, sendo que no ano de 2013, o total de contratações para esta camada foi de 83,84%.

Gráfico 15 - UHs financiadas pelo PMCMV na Bahia



Fonte: SNH

A Bahia demonstrou ao longo dos anos uma grande evolução no combate ao déficit habitacional, fazendo reduzir seus números de maneira significativa e sendo um dos líderes do entre as unidades da federação. Mesmo sendo o quinto estado em relação ao déficit mensurado em 2012, foi o terceiro em contratações do PMCMV na mesma data. Em 2012, a quantidade de contratações realizadas pelo programa representava 12,74% do déficit e todos os imóveis do PMCMV somados na Bahia representam 53,71% do déficit estadual apontado no ano de 2009, conforme tabela a seguir.

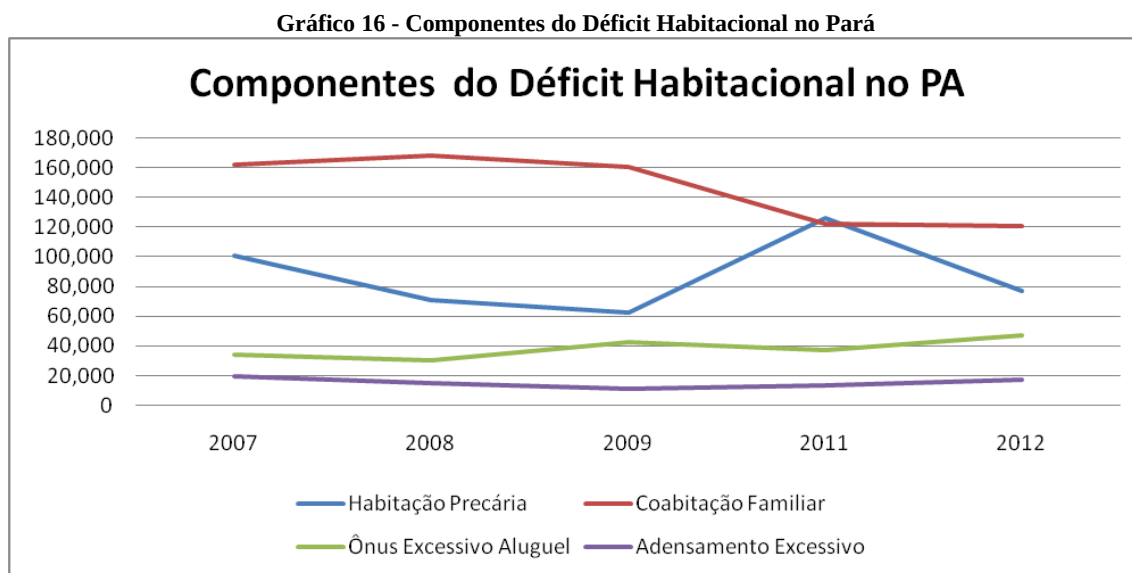
Tabela 15 - PMCMV e Déficit Habitacional na Bahia

Ano	PMCMV	Déficit Habitacional	Relação PMCMV / Déficit
2008	N/A	485.904	N/A
2009	37.102	464.491	7,99%
2010	64.164	N/A	N/A
2011	21.982	463.224	4,75%
2012	49.266	386.746	12.74%
2013	76.947	N/A	N/A

Fonte: Elaboração do autor

5.4.6 Pará

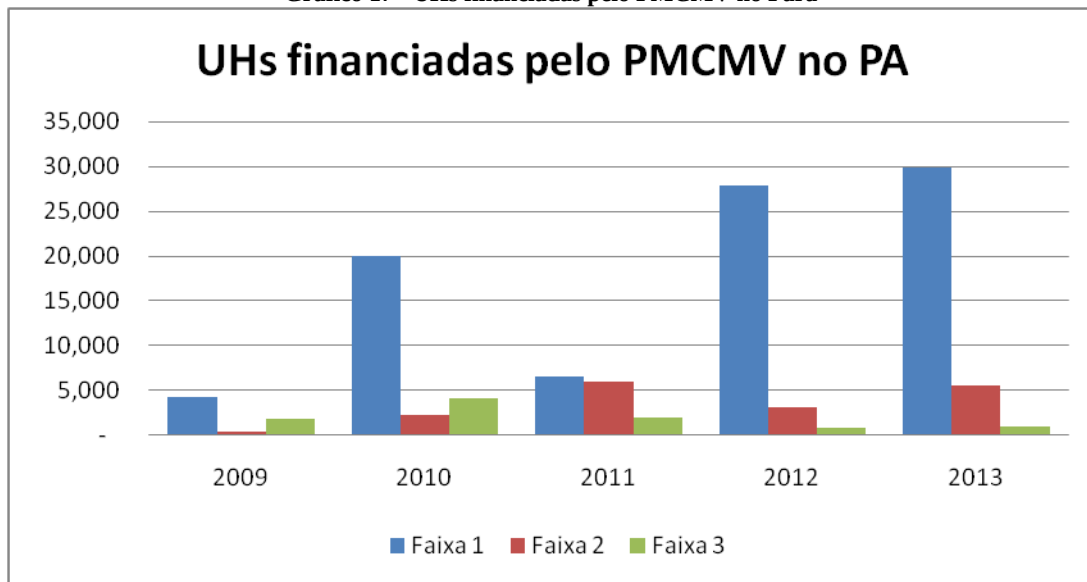
O déficit habitacional do Pará foi medido em 262.300 imóveis e representa 4,53% do total nacional. Se comparado com a quantidade de domicílios particulares permanentes dentro do próprio estado, é o 7º colocado no ranking nacional com 12,2% (dados de 2012). O déficit habitacional paraense é principalmente representado pelos componentes coabitação familiar e habitação precária, com 46,07% e 29,34% respectivamente. O primeiro apresentava queda até o ano de 2011, onde estabilizou-se. Já o segundo atingiu seu menor número em 2009, cresceu em 2011 e voltou a diminuir em 2012.



Fonte: PNAD 2007-2012

Foram contratados 115.935 financiamentos até o ano de 2013 no estado do Pará. Destes, 88.586, ou ainda 76,41% são referentes a faixa de renda 1. Do restante, 15,36% estão alocados na faixa nº 2 e apenas 2,81% na última camada. Também de acordo com o restante dos estados, 2011 foi o ano mais fraco para as contratações de financiamento, mas também foi onde a faixa 2 obteve melhor desempenho relativo às demais. Em 2012 mais de 87% de todos os financiamentos do PMCMV no Pará foram destinados às camadas populares, conforme é possível constatar no gráfico a seguir.

Gráfico 17 - UHs financiadas pelo PMCMV no Pará



Fonte: SNH

As contratações de financiamentos do PMCMV no estado paraense em 2012 foram de 31.780, o que representava 12,12% do déficit da época. Em relação a soma de todas as unidades MCMV no Pará e o déficit de 2009, esse número é elevado para 41,95%.

Tabela 16 - Relação entre PMCMV e Déficit Habitacional no Pará

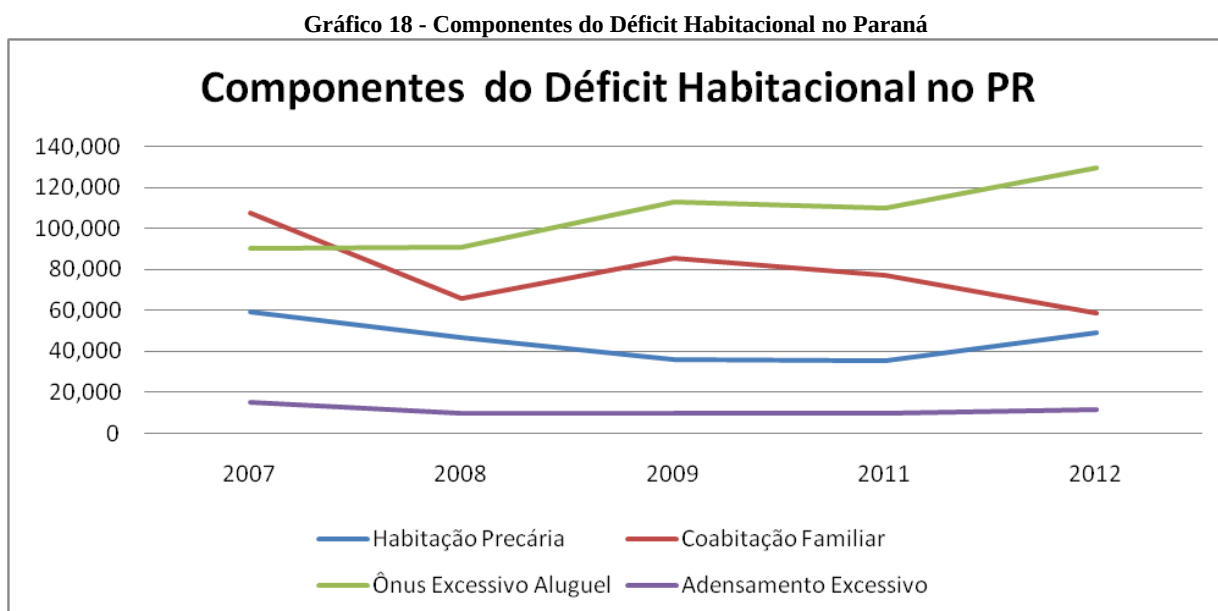
Ano	PMCMV	Déficit Habitacional	Relação PMCMV / Déficit
2008	N/A	284.166	N/A
2009	6.501	276.381	2,35%
2010	26.438	N/A	N/A
2011	14.650	297.659	4,92%
2012	31.780	262.300	12,12%
2013	36.566	N/A	N/A

Fonte: Elaboração do autor

O déficit paraense reduziu 17,28% ao longo dos seis anos. O principal componente para isso foi a diminuição da coabitação familiar, fator mais agravante neste estado. A redução mais radical, conforme pode ser visto no Gráfico 16 iniciou-se em 2009, data de lançamento da política habitacional, o que indica que o PMCMV possuiu papel importante na redução do déficit estadual.

5.4.7 Paraná

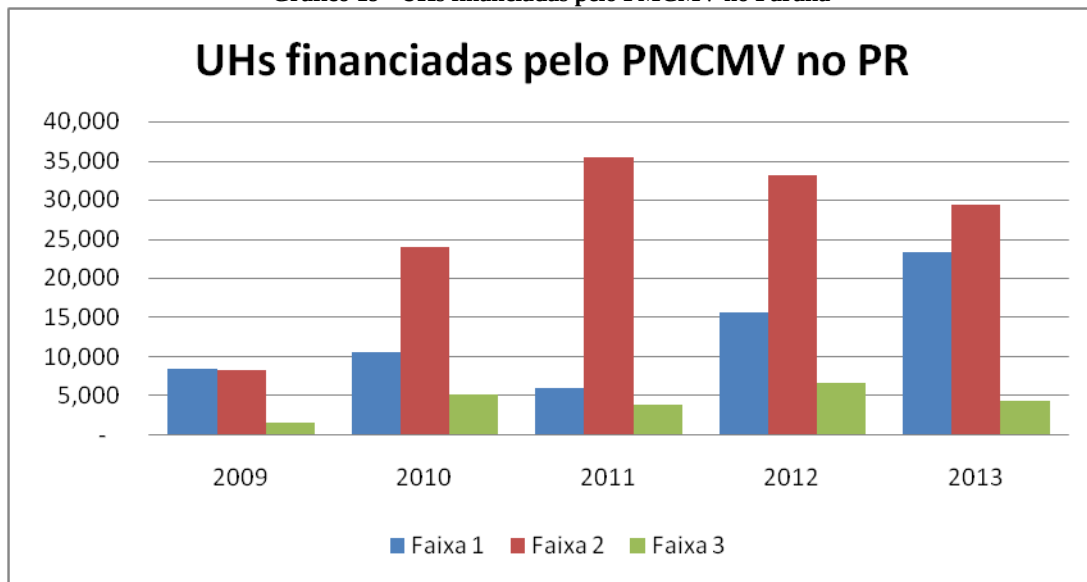
O déficit habitacional mensurado em 2012 no Paraná era de 248.955 unidades, o que representa 4,3% do total nacional. Entre 2007 e 2012, o número apresentou leve queda de 8,65% e viveu dois comportamentos diferentes de suas curvas: ao passo que o ônus excessivo com aluguel subia a coabitação familiar reduzia. O número de habitações precárias que estava em queda desde 2007, subiu bastante em 2012 e quase voltou ao patamar inicial.



Fonte: PNAD 2007-2012

No total, foram financiados 216.409 habitações pelo PMCMV, sendo 130.321 pertencentes a segunda faixa de renda domiciliar, o que representa 60,22% do total. Ao contrário do acontecido em diversos estados, 2011 foi mais um ano de crescimento da quantidade de financiamentos e também aonde a faixa 2 mais sobressaiu das demais. O domínio da faixa 2 nos financiamentos MCMV no Paraná pode ser explicado pelo déficit nessa renda. De acordo com dados da FJP, em 2009, a falta de moradias apropriadas no Paraná para a população de 3 a 5 salários mínimo era de 10,4% da população. Infelizmente, não há um dado datado posteriormente para comparação, o que impede a afirmação, mas é plausível crer nesta opção. O gráfico a seguir mostra a evolução da contratação dos financiamentos PMCMV no Paraná segmentado por faixas de renda domiciliar.

Gráfico 19 - UHs financiadas pelo PMCMV no Paraná



Fonte: SNH

O Paraná é um dos estados com melhores índices de contratação do unidades do MCMV comparativamente ao déficit habitacional. Somente em 2012, 55.629 financiamentos foram realizados junto a CEF, o que significa 22,35% do déficit daquele ano. Se comparados a 2009, quando a falta de moradias apropriadas era de 245.165 já foram contratados o equivalente a 88,27% financiamentos imobiliários.

Tabela 17 - Relação entre PMCMV e Déficit Habitacional no Paraná

Ano	PMCMV	Déficit Habitacional	Relação PMCMV / Déficit
2008	N/A	213.157	N/A
2009	18.451	245.165	7,53%
2010	39.822	N/A	N/A
2011	45.330	232.783	19,47%
2012	55.629	248.955	22.35%
2013	57.177	N/A	N/A

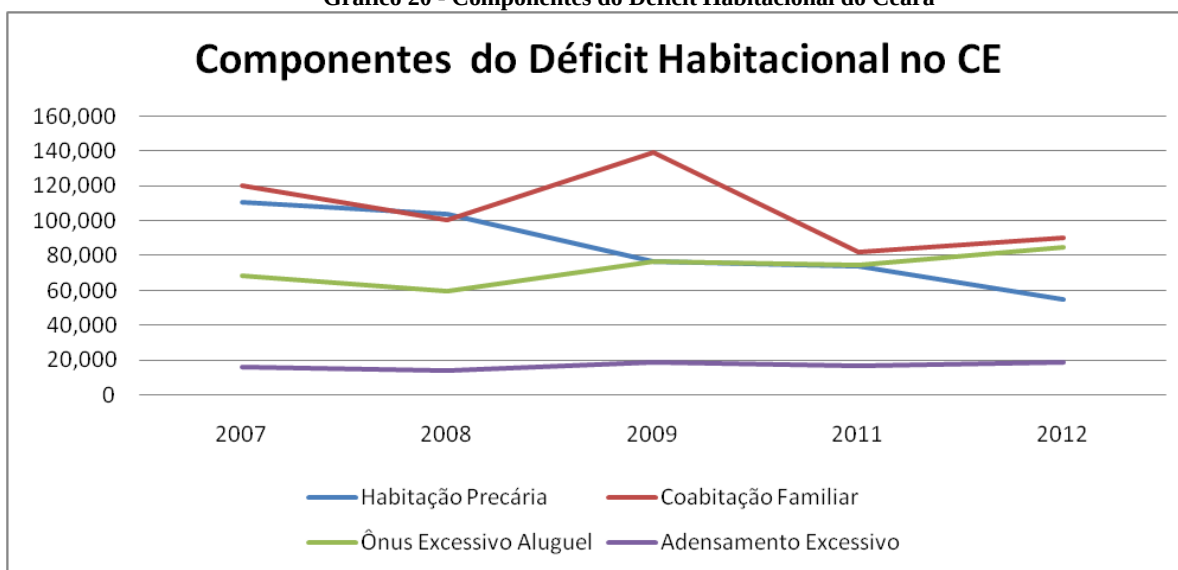
Fonte: Elaboração do autor

A forte redução no componente coabitação familiar desde 2009 indica que o PMCMV teve papel importante no combate ao déficit habitacional paranaense e teria apresentado impacto direto não fosse o aumento de ônus excessivo com o aluguel, algo que mostra-se muito comum nas cidades do Sul e Sudeste brasileiro.

5.4.8 Ceará

O déficit habitacional no Ceará em 2012 foi mensurado em 248.296 imóveis, o que representa 4,29% do total nacional. Em relação a 2007, o estado apresentou uma queda de 10,33%. Os principais componentes desse resultado são a coabitação familiar, que representa 36,49% e o ônus excessivo com aluguel com 34,2% do valor apontado em 2012. Desde 2009, a coabitação vem sendo diminuindo embora em 2012 ocorreu uma elevação de 10,27%. Já o ônus com aluguel mostrou-se em constante subida desde o início da série.

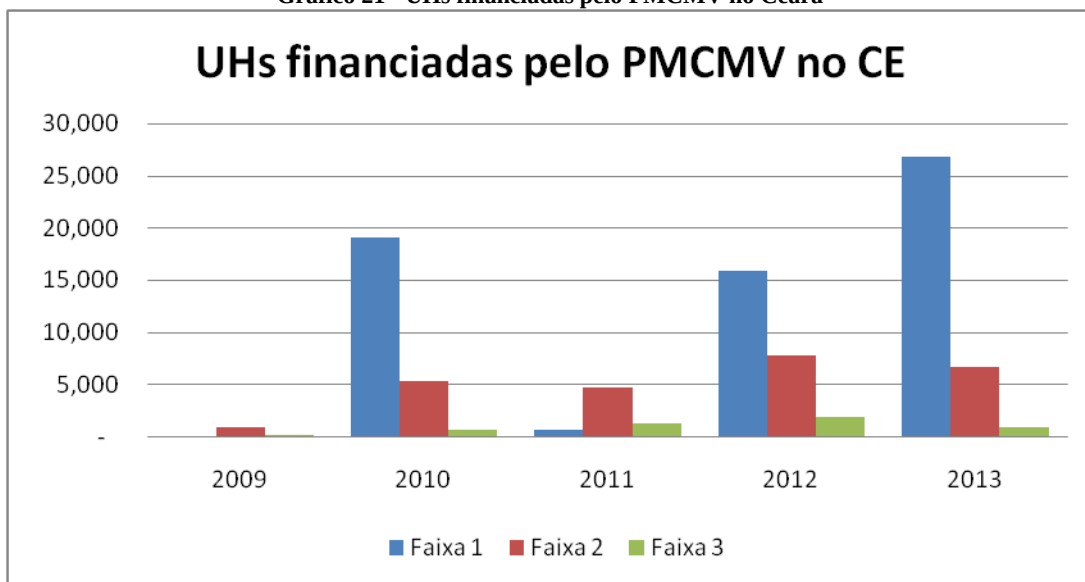
Gráfico 20 - Componentes do Déficit Habitacional do Ceará



Fonte: PNAD 2007-2012

As contratações do PMCMV seguiram a tendência de elevação com o passar do tempo, porém com grande queda no ano de 2011. A concentração dos financiamentos aconteceu na faixa de renda 1, a mais baixa, que representa 66,91% do total contratado até o final de 2013. Este, inclusive foi o ano em que maior número de contratações, conforme pode ser visto no gráfico a seguir.

Gráfico 21 - UHs financiadas pelo PMCMV no Ceará



Fonte: SNH

Comparativamente ao déficit habitacional estadual, o Ceará não possui muitas contratações de financiamento pelo PMCMV. Em 2012, se comparado ao déficit da época, foram financiadas apenas o equivalente a 10,34%. Desde 2009, o total de imóveis contratado foi de 93.600, o que representa 20,1% do déficit da época.

Tabela 18 - Relação PMCMV e Déficit Habitacional no Ceará

Ano	PMCMV	Déficit Habitacional	Relação PMCMV / Déficit
2008	N/A	276.915	N/A
2009	1.308	310.972	0,42%
2010	25.134	N/A	N/A
2011	6.887	246.584	2,79%
2012	25.672	248.296	10,34%
2013	34.599	N/A	N/A

Fonte: Elaboração do autor

Novamente, desde 2009, o componente coabitação familiar apresentou queda ao passo que o ônus com excesso de aluguel mostrou elevação. Com isso, a redução significativa do primeiro componente foi ofuscada pelo aumento do ônus com aluguel causado pela valorização imobiliária do estado. O total de imóveis financiados pelo PMCMV entre 2009 e 2012 no Ceará foi de 59.001 e a redução da coabitação familiar de 48.962. Isso indica que o programa possuiu força significativa para apresentar melhorias em um dos fatores, porém não conseguiu impactar o

déficit de forma geral. A habitação precária já estava em descendente desde antes do lançamento do PMCMV e assim prosseguiu.

6. CONCLUSÃO

O Programa Minha Casa, Minha Vida é nos dias atuais a principal ação governamental para redução do déficit habitacional. Por meio dele, até setembro de 2014 já foram destinadas mais de 3,6 milhões de residências para pessoas com renda domiciliar até 10 salários mínimos. As condições de financiamento proporcionadas pela política pública é o componente principal para o sucesso do programa. Ainda que alguns elementos empregados no MCMV sejam comuns à políticas habitacionais anteriores, como utilização do FGTS na entrada e possibilidade em optar por parcelas decrescentes, a inovação e motivação para qualquer tipo de sucesso que o programa possa ser avaliado consiste no fornecimento de subsídio inversamente proporcional a renda dos compradores.

Prova disso é que a maioria dos financiamentos até a data base estão alocados na faixa de renda 1, que engloba domicílios entre 0 e 3 salários mínimos. Assim, mesmo que esse público possua menos recursos para financiar imóveis que a faixa de renda superior, por obterem um subsídio superior (e também pela dificuldade em adquirir um imóvel que não seja por este método), a quantidade absoluta de contratações tornou-se maior.

O déficit habitacional no Brasil continua ainda sendo uma questão bastante preocupante. É verdade que de acordo com dados da Fundação João Pinheiro, o número relativo diminuiu de 11,1% para 9,1% em 6 anos. Ainda sim, em quantidade absoluta, isso significa a redução de 480.137 unidades. Em 2012, a necessidade brasileira era de 5.792.508 moradias com condições dignas, ou seja, doze vezes mais do que a redução do déficit nos últimos seis anos. Se for realizada uma projeção muito simplificada, seriam então necessários doze vezes seis anos para equalizar o déficit se a caminhada prosseguir nesse ritmo.

A primeira constatação ao se olhar para os números do PMCMV é que em 2011 houve uma redução significativa das unidades habitacionais. A meta da política em sua fase inicial era a construção de um milhão de moradias, segmentadas de acordo com renda e região administrativa.

Quanto as faixas de renda, o projeto inicial em sua primeira etapa previa que 40% dos financiamentos seriam destinados as famílias de renda entre 0 e 3 salários mínimos, outros 40% para famílias alocadas entre 3 e 6 salários mínimos e os 20% restantes para as famílias entre 6 e

10 salários mínimos. No tocante as regiões, os recursos estavam planejados para serem alocados de acordo com o déficit habitacional medido pelo IBGE/PNAD em 2007: Sudeste (37%), Nordeste (34%), Sul (12%), Norte (10%) e Centro-Oeste (7%).

Dessa forma, embora a elaboração tenha buscado não estourar o orçamento máximo destinado ao programa e alocar as residências nas regiões teoricamente mais necessitadas proporcionalmente, o governo perdeu ótima chance de elevar a quantidade de financiamentos já que ao atingir a meta primária teve de esperar para realizar novas contratações até que fosse lançado o PAC 2, e consequentemente o MCMV 2.

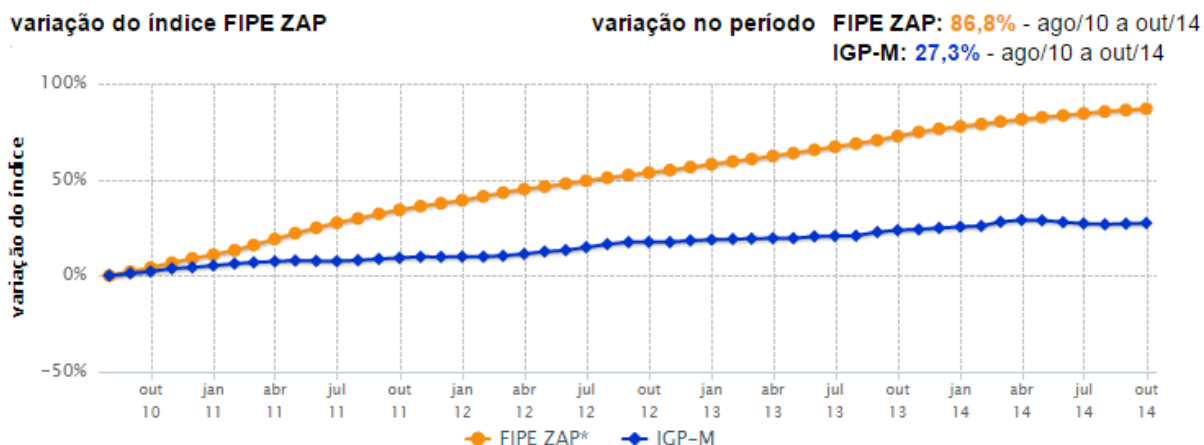
Entretanto, é uma questão importante a se levantar: se entre 2009 e 2010 foram contratadas mais de um milhão de moradias e entre 2011 e 2012 mais 1,3 milhão, por que o déficit habitacional durante esses quatro anos diminuiu somente 206.401 unidades, ou seja, 8,92% das contratações do período?

A resposta está na evolução dos componentes do déficit e nos acontecimentos do mercado imobiliário do período. Como foi visto na análise dos oito estados mais representativos dessa questão, todos aqueles pertencentes ao Sul e ao Sudeste enfrentaram uma fortíssima elevação do ônus excessivo com aluguel, uma redução, na maioria das vezes, de habitações precárias e coabitação familiar e manutenção do patamar do adensamento familiar. Dessa forma, o que ocorre é que o crescimento de um componente mascara a redução dos outros dois e em números absolutos constata-se que pouco mudou.

A redução de habitações precárias e coabitação familiar está claramente inserida na política habitacional do governo federal desde 2009, em especial no segundo caso. O gráfico 4, que demonstra o déficit destrinchado por componentes aponta uma forte redução da deste fator. Dentre os dados dos oito estados analisados, apenas o Rio de Janeiro registrou elevação em residências com duas famílias ou mais. Porém este estado possui uma baixa significância de financiamentos MCMV registrados se comparado com a sua população. Já habitações precárias, possui maior variação entre estados e não é possível constatar algum padrão, porém se comparado a nação como um todo, este componente sofreu redução de 38,71% entre 2007 e 2012.

Se a diminuição dos componentes acima é explicada também pelo PMCMV, o aumento do ônus excessivo com aluguel tem sua origem na valorização imobiliária, conforme o índice elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas e a ZAP Móveis indica a seguir.

Gráfico 22 - Valorização Imobiliária e IGP-M

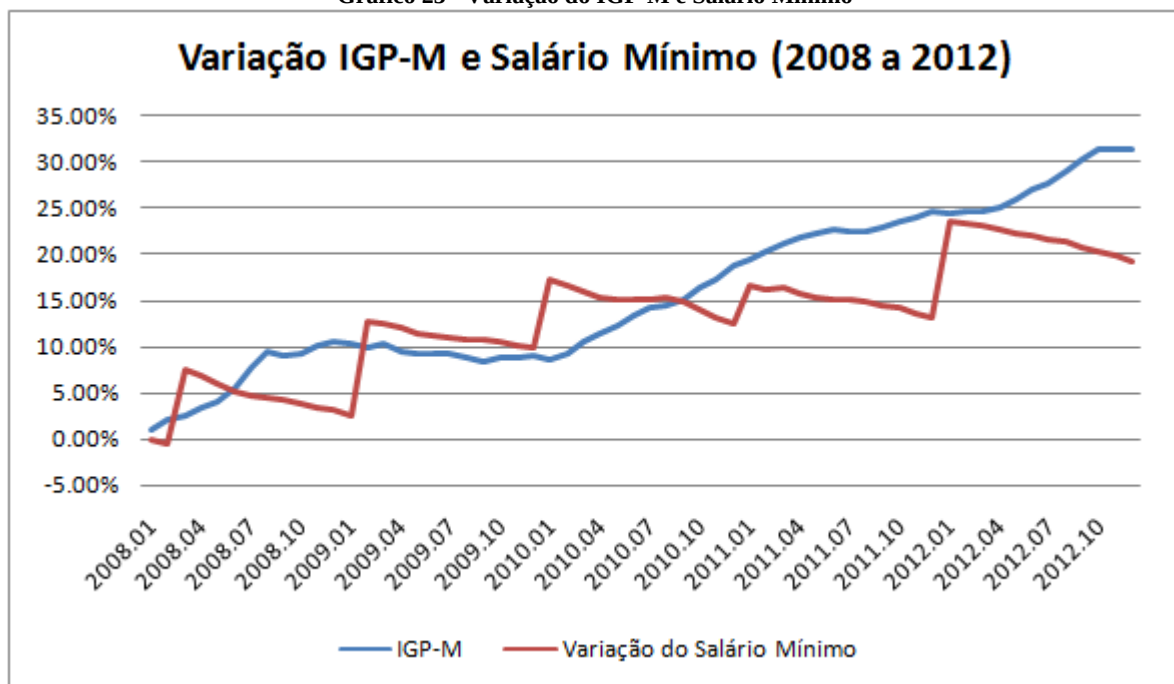


Fonte: Portal ZAP

O gráfico 22 retrata o comportamento dos imóveis para venda em todo o território nacional e a evolução do IGP-M, índice que reajusta os contratos de aluguel. Entre agosto/2010 e dezembro/2012, a variação imobiliária foi 56,5% e a inflação 18,3%. Em termos reais, o valor dos imóveis por este indexador foi 38,2% em apenas dois anos. Ou seja, os imóveis mais que dobraram de valor em apenas 27 meses.

Como visto anteriormente, as faixas de renda do PMCMV são divididas em salários mínimos de forma que sejam sempre corrigidas ao longo do tempo. Consequentemente, sempre que há reajuste no piso salarial, também haverá nas faixas de renda. O gráfico 23 demonstra a evolução da variação salarial e do IGP-M. Nele, é possível constatar que em alguns anos da análise o reajuste salarial ficou abaixo da correção do índice.

Gráfico 23 - Variação do IGP-M e Salário Mínimo



Fonte: Elaboração do autor

Portanto, se o valor dos imóveis no Brasil foi precificado muito acima do IGP-M e o salário mínimo foi reajustado abaixo deste mesmo índice, o trabalhador passa a comprometer uma parcela maior de sua renda com o pagamento do aluguel. Dessa forma, ele ultrapassa os 30% fixados pelo governo e entra no patamar de déficit por ônus excessivo com aluguel, pressionando o índice a elevação ao passo que as contratações financiadas pelo PMCMV realizam uma força de redução. O resultado desta equação é uma diminuição no número total do déficit abaixo do potencial.

Talvez ainda não atenta a este efeito, a Fundação João Pinheiro não procurou atualizar o sua metodologia para englobar o aspecto valorização imobiliária, até pelo reajuste de preços no setor de imóveis do Brasil ser relativamente recente e seus efeitos estarem surgindo somente agora. Esta é portanto, a primeira sugestão que este trabalho realiza dentro dos aspectos em que atua.

Outro reajuste sugerido para a política habitacional, seria repensar uma forma de combater o déficit não somente em habitações precárias e coabitação familiar (algo que está sendo feito relativamente bem), mas também no tocante ao comprometimento de renda com o

excesso de aluguel pago pelas camadas mais populares. Dessa forma, a subida do componente de ônus com locação de imóvel seria desacelerado e o déficit poderia reduzir conforme a expectativa.

O PMCMV possui portanto, uma eficácia significativa no combate ao déficit habitacional brasileiro porém apenas no tocante aos componentes de habitação precária e principalmente naquele que mensura a coabitação familiar. Os efeitos da política seriam prontamente percebidos não fosse a grande valorização imobiliária vivida no país durante os últimos anos que não foi acompanhada pelo reajuste salarial da massa trabalhadora, a qual constitui o público principal da política habitacional brasileira. Como consequência, o PMCMV não impactou de maneira tão expressiva quanto deveria o déficit.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. especial, 2007.
- AMORIM, S.; BOULLOSA, R.F. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 2, n. 1, p. 59-69, 2013.
- ANDRADE, D. M., CASTRO, C. L. De, PEREIRA, J. R. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 177-190, 2012.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **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/FINEP**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- AZEVEDO, S.; ARAÚJO, M. B. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos Metrópole**, n. 17, 2007.
- AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 2013.
- BACELAR, T. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BALBACHEVSKY, E.; HOLZHACKER, D. O novo consenso da sociedade brasileira: democracia e igualdade. **Opinião Pública**, v. 17, n. 2, p. 493-515, 2011.
- BARBOSA, E. M. Casa própria ou direito a um serviço de habitação. **Ensaio FEE**, v. 19, n. 2, p. 272-285, 1998.
- BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. **São Paulo: Estação Liberdade**, 1994.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, p. 70-104, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em 2Jun 2014.

BRASIL. 11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007-2010). Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em 19 Out 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; Do Estado patrimonial ao gerencial. **Letras**, v. 222, p. 259, 2001.

CARDOSO, A. L. O déficit habitacional nas metrópoles brasileiras. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 32, n. 1, p. 91-116, 2004.

CARDOSO, A. L. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. **Observatório IPPUR-UFRJ-FASE, FEE-RS**, 2001.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S.. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 14, 2013.

COCHRAN, C. E.; et al. American public policy: An introduction. **Cengage Learning**, 2009. Disponível em <http://www.nelsonbrain.com/content/cochran01891_0495501891_02.01_chapter01.pdf>. Acesso em: 30 Mar 2014.

COELHO, W. R.. O déficit das moradias: instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais. **EESC-USP**, São Carlos, p.152, 2002.

COHN, A.. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 12, 2009.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 11-25, 2002.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. **Participação Popular nas Políticas Públicas**, p. 31-48, 2006.

D'AMICO, F. O Programa Minha Casa, Minha Vida ea Caixa Econômica Federal. **Trabalhos Premiados**, p. 33, 2011.

DOMINGUES, E. P.; MAGALHÃES, A. S.; FARIA, W. R.. Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Minas Gerais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 1, p. 121-158, 2009.

DYE, T. R. Policy analysis: What governments do, why they do it, and what difference it makes. **Tuscaloosa: University of Alabama Press**. Disponível em <<http://www.learningace.com/doc/7735862/c3cffd905b9d82e1dda69c6ab6a5898e/1-policy-analysis-what-governments-do-why-they-do-it-and-what-difference-it-makes>>. Acesso em: 29 Mar 2014.

FARAH, M. F. S.. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-36, 2011.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas**. 2 ed. Belo Horizonte, 2005.

GENEVOIS, M. L. B. P.; COSTA, O. V. Carência habitacional e déficit de moradias: questões metodológicas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, p. 73-84, 2001.

GIL, A. C.. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo, Atlas: 1999.

GOHN, M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004.

GOMES, M. F. C. M.. Habitação e questão social-análise do caso brasileiro. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 9, 2007.

GONÇALVES, R. R. O déficit habitacional no Brasil: uma estimativa a partir dos dados da PNAD-1995. **Nova economia**, v. 7, n. 1, 2013.

GRAZIA, G.; RODRIGUES, E.; Uma alternativa para a Gestão Urbana: O Ministério das Cidades e seus desafios. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 11-21, 2003.

HIRATA, F. " Minha Casa, Minha Vida": Política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana?. **Revista Aurora**, v. 2, n. 2, 2011.

HOFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Caderno CEDES**, v. 21, n. 55, ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. p. 1–25, 2009.

ISHITANI, L. H. et al. Desigualdade social e mortalidade precoce por doenças cardiovasculares no Brasil. **Rev Saúde Pública**, v. 40, n. 4, p. 684-91, 2006.

JEKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. The Study of Public Policy Process. **The Nations Health**, Mississauga, p. 135-142, 2003.

LANNON, C. P. de. **O descompasso das políticas públicas para a solução do déficit habitacional**. Brasília, Universidade de Brasília, 2006. 151 p.

LEITE, J. L.. Política de cotas no Brasil: política social. **Rev. Katálisis**, p. 23-31, 2011.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social-ENAPEGS**, São Paulo/SP, 2012.

LIMA, M. L. D. O. F. D., et al. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1251-1270, 2012.

LINDBLOM, C. E. The science of " muddling through". **Public administration review**, p. 79-88, 1959.

- LORENZETTI, M.S. B.. A questão habitacional no Brasil. **Brasília: Consultoria Legislativa**, 2001.
- MACHADO, J. A.. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 433-57, 2008.
- MADEIRA, F. R.. A IMPROVISACÃO NA CONCEPÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS: Muitas convicções, poucas constatações o caso do primeiro emprego. **São Paulo em Perspectiva**, v.18 n.2 p. 78-94, 2004.
- MARICATO, E. A nova política nacional de habitação. **O Valor**, 2005.
- MARICATO, E. O Ministério das Cidades ea política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**.Brasília, v. 12, p. 211-220, 2006.
- MELO, M. A. B. C. Política de Habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v. 3, n. 1, 2008.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. Brasília, 1996.
Disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em: 05 mai 2015
- NETO, P. N.; MOREIRA, T. A.; L. SCHUSSEL, Z.D. G. Conceitos Divergentes para Políticas Convergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, 2012.
- OLIVEIRA, L. A. P. ; SIMÕES, C. C. S. O IBGE e as pesquisas populacionais. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 22, n. 2, p. 291-302, 2005.
- PINHEIRO, Fundação João. Déficit habitacional no Brasil, 2000.
- PETERS, B. G.. **American public policy: Promise and performance**. CQ Press, 2012.
- PEQUENO, R. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 12, 2008.
- RICHARDSON, R.. J.. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais. **Revista SER Social**, v. 13, n. 28, p. 129-156, 2011.
- RUA, M. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES**, 1997.
- SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil, 1964-1998**. IPEA, 1999.

SILVA, C. F.; ALVES, T. W. Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 48, n. 1, 2014.

SILVA, R. N. Políticas Públicas e Administração Democrática. *Seqüência: Estudos Jurídicos E Políticos*, v. 33, n. 64, p. 57–84, 2012.

SOARES, I. O.; et al.. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 1, p. 119-131, 2013.

SOUZA, C.; et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SIMON, H. A. Comportamento administrativo. **FGV**, 1970.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 4 ed. Porto Alegre: **Bookman**, 2010.