



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

KELLEN SHARA ARAUJO MARTINS

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: uma avaliação das contribuições do
programa para a redução do *déficit* habitacional no Brasil (2008-2012)**

São Luís

2016

KELLEN SHARA ARAUJO MARTINS

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: uma avaliação das contribuições do programa para a redução do *déficit* habitacional no Brasil (2008-2012)

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Me. Jadson Pessoa da
Silva

São Luís
2016

MARTINS, Kellen Shara Araújo.

Programa Minha Casa Minha Vida: uma avaliação das contribuições do programa para a redução do déficit habitacional no Brasil (2008-2012) / Kellen Shara Araújo Martins. – São Luís, 2016.

70p.

Orientador: Jadson Pessoa da Silva.

Monografia (Graduação) – Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, São Luís: 2016.

1. Política Habitacional. 2. *Déficit* Habitacional. 3. PMCMV. I. Silva, Jadson Pessoa da. II. Título.

KELLEN SHARA ARAUJO MARTINS

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: uma avaliação das contribuições do programa para a redução do *déficit* habitacional no Brasil (2008-2012)

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Jadson Pessoa da Silva (Orientador)

Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador (a)

Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador (a)

Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

A Jesus Cristo, amigo sempre presente, sem o qual nada teria feito.

A minha família que sempre incentivaram meus sonhos e estiveram sempre ao meu lado.

*Definição de bom bairro: lugar onde a gente
não tem condições econômicas para morar.*

Charles Bukowski

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo investigar as contribuições do programa Minha Casa Minha Vida para redução do Déficit Habitacional no Brasil no período 2008 a 2012. Para tanto, são tomados os dados da Fundação João Pinheiro relativos ao Déficit Habitacional no país. Através destes, faz-se uma comparação entre o ano imediatamente anterior a introdução do programa e os anos subsequentes. Ao longo do trabalho, empreende-se uma revisão histórica da evolução da política Habitacional no Brasil e, além disso, apresentam-se ainda as metodologias de cálculo da Fundação João Pinheiro para o Déficit Habitacional e da Caixa Econômica Federal para a demanda Habitacional. Vê-se que o PMCMV contribuiu apenas timidamente para a redução do *déficit* no país durante o período observado.

Palavras-chave: Política Habitacional. *Déficit* Habitacional. PMCMV.

ABSTRACT

This study aims to investigate the contributions of the My Home My Life Program to reduce the housing deficit in Brazil in the period 2008 to 2012. Therefore, are taken from the João Pinheiro Foundation data on Housing deficit in the country. Through these, it is a comparison of the year immediately preceding the introduction of the program and subsequent years. Throughout the work, we undertake is a historical review of the evolution of Housing policy in Brazil and, in addition, are presented also the calculation methodologies of João Pinheiro Foundation for Housing Deficit and Caixa Econômica Federal for Housing demand. It is seen that the PMCMV contributed only timidly to reduce the deficit in the country during the observed period.

Keywords: Housing policy. Housing Deficit. PMCMV.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Coabitação familiar, segundo regiões geográficas,	47
Tabela 2 Habitação precária, segundo regiões geográficas,	49
Tabela 3 Adensamento excessivo em domicílios alugados	51
Tabela 4 Ônus excessivo com aluguel de domicílios urbanos (1)	53
Tabela 5 Déficit habitacional total e relativo segundo regiões	55
Tabela 6 Déficit habitacional por situação do domicílio segundo.....	57
Tabela 7 Valor dos subsídios aplicados nas operações do PMCMV, segundo a origem dos recursos – 2009-2012.....	58
Tabela 8 Valor total dos financiamentos contratados para a aquisição ou produção das unidades habitacionais - 2009-2012	59
Tabela 9 Quantidade de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV para as faixas 1 a 3 de renda média - 2009-2012	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Súmula da legislação básica do crédito e financiamento imobiliário	27
Quadro 2 Metodologia de cálculo do déficit habitacional.....	32
Quadro 3 Variáveis da PNAD utilizadas no cálculo dos componentes do déficit.....	34
Quadro 4 Determinantes da demanda habitacional	37
Quadro 5 Demanda habitacional	38
Quadro 6 Condições e Metas, por faixa de renda PMCMV (2009).....	40
Quadro 7 Metas do PMCMV, por faixa de renda.....	42
Quadro 8 Modalidades de financiamento e fonte de recursos do PMCMV, por faixa de renda	43

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ASPECTOS HISTÓRICOS.....	14
2.1	Políticas de Habitação no Brasil: do período Vargas ao Ministério das Cidades 14	
2.2	Financiamento Habitacional	22
3	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	27
3.1	<i>Déficit</i> Habitacional.....	28
3.2	A Metodologia de Cálculo do <i>Déficit</i> Habitacional da FJP.....	30
3.3	A Metodologia de Cálculo da Demanda Habitacional da CEF	35
4	PMCMV E O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL: 2007-2012	39
4.1	Operacionalização e objetivos do PMCMV	39
4.2	<i>Déficit</i> Habitacional no Brasil: 2008-2012.....	44
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
	REFERÊNCIAS.....	66

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 prevê, dentre outros, o direito à moradia, sendo dever do Estado promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Assim, é imprescindível que os representantes políticos estabeleçam e concretizem meios de garantir que o direito à moradia seja assegurado e acessível a toda sociedade.

No Brasil, o *déficit* habitacional, o inaccesso à moradia e/ou moradia própria, é um problema que assola milhões de cidadãos que, incapazes de arcarem com os altos custos financeiros, acabam sendo obrigados a viver em habitações precárias ou pagar alugueis. Estes, muitas vezes, comprometem parte significativa da renda, agravando ainda mais a incapacidade de arcar com o ônus de um financiamento habitacional. Nesse sentido, há necessidade de iniciativas governamentais, como previsto na CF, para o enfrentamento desta problemática.

A política habitacional brasileira passou por transformações nos últimos anos, sobretudo na primeira década dos anos 2000. Após um longo período de abandono, desde a extinção do Banco Nacional da Habitação (em 1986), o Estado intensificou esforços no sentido de promover condições de acesso à habitação digna através da criação de leis, órgãos, políticas públicas e programas voltados à questão do acesso à moradia.

O resultado “final” e “carro chefe” do processo de reestruturação da política habitacional brasileira foi o lançamento, em 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida que tinha por objetivo reduzir o *déficit* habitacional com ampliação do acesso à moradia através da geração de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição destas (Brasil, 2009). Todavia, apesar da amplitude das iniciativas governamentais no enfrentamento do *déficit* habitacional, estas ações ainda se mostram incipientes quando comparadas às necessidades habitacionais da população, sobretudo, da parcela da população com menor capacidade de pagamento. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho consiste em avaliar as “contribuições” do Programa Minha Casa Minha Vida para a redução do *déficit* habitacional brasileiro através da observação da dinâmica do *déficit* após a introdução do programa, fazendo comparativo com o ano imediatamente anterior à implantação do mesmo.

A fim de alcançar o objetivo proposto, o trabalho serve-se dos dados relativos ao *déficit* habitacional no Brasil no período 2008 a 2012, tomados junto ao bando de dados da Fundação João Pinheiro (órgão responsável pelas estatísticas oficiais sobre o tema) e dados do Programa Minha Casa Minha Vida, tomados junto ao banco de dados do Governo Federal para o programa.

O trabalho está dividido em 5 seções, a contar por esta introdução. Na seção 2 empreende-se uma revisão histórica da evolução da política habitacional no Brasil, no intuito de possibilitar a compreensão da temática sobre a habitação. A seção 3, por sua vez, apresenta uma revisão conceitual-metodológica acerca do *déficit* habitacional, no intuito de apresentar a definição conceitual de *déficit* habitacional e a compreensão da forma de cálculo do mesmo. Já a seção 4 destina-se a análise dos dados, a partir da avaliação da dinâmica do *déficit* entre 2008 e 2012 em associação aos dados do programa, no intuito de alcançar o objetivo proposto. Por fim, na seção 5, são feitas as considerações finais a este trabalho.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS

As preocupações com as questões habitacionais não representam um fato novo nas economias capitalistas. A deterioração e precarização das condições habitacionais se mostram presentes desde o início do século XIX, para muitos, como sintoma das mudanças decorrentes da Revolução Industrial. No Brasil, a intensificação do processo de urbanização e a insurgência, em maior grau, dos problemas habitacionais dão-se a partir da década de 1930, com a transição de uma economia agroexportadora para urbano industrial, marcada pelo crescimento do fluxo migratório dos trabalhadores rurais para as fábricas nos centros urbanos (Silva, 2012).

Os fluxos migratórios visando atender as demandas dos incipientes canteiros industriais nos centros urbanos resultaram no aumento da população urbana e, com isso, das necessidades de moradias. Para atender estas necessidades, empresários e Estado idealizaram e construíram as chamadas “vilas operárias” em torno das fábricas para abrigar o operariado. Estas “vilas”, caracterizadas por condições de insalubridade, marcam a motivação, por parte do Estado, com questões relativas à habitação no país, pois representavam polos de disseminação de doenças contagiosas (febre amarela, cólera, entre outras) atribuídas às péssimas condições de moradia dos trabalhadores.

2.1 Políticas de Habitação no Brasil: do período Vargas ao Ministério das Cidades

As preocupações habitacionais por parte do Estado, visando unicamente controle de propagação de epidemias, sofrem uma ruptura a partir do início do governo Vargas. “A partir de 1930, a questão principal passou a ser viabilizar o acesso à casa própria. A salubridade continuava sendo um objetivo meritório, mas, de maneira geral, alcançável em consequência da difusão da casa própria” (BONDUKI, 1999, p.88).

Até a década de 1930, a construção de moradias foi de responsabilidade única da iniciativa privada, mas com o crescimento do movimento de urbanização, intensificado também, em grande parte, pela política de substituição de importações, o Estado brasileiro passou a intervir diretamente no mercado habitacional (Furh,

2012). A construção, comercialização, financiamento e locação habitacional deixada às livres forças do mercado até então passam a conviver com a intervenção estatal.

A intervenção estatal na área da habitação popular logo mostrou-se necessária, pois o crescimento das cidades e de sua população, componente necessário do incremento do projeto de industrialização e modernização, não comportava mais a postura dos governos da Primeira República de distanciamento diante da questão. Era preciso cuidar do alojamento da força de trabalho e, ao mesmo tempo, fortalecer a posição do governo entre as massas (CARIELLO FILHO, 2011, p.75).

Segundo GOMES (2014, p.15), “o início do governo Vargas marca uma mudança significativa no tratamento da questão habitacional no Brasil” com a adoção de “estratégias de desenvolvimento nacional tendo como característica principal o processo de desenvolvimento econômico, passando o Estado a intervir diretamente na promoção da industrialização” (BORGES, 2013, p.3). Assim, a partir desse período a questão da moradia passou a ser vista como condição necessária ao desenvolvimento socioeconômico. “Naturalmente, a ação do governo foi condicionada pela política geral de Vargas de apoiar seu programa de desenvolvimento” (CARIELLO FILHO, 2011, p.75).

A partir dos anos 30, no governo Vargas, o problema seria encarado de outra forma. Segundo “opinião generalizada, a iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema [habitacional que se instalava nos centros urbanos], tornando inevitável a intervenção do Estado” (BONDUKI, 1999, p.78). O Estado passou a sofrer pressões dos trabalhadores e do empresariado (o constante aumento dos alugueis fazia com os trabalhadores reivindicassem melhores salários). Como resposta, “o governo propôs o financiamento, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão - IAPs, de casas a serem destinadas ao aluguel” (MOTTA, 2010, p. 3). Desse modo marginalizava-se o setor rentista que, desde o início da República, desfrutava de regalias fiscais e de ausência de regulamentação em suas relações com os inquilinos. Mostra-se a aceitação da concepção de que “a produção e a locação de moradias revestiam-se de características especiais que as diferenciavam de outros bens e que, portanto, requeriam a intervenção governamental” (BONDUKI, 1999, p.78).

A utilização dos IAPs, criados com intuito de garantir aposentadoria ou pensões a determinadas categorias de empregados, nos financiamentos de moradias beneficiou o setor habitacional ao dar condições de solvência aos trabalhadores em seus financiamentos e, mais importante, representava uma mudança na percepção

do problema habitacional no Brasil. Contudo, mostrava-se uma medida de intervenção governamental insuficiente para alterar de modo contundente o problema no país, pois atendia apenas aos associados dos institutos (Morais, 2011).

O intervencionismo estatal pelo uso dos IAPs, com a incorporação das massas populares urbanas, indicava uma mudança de base de sustentação política para um regime de governo que precisava ser legitimado pelas classes sociais. Paralelamente à construção de novas unidades habitacionais, o Estado passa a tratar os assuntos habitacionais, em especial no que concerne às favelas e seus moradores, como questões políticas, sobretudo a partir de 1937 com o Estado Novo. A partir deste, o Estado brasileiro passa a formular políticas econômicas e sociais com características bem definidas destinadas à necessidade de direcionamento aos trabalhadores como forma de firmar um compromisso com as massas no sentido de um desenvolvimento econômico respaldado pela indústria (Silva, 2012).

A instituição do Estado Novo constituía em objeto político ideológico de manutenção do “governo” em exercício. Através da idealização de que o trabalho árduo gerava frutos, a habitação, as intervenções estatais, no intuito de proporcionar a casa própria à classe trabalhadora, reduziam as chances dos grupos opositores ganharem força. Segundo BONDUKI (1999, 84-85),

A Constituição de 1937, que instituiu o Estado Novo, dava atenção toda especial à família, determinando, no artigo 124, que ela estaria “sob proteção do Estado”. A associação entre família e habitação fez da questão habitacional uma pedra angular [na política estatal], sobretudo entre os trabalhadores urbanos.

A década seguinte, de 1940, marca duas importantes intervenções estatais no que se refere às questões habitacionais, uma de cunho regulatório – a criação da Lei do Inquilinato – e outra de fomento – criação da Fundação da Casa Popular (FCP).

A Lei do Inquilinato, instituída em 1942, funcionava, em certa medida, como instrumento de redução de precarização das moradias, à medida que impetrava o congelamento dos preços dos alugueis impossibilitando que os aumentassem a seu bel-prazer, frente aos pequenos aumentos salariais, o que implicava em precarização das condições dos trabalhadores. Com a Lei do Inquilinato esta realidade muda e os trabalhadores passam a ter uma base ‘fixa’ de cálculo de seus gastos.

A regulamentação do mercado de aluguéis a partir de 1942, ano em que os aluguéis foram congelados [pela Lei do Inquilinato], constitui uma das

principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil, desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias (BONDUKI, 1999, p.209).

Já a FCP, principal marca da política habitacional do período populista, criada em 1946, tinha como intuito tratar especificamente de habitações sociais. Além de atuar no financiamento de casas próprias, a FCP tinha como prerrogativas buscar provisões de serviços de infraestrutura e saneamento básico (Gomes, 2014).

Apesar dos resultados limitados da FCP, esta constituiu o primeiro órgão nacional criado especificamente para prover residências para a população de baixa renda, tendo como objetivo principal o aprovisionamento de habitação para a população que não tinha acesso aos IAPs. Devido a fatores como falta de recursos, acúmulo de atribuições, aumento da inflação e falta de força política impossibilitaram que a Fundação alcançasse grandes resultados. Todavia, com o crescimento da indústria brasileira observado na década de 1950, associado ao crescimento urbano e das intervenções estatais para adequar o espaço urbano, a FCP pôde viver seu período mais dinâmico, com o governo Juscelino Kubitschek aumentando seus investimentos para a Fundação, resultando em maior número de unidades habitacionais construídas (Motta, 2010). Apesar destas melhorias, no geral, em quase vinte anos de existência, a FCP produziu apenas 17.000 moradias, não se transformando no carro chefe da política habitacional, como se pretendia. Assim, em 1964, com o golpe militar, o FCP foi extinta.

Paralelamente à extinção da FCP, o regime militar, que assumira o poder após o golpe, lança seu primeiro grande plano: o Plano Nacional de Habitação - PNH. Este, que se seguiria nos vinte e dois anos seguintes, possuía como elemento protagonista o Banco Nacional da Habitação - BNH. Este por sua vez, constituía a representação física de um importante sistema criado também em 1964, como elemento do PNH, o Sistema Financeiro de Habitação - SFH.

Vale destacar um elemento comum aos dois períodos de intervencionismo do Estado no que tange as questões habitacionais: ambas as intervenções, a implantação dos IAPs pelo regime novo e o PNH, resultaram de períodos ditatoriais. A primeira durante o regime do Estado Novo e a segunda do regime militar que tomara poder.

No que concerne ao PNH, a constatação dos problemas habitacionais e do descontentamento da população, em meio a um contexto de urbanização crescente e desordenada, os quais implicavam em crescimento das desigualdades, marginalização e aumento do déficit habitacional, foram os principais motivos que levaram à formulação do programa.

O PNH representa, efetivamente, a primeira política habitacional do Brasil, tendo como meta a produção de oito milhões de moradias para venda financiada entre as camadas populares, de modo a eliminar em quatro anos o déficit que estimava para o país (Cariello Filho, 2011). Sua atuação nos anos em que vigorou (1964-1986) pode ser expressa através das ações do BNH, o principal órgão criado no tocante a habitação pela Lei nº 4.380/1964, que instituía o SFH. É a partir deste que se implanta o modelo institucional que passa a ser adotado no Brasil (Morais, 2011).

O SFH apresentava características distintas no sistema de financiamento às iniciativas habitacionais, comparativamente àquelas empregadas nas ações anteriores. Ressalta-se, nesse sentido, a utilização de recursos próprios, capitados através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, cadernetas de poupança (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal – CEF (1961)) e letras imobiliárias, além da instituição da correção monetária no retorno dos financiamentos e a diversificação dos objetivos dos financiamentos (Morais, 2011).

Órgãos e instituições adicionais foram criados com intuito de se evitar os problemas de receitas observados pela FCP e, ao mesmo tempo, visando conceber vantagens aos compradores de casas populares, em comparação aos de renda mais alta. Foram criadas as Companhias de Crédito Imobiliário, o Serviço de Habitação e Urbanismo e as Companhias Habitacionais. O objetivo destes órgãos era prestar auxílio e promover o desenvolvimento do crédito e da atividade imobiliária no país (Assumpção Filho, 2011).

O objetivo principal da criação do SFN, atuando através do BNH, era uma “resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente e angariar apoio entre as massas populares urbanas” (BONDUKI, 2009, p.72). Para tanto, competia ao BNH gerar incentivos ao mercado imobiliário conjuntamente com a promoção da poupança no país, além de buscar

atrair o mercado privado e realizar a regulação das condições dos financiamentos do SFH (Assumpção Filho, 2011).

Com objetivo princípio de atender as classes mais populares, a atuação do SFH pode ser dividida, segundo Motta (2010), em três etapas. A primeira, entre 1964 e 1969, corresponde ao período de implantação, estruturação e expansão do BNH e das COHABs. Nesta fase observa-se significativo financiamento habitacional destinado a atender o “mercado popular”, concentrando-se nos objetivos governamentais de angariar apoio entre as massas. Na segunda fase, de 1970 a 1974, tem-se uma crise e esvaziamento do SFH. A perda de dinamismo das COHABs, como resultado da perda do poder de compra dos salários frente aos altos níveis inflacionários e seus consequentes efeitos no aumento do índice de inadimplência dos beneficiados pela política, converteu-se em pressões sobre o sistema político habitacional. Estas pressões fizeram com que os financiamentos passassem, cada vez mais, às camadas de classe média, como forma de reduzir os riscos de inadimplência. A partir daqui inicia-se a terceira fase, de 1975 a 1980, com o processo de reestruturação e reestabelecimento das COHABs. Nesta fase os financiamentos não tinham como foco principal as camadas populares, mas sim a classe média, para a qual se observou um aumento no número de moradias produzidas.

Segundo Bonduki (2009), a importância do BNH é indiscutível, pois o período 1964-1986 foi o único em que o país teve verdadeiramente uma Política Nacional de Habitação. As contribuições, quantitativas, do BNH são expressivas, considerando o período como um todo. Nos vinte e dois anos de existência, o SFH, através do BNH, “financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média” (BONDUKI, 2009, p.73). Não obstante tais contribuições, com o fim do regime militar em 1985, por conveniência política do novo governo e devido ao desequilíbrio financeiro decorrente da aceleração do processo inflacionário, do aumento do desemprego e aumento da inadimplência, o BNH, expressão principal do SFH¹ à época, foi extinto em 1986.

A extinção do BNH provoca uma ruptura de continuidade na política habitacional brasileira. A estrutura de caráter nacional que existia com se extingue.

¹ Apesar da extinção do BNH o SFH continua funcionando. Notadamente, com menor poder de atuação.

Houve um esvaziamento institucional e a política nacional de habitação que vinha sendo construída deixa de existir. Além disso, com a extinção do BNH, há um processo de dispersão das funções desempenhadas por este. Nos períodos seguintes o Banco Central do Brasil – BACEN – normatiza, regulamenta e fiscaliza o SFH, a CEF passa a operar o FGTS e gerenciar o SFH, com o comando das questões habitacionais sendo alterado, constantemente, por diferentes órgãos, tais como: Ministério do Interior, Ministério do Desenvolvimento Urbano, Secretaria Especial de Ação Comunitária², Ministério do Bem-Estar Social, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano e, atualmente, de forma mais estruturada, cabe ao Ministério das Cidades a gestão das políticas habitacionais (Morais, 2011).

Em meio a este emaranhado de alternância de poderes nas políticas habitacionais, tem-se a redefinição e (re) estruturação administrativa do país, mediante distribuição de competências entre os entes da federação, com a promulgação da Constituição Federal – CF – de 1988.

No tocante à questão habitacional, a CF 1988 estabelece em seu Artigo 21^o que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento habitacional (Brasil, 1988). Assim, “cabe a União, bem como aos Estados e Municípios promover e implementar programas que visem a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico nas mais diversas áreas do país” (SILVA, 2012, pp. 12-13).

Durante a década de 1990 as políticas habitacionais não tiveram grandes mudanças, assim como suas poucas iniciativas não obtiveram efetivos resultados, nem tampouco alcançaram suas metas (Gomes, 2014).

No início dos anos 1990, durante o Governo Collor (1990-1992), a ação mais significativa no que tange a habitação foi o lançamento do Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH. O Plano pretendia financiar 245 mil moradias em seis meses, mas não cumpriu a meta estabelecida (Motta, 2010; Gomes, 2014).

² A Secretaria Especial de Ação Comunitária foi responsável pelo Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, em 1987, que visava reduzir as pressões decorrentes do aumento de financiamento à classe média em detrimento das populares, tendo como objetivo financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos, mas o Programa não alcançou suas metas devido à alta inflação e inexistência de política e gestão bem definidas (Motta, 2010).

No Governo seguinte, de Itamar Franco (1992-1994), são criados os programas Habitar Brasil e Morar Município. Estes programas tinham por objetivo financiar a construção de moradias para famílias de baixa renda, mas, a exemplo do PAIH, fracassou. O fracasso destes deve-se à padronização excessiva dos métodos e ao exacerbado nível de exigências legais, impedindo a captação pelos municípios dos recursos disponibilizados. Além dos dois programas, o Governo Itamar buscou incentivar a criação de fundos para a habitação e instituiu o Fórum Nacional de Habitação (1992), que visava construir alianças entre o Estado e representante de classes envolvido no financiamento, na produção e no uso da moradia (Motta, 2010).

A partir da metade da década de 1990 até 2002, durante o Governo de Fernando Henrique (1995-2002), não se observou movimentos práticos significativos em relação à questão habitacional. Todavia, têm-se, como pano de fundo, alguns movimentos “conceituais”. Nesse período há uma “retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS [1995], depois de vários anos de paralisação dos financiamentos” (BONDUKI, 2009, p.78). Em 1997 é aprovada o Sistema Financeiro Imobiliário, através da Lei nº 9.512/1997, que tinha por finalidade promover o financiamento imobiliário em geral, as acabou beneficiando apenas as camadas de mais elevadas, já os financiamentos estavam atrelados a altos juros.

Já ao final do Governo FHC, em 2001, tem-se aquela que para muitos é a principal contribuição do período para a questão habitacional, a aprovação da Lei nº 10.257/2001 que institui o Estatuto das Cidades que constitui um importante marco legislativo para a condução das políticas habitacionais (Gomes, 2014). O Estatuto tinha como objetivo “fornecer suporte jurídico mais consistente às estratégias e processos de planejamento urbano garantindo a função social da propriedade, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade” (MOTTA, 2010, p.8). Ainda em 2001 surge o Programa de Subsídio a Habitação visando dar acesso à moradia adequada por intermédio de subsídios, através de recursos do Orçamento Geral da União – OGU. As mudanças durante esse período (1995-2002) não foram tão proeminentes devido à orientação neoliberal da política de FHC e das restrições impostas a ela pelos bancos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Motta, 2010; Gomes, 2014).

No governo seguinte, já no primeiro ano do Governo Lula (2003-2011), colhendo os frutos da instituição do Estatuto das Cidades, é criado o Ministério das Cidades. A criação deste derivou de uma orientação governamental a fim de preencher o vazio institucional no que se refere às políticas habitacionais, de saneamento e transporte.

O Ministério tem como finalidade promover o combate às desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, além de buscar ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte. Suas competências, na busca pelo uso e ocupação do solo de modo responsável, são pautadas na CF 1988.

Sob a égide do Ministério das Cidades é realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades que contemplou um amplo processo de mobilização social abrangendo mais de três mil municípios, gerando as bases para a criação e composição do Conselho Nacional de Habitação (2004). A partir deste e como resultado da Conferência, em 2005, através da Lei nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS é criado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituído o Conselho Gestor do FNHIS com os quais se pretendia gerar um conjunto de ações capazes de avançar no sentido de universalizar o acesso a moradia digna para todo cidadão brasileiro (Gomes, 2014; Brasil, 2005).

O resultado “final” dos esforços do Ministério das Cidades na promoção do desenvolvimento habitacional foi à criação e lançamento, em 2009, do Programa Minha Casa, Minha Vida, o qual será discutido mais adiante.

2.2 Financiamento Habitacional

Até 1964 não havia mecanismos de créditos habitacionais estruturados e capazes de atender a demanda por moradias no país, sendo, na maioria das vezes, o crédito concedido de maneira individual e através de esforços isolados (Furh, 2012). Segundo Assumpção Filho (2011), somente a partir da década de 1960, através das políticas de incentivo e estruturação ao setor que esta modalidade de financiamento começou a ser praticada no país. O resultado inicial destes incentivos foi a maior

disponibilidade de créditos imobiliários à população, com aumento da participação público e privada no setor de financiamentos habitacionais. Além da maior disponibilidade de créditos, a participação pública direcionou-se à institucionalização do financiamento habitacional, com a aprovação de leis relacionadas a este.

O sistema de financiamento habitacional, propriamente dito, começa, no Brasil, na década de 1960 com a instituição do SFH pelo regime militar. No período anterior ao SFH prevalecia um sistema financeiro incipiente, principalmente para fins habitacionais. Segundo Virgílio (2010), a situação do setor habitacional no país era preocupante, tendo em vista que o amplo crescimento da demanda por habitações urbanas, em decorrência da intensificação do processo de urbanização, associado a um contexto inibidor aos investimentos, com inflação alta e juros e aluguéis fixos, acabou por confirmar que o volume de recursos no setor habitacional era insuficiente para atender a demanda por moradias (Virgílio, 2010).

Para complementar, KAMPEL e VALLE (1974, p.13) salientam que:

Antes de 1964, o sistema de concessão de empréstimos a valores nominais fixos distorcia o mercado em três aspectos: primeiro, premiava os mutuários, os quais pagavam suas amortizações em cruzeiros desvalorizados; segundo, afastava a poupança voluntária desse mercado, tendo em vista as taxas reais de juros fortemente negativas; terceiro, minguava a capacidade de aplicação das poucas instituições existentes

A fim de minimizar esse desequilíbrio entre necessidades e oferta de recursos para fins habitacionais, o recém-implantado governo militar criou o SFH com intuito de captar recursos, através da poupança de longo prazo (recursos do SBPE e FGTS), para investimentos habitacionais. Os objetivos por trás da criação do SFH consistiam em aproximar a oferta das necessidades de habitação a um menor custo, atender as necessidades de disponibilização de recursos às famílias para aquisição de moradias e eliminar o déficit habitacional que se instalara no país (Santos, 1999).

Segundo Geist (2008), o modelo de financiamento habitacional criado pelo SFH revestia-se de caráter predominantemente estatal, tanto nas formas de captação e aplicação dos recursos, quanto nos mecanismos de operacionalização do próprio sistema, sendo este controlado, basicamente, por órgãos estatais, cabendo aos agentes financeiros privados papel secundário nesse sistema.

Dois órgãos compunham o SFH com objetivo de facilitar e promover a construção e a aquisição de moradias: o BNH e as Sociedades de Crédito Imobiliário - SCIs. O BNH representava o órgão máximo do SFH, era responsável por regular, orientar, disciplinar e controlar o sistema. Cabia a ele, entre suas principais funções, promover incentivos à formação de poupança para o sistema e estabelecer as condições gerais dos financiamentos do SFH, tais como prazos, juros, condições de pagamento e garantias. Já as SCIs, as quais dependiam do BNH para funcionar, desempenhavam um papel operacional, atuando como agentes financeiros do sistema. Suas operações limitavam-se ao financiamento para construção, venda ou aquisição de habitações, sendo-lhes vedada a possibilidade de qualquer outro tipo de operação (Rosa, 2012).

As fontes de recursos para funcionamento do sistema eram, basicamente, duas: arrecadação do SBPE e, a partir de 1967, contribuições compulsórias através do FGTS. Os recursos provenientes do SBPE advinham da captação conjunta das letras imobiliárias e cadernetas de poupança. Já os recursos oriundos do FGTS resultavam das contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia (Virgílio, 2010). Assim, o modelo de financiamento habitacional criado pelo SFH e a aplicação dos recursos se dividia em duas frentes: advindos do SBPE e FGTS.

Os recursos oriundos do SBPE, resultantes das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários e captados pelas SCIs, destinavam-se ao financiamento de investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras. Os imóveis construídos com estes recursos destinavam-se às classes média e alta. Já os recursos oriundos do FGTS, totalmente gerida pelo BNH, destinavam-se, prioritariamente, à construção de casas de interesse social, como cooperativas e conjuntos populares. A construção das unidades habitacionais ficava a cargo das COHABs (Santos, 1999).

Após a instituição do SFH, atuando através do BNH, o financiamento habitacional no país evoluiu. Isto é, a o financiamento, enquanto disponibilidade de crédito/recursos, para aquisição evoluiu, com a demanda por moradias urbanas sendo atendida em maior escala. Apesar do BNH não ter cumprido seu objetivo principal ("somente 33,5% dos financiamentos habitacionais do SFH foi destinado a habitações

populares para a população de baixa renda” (VIRGÍLIO, 2010, p.14)), as contribuições deste para a redução do déficit habitacional foram expressivas, com um número significativo de novas unidades habitacionais construídas.

Segundo Sant’Anna (2010), depois da instituição do SFH e criação do BNH, em 1964, apesar pequenos atos instituições dispersos e do modesto aumento na disponibilidade de recursos, somente em 1997 o setor de crédito e financiamento habitacional observa um novo marco significativo em seu sistema, com a aprovação da Lei nº 9.514/1997 que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI - e institui a alienação fiduciária de coisa imóvel. Posteriormente a 1997, ainda segundo o autor, outro marco significativo só seria observado em 2004, com a aprovação da Lei nº 10.931/2004 que dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias.

Após o longo período de discussão que se arrastava desde o início da década, a instituição do SFI foi finalmente efetuada e “proporcionou as condições necessárias para que se iniciasse no Brasil uma nova e importante fase do financiamento imobiliário” (ROSA, 2012, p.19). ASSUMPTÃO FILHO (2011, p.64) complementa que “a criação do SFI no país derivou das necessidades de um novo sistema de financiamento imobiliário que fosse mais flexível, em comparação com o SFH”. O objetivo do SFI era possibilitar a consolidação, atualização e promoção de incentivos ao desenvolvimento do mercado de crédito no Brasil a partir da conciliação dos interesses público e privado para o desenvolvimento deste.

As características principais do SFI, tais como desregulamentação, desestatização de atividades e desoneração dos cofres públicos, derivaram dos fundamentos da economia de mercado. Assim, as principais fontes de recursos do SFI são os grandes investidores institucionais, como: fundos de pensão, fundos de renda fixa, companhias seguradoras, bancos de investimento (Rosa, 2012). Estes, além de investidores, representam ainda os agentes operadores do financiamento imobiliário, sendo estas operações realizadas livremente pelas entidades autorizadas (Assumpção Filho, 2011).

Juntamente com o SFI, a Lei nº 9.514/1997 instituiu ainda as Companhias Securitizadoras de Crédito Imobiliário e criou, entre outros, os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), títulos caracterizados por possuírem lastro em crédito

imobiliário. Elementos que possibilitaram aceleração do processo de desregulamentação do sistema de financiamento habitacional.

Já no que tange a Lei nº 10.931/2004, esta possibilitou reduzir as incertezas e custos derivados das dúvidas com relação à execução das garantias contratuais, à medida que assegurar o cumprimento dos termos do contrato firmado entre as partes, garantindo-lhes direitos e deveres, além de possibilitar maior desregulamentação do mercado.

Com a Lei nº 10.931/2004 busca-se passar do Estado e agentes estatais como principais fontes de recursos para a provisão de recursos junto aos investidores no mercado de capitais e no sistema financeiro, de forma geral, através, principalmente, Letra de Crédito Imobiliário – LCI Cédulas de Crédito imobiliário – CCI.

De forma geral, a Lei teve por objetivo proporcionar maior segurança jurídica, transparência e credibilidade aos adquirentes de imóveis, criando condições para o desenvolvimento do livre mercado de financiamento imobiliário em geral. O ponto principal da Lei consiste na afetação da incorporação imobiliária. Isto é, proteger a incorporação em benefício dos adquirentes, ou seja, o incorporador não poderá utilizar os recursos de um empreendimento em outro, visando resguardar o andamento do empreendimento em questão, mesmo em caso de falência (Brasil, 2004).

De modo resumido, a evolução dos aparatos institucionais do sistema de financiamento imobiliário no Brasil é apresentado no quadro 1, que apresenta a súmula evolutiva da legislação básica aplicada ao setor de crédito e financiamento imobiliário no país.

Quadro 1 Súmula da legislação básica do crédito e financiamento imobiliário

Legislação Básica	Deliberações
Lei nº 4.380 de 21.08.1964	Cria o SFH e o BNH, a correção monetária (facultativa) nos contratos imobiliários
Lei nº 4.864 de 29.11.1965	Estabelece estímulos para a construção civil
Decreto-Lei nº 19 de 30.8.1966	Dispõe sobre a correção monetária obrigatória nos contratos do SFH
Decreto nº 7.565 de 15.09.2011	Dispõe sobre a criação e a manutenção do índice de preços de imóveis
Lei nº 5.107 de 13.9.1966	Instituiu o FGTS
Lei nº 5.049 de 29.6.1966	Altera a Lei 4.380/64
Decreto-Lei nº 70 de 21.11.1966	Instituiu a CH e a execução extrajudicial de hipotecas
Lei nº 5.741 de 01.12.1971	Regula a execução especial de créditos do SFH
Decreto-Lei nº 2.164 de 19.9.1984	Institui o PES por Categoria Profissional atribuindo diferentes taxas de juros de acordo com a faixa salarial do proponente
Decreto Lei nº 2.291 de 21.11.1986	Extingue o BNH e atribui competência do CMN para regular SFH
Lei nº 8.177 de 1.03.1991	Institui a TR para reajustamento de depósitos de poupança e contratos do SFH
Lei nº 9.514 de 20.11.1997	Instituiu o SFI e a alienação fiduciária de bem imóvel
Medida Provisória nº 2.197 de 24.8.2001	Libera a adoção de planos de reajustamento das prestações e contratação de seguros nos contratos do SFH
Lei nº 11.434 de 28.12.2006	Faculta a indexação de contratos por taxa prefixada
Lei nº 11.977 de 7.7.2009	Cria o Programa Minha Casa Minha Vida, altera dispositivos sobre contratação de sistemas de amortização e seguros

Fonte: ABECIP (2012) *apud* FURH (2012, p.16).

Em linhas gerais, pelo exposto, percebe-se que a legislação e a política habitacional brasileira apresentaram trajetória evolutiva marcada por rupturas em seu processo de estruturação e consolidação. Por diversos períodos, observou-se que a política habitacional e os mecanismos de estímulo ao crédito no país foram deixados de lado, em muito, devido contextos macroeconômicos nos quais a economia brasileira estava inserida. Apesar destes percalços, é inegável a evolução, tanto da política habitacional e das preocupações com a questão habitacional, quanto da legislação e dos mecanismos de financiamento imobiliário.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Embora os indicadores, em geral, assumam caráter duplo, sendo, ao mesmo tempo, empíricos (fruto da observação) e normativos (correspondem aos objetivos visados), suas classificações práticas estão sempre subordinadas a funções práticas

e orientadas para a produção de efeitos sociais, contribuindo para a formulação e orientação de políticas econômicas e políticas sociais (Russo, 2015). Assim, os esforços no intento de produzir instrumentos concretos de análise sobre necessidades sociais no campo habitacional se apresentam como ferramentas fundamentais para a formulação de novas bases de estudos habitacionais, “bem como, também, podem ser importante ferramenta no auxílio à formulação e implantação de políticas públicas orientadas a combater o problema da moradia” (RIBEIRO *et al*, 2003, p.1).

O presente capítulo tem por objetivo expor os aspectos metodológicos no que cerne à estimação das necessidades habitacionais no Brasil. Para tanto, são tomados os estudos realizados pela Fundação João Pinheiro – FJP e o estudo da CEF. Antes, porém, a primeira questão a se esclarecer corresponde à própria nomenclatura de *déficit* habitacional.

Vale destacar que o conceito e os dados oficiais adotados no país são aqueles apresentados pela FJP e que os dados e conceitos da CEF, enquanto agente administrador do PMCMV visa atender as necessidades da própria instituição na estimação da demanda habitacional no país.

3.1 *Déficit* Habitacional

A noção mais imediata e intuitiva quando se fala em *déficit* habitacional é a de desequilíbrio entre as necessidades habitacionais, demanda por moradias, e a capacidade do setor em prover moradias que atendam essa demanda. Todavia, como afirma Cariello Filho (2011), o conceito de *déficit* habitacional pressupondo uma demanda por moradias não atendida não possibilita um tratamento realista das condições de habitação da população.

A conceituação de *déficit* habitacional está relacionada, em geral, não somente às deficiências do estoque de moradias. Isto é, ao desequilíbrio entre oferta e demanda. O de *déficit* habitacional, apesar das tautologias em torno dele, via de regra, engloba ainda os padrões de habitabilidade e construção das moradias, as formas de habitação e desgaste da habitação.

Segundo Silva (2013), utilizando-se das definições propostas pela FJP, o *déficit* habitacional parte de um conceito mais amplo, chamado de *Necessidades Habitacionais*, onde este conceito subdivide-se em dois outros segmentos distintos e não excludentes: o próprio *déficit habitacional* e *inadequação de moradias*. “Como *déficit* habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento” (FJP, 2015, p.16). Enquanto que a inadequação de moradia “aponta para a necessidade de melhoria de unidades habitacionais com determinados tipos de precarização” RIBEIRO *et al* (2003, p.3), ou ainda, “reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas” (FJP, 2015, p.16).

O *déficit* habitacional corresponde, segundo RIBEIRO *et al* (2003, p.3), “à necessidade de reposição total de unidades precárias e ao atendimento à demanda não solvável nas condições dadas de mercado”, ou ainda, de acordo com AZEVEDO e ARAÚJO (2007, p.243),

O conceito de *déficit* habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias e engloba aquelas sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar ou à moradia em imóveis construídos com fins não residenciais. O *déficit* habitacional pode ser entendido, portanto, como *déficit* por incremento de estoque e como *déficit* por reposição do estoque.

Para MACIEL (2006, p.50),

A conceituação de *déficit* habitacional está relacionada à determinação de padrões adequados de habitabilidade de determinada construção, de modo que padrões inferiores passam a ser considerados moradias inadequadas, e, portanto, passíveis de serem computadas como *déficit* habitacional. Sendo as moradias adequadas aquelas construções nas quais reside uma única família (logo, não há coabitação), que sejam servidas por redes de água e de esgoto, que não sejam improvisadas ou precárias. Por oposição, uma moradia que não esteja nessas condições fará parte do *déficit* habitacional.

Corroborando as definições acima propostas, para GENEVOIS e COSTA (2001, p.74),

O *déficit* habitacional refere-se às moradias que devem ser construídas seja para substituir os domicílios existentes que não apresentam as condições de segurança indispensáveis a seus ocupantes, seja para garantir habitação adequada às famílias que não têm um domicílio de uso privativo.

Pelo exposto, grosso modo, percebe-se que o *déficit* habitacional não pode ser entendido apenas como uma discrepância entre estoques habitacionais e sua demanda. Há de se levar em conta outros aspectos que reflitam as deficiências de estoques de moradias, seja por necessidade de substituição de moradias precárias, seja pela existência de mais de uma família habitando a mesma unidade, além das questões relativas aos padrões de habitação e desgaste da moradia.

3.2 A Metodologia de Cálculo do *Déficit* Habitacional da FJP

Partindo dos pressupostos de que, em uma “sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira, não se devem padronizar as necessidades de moradia para todos os estratos de renda” e de que a “discussão do tema habitacional possui forte ligação com outros problemas recorrentes e complementares sendo inadequada uma abordagem setorial que busque reduzir a complexidade do habitat a um *déficit* habitacional *stricto sensu*” (FJP, 2015 p.14), a Fundação elabora seus conceitos de *déficit habitacional* e *inadequação de moradias* para analisar a questão habitacional, considerando sua relação com outras políticas urbanas.

Como já destacado, *déficit habitacional* refere-se à noção mais imediata e intuitiva de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação e a *inadequação de moradias* às especificidades Internas do estoque de habitações. Tais classificações geram, intuitivamente, questionamentos quanto às suas formas de determinação. Segundo SILVA (2013), o *déficit* seria a categoria mais restrita e a *inadequação* a mais ampla, pois o *déficit* refere-se à construção de novas moradias, enquanto a *inadequação* reflete os problemas que as moradias oferecem na qualidade de vida dos moradores.

O conceito de *déficit*³, como acima apresentado, impele limitações ao seu entendimento. Sua melhor exemplificação se dá a partir da exposição das modalidades que o compõe, segundo as definições da FJP:

O conceito de *déficit* habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de

³ Para os objetivos deste trabalho, far-se-á a apresentação apenas dos elementos que compõem a categoria *déficit habitacional*, desconsiderando aqueles relacionados à *inadequação de moradias*.

serem habitadas em razão da **precariedade** das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque em função da **coabitação familiar** forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de **pagar aluguel** e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com **grande densidade de pessoas**. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O *déficit* habitacional pode ser entendido, portanto, como *déficit por reposição de estoque* e *déficit por incremento de estoque* (FJP, 2015, p.18, grifo nosso).

Pela definição supracitada, dois elementos se apresentam: os componentes do *déficit* e a subdivisão deste em duas categorias. Assim, de acordo com a metodologia proposta pela Fundação, o *déficit* habitacional pode ser dividido em *déficit por reposição de estoque* e *déficit por incremento de estoque* e é calculado a partir de quatro elementos: *habitação precária*; *coabitação familiar*; *ônus excessivo com aluguel urbano*; e *adensamento excessivo de domicílios alugados*.

- O *déficit por reposição de estoque* refere-se aos domicílios rústicos, aos quais deveria ser acrescida parcela devida à depreciação dos domicílios existentes (FJP, 2015). Utilizando-se do conceito fornecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, define-se como *domicílios rústicos* “aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade” (FJP, 2015, p.18). “A depreciação de domicílios está relacionada ao pressuposto de que há um limite para a vida útil de um imóvel a partir do qual são exigidos reparos em sua estrutura física, visando à conservação de sua habitabilidade” (DUARTE, 2008, p.18). O limite máximo que estabelece a necessidade de reposição de estoque, segundo a metodologia da Fundação, é de 50 anos de construção do imóvel.
- O *déficit por incremento de estoque* contempla os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e dois tipos de domicílios alugados: os fortemente adensados e aqueles onde famílias pobres (renda familiar até três salários mínimos) pagam 30% ou mais da sua renda para o locador (FJP, 2015). São considerados domicílios improvisados todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa o que indica a carência de novas unidades domiciliares. Já as coabitações familiares compreendem a

soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família no mesmo domicílio, e das que vivem em cômodo – exceto os cedidos pelo empregador. Entendendo-se por famílias conviventes secundárias as constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal (FJP, 2015; Duarte, 2008).

No que concerne aos elementos que compõem o cálculo do *déficit* habitacional, estes, juntamente com seus subcomponentes são, resumidamente, apresentados no quadro 2.

Quadro 2 Metodologia de cálculo do déficit habitacional

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

Fonte: FJP, Centro de Estatística e Informações (CEI) (2015, p.17).

- As *habitações precárias* constituem os locais construídos sem fins residenciais, mas que desempenham o papel de moradia, tais como barracas, carros, viadutos.
- As *coabitações familiares* resultam da soma de famílias conviventes secundárias e das que vivem em cômodos – exceto cedidos por empregadores.
- O *ônus excessivo com aluguel urbano* caracteriza-se pelo conjunto de moradias de famílias urbanas, que moram em casa ou apartamento e

possuem renda familiar de até três salários mínimos, da qual mais de 30% da renda é despendida em aluguel.

- O *adensamento excessivo de domicílios alugados* compreende as habitações nas quais o domicílio possui número médio de moradores superior a três por dormitório.

As definições dos componentes do *déficit* resultam das macrodefinições das categorias do *déficit*. Isto é, a partir das definições de *déficit por reposição de estoque* e *déficit por incremento de estoque* obtêm-se as definições dos seus componentes.

Os dados para o cálculo do *déficit* habitacional são retirados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada pelo IBGE. As variáveis consideradas pela PNAD e utilizadas no cálculo de cada um dos quatro componentes do *déficit* habitacional são apresentadas no quadro 3.

Quadro 3 Variáveis da PNAD utilizadas no cálculo dos componentes do déficit

Componente ou subcomponente	Código da Variável (Pnad 2007 a 2012)	Descrição da variável	Categoria(s) utilizada(s)
Domicílios rústicos	v0203	Material predominante nas paredes externas	Taipa não revestida
			Madeira aproveitada
			Palha
			Outro material
			Sem parede
Domicílios improvisados	v0201	Espécie de domicílio	Domicílio particular improvisado
Cômodos	v0202	Tipo de domicílio	Cômodo
	v0207	Condição de ocupação do domicílio	Próprio - já pago
			Próprio - ainda pagando
			Alugado
			Cedido de outra forma
		Outra condição	
Familia convivente	v0403	Número da família	Família convivente - segunda a nona
	v0402	Condição na família	Responsável pela família
	v0410	Intenção de se mudar e constituir outro domicílio	Sim
Ônus excessivo com aluguel urbano	v4728	Situação do domicílio	Urbano - Cidade ou vila, área urbanizada
			Urbano - Cidade ou vila, área não-urbanizada
			Urbano - Área urbana isolada
			Rural - Aglomerado rural de extensão urbana
	v0207	Condição de ocupação do domicílio	Alugado
	v0208	Aluguel mensal pago no mês de referência	Valor nominal do aluguel
	v4722	Rendimento mensal familiar	Rendimento nominal
Adensamento de domicílios alugados	v0403	Número da Família	1 a 9
	v0410	Intenção de se mudar e constituir outro domicílio	Não
	v0202	Tipo de domicílio	Casa Apartamento
	v0207	Condição de ocupação do domicílio	Alugado
v0206	Número de cômodos servindo de dormitório	Cômodos servindo de dormitório	
v0105	Total de moradores	1 até valor máximo	

Fonte: FJP, CEI (2015, p.22).

A soma dos componentes que formam o conceito de *déficit* habitacional fornece um número equivalente ao *déficit* habitacional, a partir do qual são obtidas as estimativas do total de carências habitacionais no país (Duarte, 2008).

3.3 A Metodologia de Cálculo da Demanda Habitacional da CEF

O estudo realizado pela CEF, a partir da publicação do documento “A Demanda Habitacional no Brasil”, em 2011, tem por finalidade exprimir o dimensionamento da demanda habitacional no país. Enquanto o Ministério das Cidades, utilizando-se dos dados da FJP, preocupa-se com estoque do déficit habitacional e as políticas públicas necessárias para aumentar a oferta de moradias, a CEF, enquanto agente financiador principal tem necessidade de conhecer a demanda habitacional do país, com o máximo de desagregação geográfica possível (Alves e Cavenaghi, 2010).

O ponto inicial do estudo da CEF parte da diferenciação entre *déficit* habitacional e demanda habitacional:

O déficit habitacional, “pelo conceito etimológico, é a falta física da unidade habitacional (casa, apartamento, etc.) no estoque de habitações de mercado”. A demanda habitacional é a “necessidade, por parte de uma população, do “bem habitação”, considerando as características intrínsecas e extrínsecas do imóvel, além das características socioeconômicas da população” (CEF, 2012, p.21). Expressa o desejo por moradias, o qual as pessoas realizam ou pretendem realizar (Krause *et al*, 2013).

A partir dessa diferenciação, e partindo do pressuposto de que os fenômenos ao longo do ciclo de vida alteram a configuração das necessidades habitacionais, desenvolvem-se os conceitos de conceito de Demanda Habitacional Demográfica – DHDE e Demanda Habitacional Domiciliar – DHDO.

A DHDE “se refere à formação de um novo arranjo domiciliar (familiar ou não familiar) em consequência da dinâmica demográfica e social”. Enquanto que a DHDO é referente ao “número de domicílios inadequados, moradias precárias que precisam ser substituídas por não oferecerem condições de habitabilidade e segurança. Incluem-se neste cômputo as necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população” (CEF, 2012, pp.28-29).

A noção básica por trás destas conceituações reside no fato de que:

Ao longo da vida dos indivíduos ocorrem vários fenômenos demográficos e sociais que compreendem o crescimento, a adolescência e a vida adulta. O

processo de transição do jovem para a vida adulta é um evento multidimensional. Envolve a saída da escola, o ingresso no mercado de trabalho e a formação de um novo arranjo domiciliar em virtude de casamento ou de sua independência dos pais. Considerando que todo domicílio tem um (e apenas um) chefe ou responsável, utiliza-se a relação entre o número de chefes em cada grupo etário e a população desse grupo etário para entender a distribuição da demanda habitacional. Como o número de chefes e de domicílios é igual, o aumento ou diminuição deste número equivale a alteração correspondente na quantidade de domicílios. A taxa de chefia é obtida dividindo o número de chefes de domicílios em cada grupo etário pelo total da população deste grupo (CEF, 2012, p.26).

Assim, definindo-se os conceitos e os pressupostos, as metodologias de cálculo para a DHDE e DHDO são definidas, segundo a CEF (2012, pp.28-29), da seguinte forma:

DHDE:

- Define-se como potenciais demandantes de novas moradias os adultos com idades entre 24 e 64 anos que tem condições de formar um novo arranjo domiciliar. Podendo ser uma pessoa sozinha, cônjuges, duas ou mais pessoas com ou sem laços de parentesco que decidem morar juntas, entre outras situações;
- Não são demandantes habitacionais demográficos os arranjos domiciliares onde o responsável pelo domicílio vive sozinho ou com cônjuge, com ou sem crianças e jovens abaixo de 24 anos, ou com idosos a partir de 65 anos; e
- Foram calculados os números de adultos existentes nos domicílios (e que não são chefes ou cônjuges) para os seguintes grupos de idade: 24 a 29 anos; 30 a 39 anos e 40 a 64 anos; e multiplicados pela respectiva taxa de chefia de cada grupo. A taxa de chefia foi calculada por município, Estado ou para o país para cada grupo de idade.

DHDO:

- Domicílios improvisados, mesma definição do IBGE/FJP, ou seja, que não têm dependências destinadas exclusivamente à moradia; unidades não residenciais (lojas, fábricas, etc.);

- Cômodos são as construções únicas, cuja estrutura interna foi adaptada para acomodar, em cada cômodo, um grupo familiar com vida independente dos demais; e
- Domicílios que não possuem banheiro ou vaso sanitário.

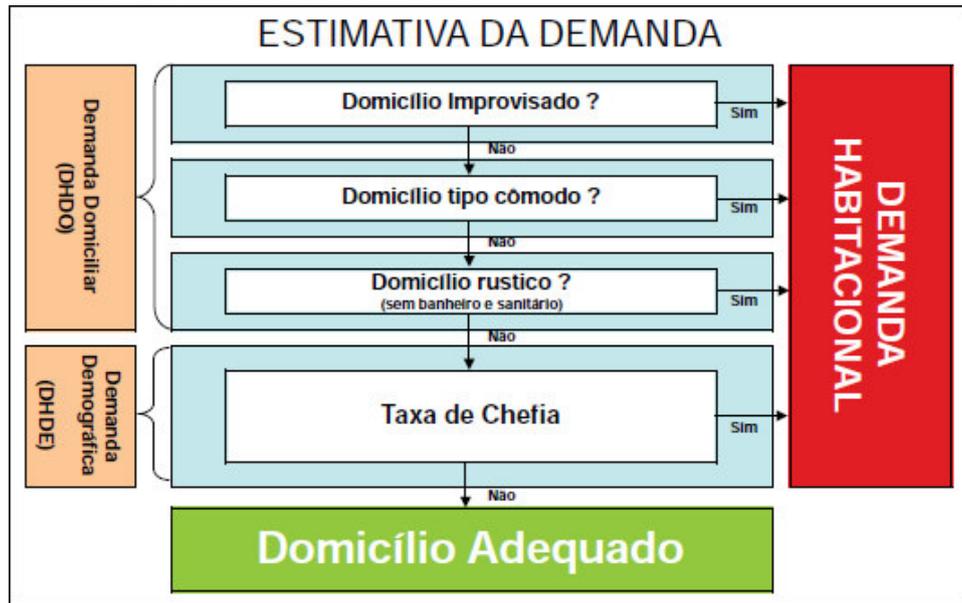
Assim, os elementos que compõem a Demanda Habitacional proposta pela CEF podem ser resumidamente apresentados como disposto no quadro 4.

Quadro 4 Determinantes da demanda habitacional

Demanda Habitacional	
DHDE	Ciclo de vida e transição da adolescência para a vida adulta
	Padrões de nupcialidade e idade média ao casar.
	Formação de novos arranjos domiciliares e distribuição das taxas de chefia por faixa etária.
DHDO	Moradias precárias (improvisadas, cômodos sem banheiro ou vaso sanitário).

Fonte: LIMA (2014, p.99).

A demanda habitacional total é, portanto, constituída pela soma da Demanda Habitacional Demográfica+ Demanda Habitacional Domiciliar ($DHT=DHDE+DHDO$). A partir dessa metodologia é possível aferir a “carência de moradia de maneira abrangente, contemplam tanto a demanda decorrente do crescimento da população no país, quanto à necessidade de reposição unidades habitacional” (CEF, 2012, p.29). Assim sendo, diante da abordagem proposta, a demanda habitacional pode ser descrita com base no esquema proposto pelo quadro 5.

Quadro 5 Demanda habitacional

Fonte: CEF (2012, p.29).

Por se tratar de um agente de fomento no financiamento e construção de unidades habitacionais, a orientação da CEF com o estudo da demanda habitacional tem “como parâmetro de orientação da política habitacional a priorização da construção de novas unidades habitacionais frente a outras possíveis soluções de problemas habitacionais” (FERREIRA e MIRANDA, 2014, p.8). “Trata-se, portanto, de uma medida de demanda potencial, mas que se converteria em efetiva se fosse considerada a capacidade econômica e financeira [das famílias] para aquisição do ‘bem habitação’” (KRAUSE *et al*, 2013, p.37).

4 PMCMV E O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL: 2007-2012

Lançado logo após a eclosão da crise financeira internacional de 2008, o PMCMV se tornaria o carro chefe da política habitacional no Brasil. Além disso, o programa desempenharia a função de principal ação social do Governo e de instrumento de sustentação financeira do mercado imobiliário, ganhando contornos anticíclicos, através dos grandes volumes de financiamentos concedidos, os quais estimulavam, principalmente, o setor de construção civil.

Em reação à crise financeira internacional de 2008, o Governo tomou uma série de medidas anticíclicas para manter o ritmo do crescimento econômico do país, estimulando notadamente o setor da construção civil. Neste contexto, o governo federal lança o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (SILVA, 2013, p.20).

Instituído em março de 2009, através da Medida Provisória nº 459/2009, e com início efetivo em abril do mesmo ano, regulamentado pelo Decreto nº 6.819/2009, que visava gerar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos (BALBINO, 2012, p.59), o programa aparecia com o propósito de, ao mesmo tempo, gerar empregos e construir um milhão de moradias num prazo de dois anos (Ferraz, 2011). De acordo com Ronchi (2014), o programa foi apresentado como uma das principais ações do Governo frente aos efeitos contraproducentes gerados pela crise econômica, através do qual se objetivava reduzir o déficit habitacional com ampliação do acesso à moradia.

4.1 Operacionalização e objetivos do PMCMV

Logo após seu início, em julho a MP nº 459/2009 que instituiu o PMCMV foi convertida na Lei nº 11.977/2009 que passou a dispor acerca do programa e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Através desta, ficou estabelecido que a finalidade do programa seria a criação de 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 (BRASIL, 2009). Sendo o PMCMV constituído pelo Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa

Nacional de Habitação Rural (PNHR). A Lei dispõe ainda da autorização à União para transferência de recursos em favor do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); da participação da União no Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) e autoriza a União a conceder subsídio ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

No que se refere à subdivisão em PNHU e PNHR, o primeiro destinava-se às famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. Sendo estabelecido que as famílias com renda igual ou inferior a seis salários mínimos seriam beneficiadas com subsídios habitacionais, com intuito de complementar a capacidade de pagamento destes (reduzir os riscos de inadimplência), assegurando o equilíbrio econômico das instituições e agentes financeiros junto ao SFH. Esta faixa de renda representava a prioridade do programa, para a qual se destinavam 80% das moradias previstas (Brasil, 2009; Ronchi, 2014). Já aqueles com renda entre seis e dez salários mínimos seriam beneficiados com condições especiais de financiamento imobiliário através da utilização dos recursos do FGTS. Ao segundo, PNHR, caberia a concessão de subsídios à população rural, aos agricultores, na aquisição de materiais de construção para construção ou reforma de moradias em áreas rurais (Morais, 2011). As condições de financiamento e as metas em unidades habitacionais, por faixa de renda, são apresentadas no quadro 6.

Quadro 6 Condições e Metas, por faixa de renda PMCMV (2009)

Faixa de renda	Condições	Metas (unidades)
De 0 a 3 SM	Subsidio integral com isenção do seguro, prestação até 10% da renda (por 10 anos), prestação mínima de R\$ 50 reais por mês e registro do imóvel no nome da mulher.	400 mil
De 3 a 6 SM	Aumento do subsidio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor.	400 mil
De 6 a 10 SM	Estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor.	200 mil

Fonte: Adaptado de Silva (2013) e Ronchi (2014).

Para alcançar a meta, financiar a construção de um milhão de moradias num prazo de dois anos, a operacionalização e execução do PMCMV, em sua primeira fase (2009 a 2011), ficou a cargo de seus agentes financeiros, a Caixa Econômica Federal – CEF e o BNDES. Os recursos para execução do programa advinham da União, do BNDES e do FGTS, sendo os recursos provenientes deste último geridos pela CEF.

No PMCMV, a CEF se constitui como executora do programa, cabendo a ela a elaboração e execução dos contratos de repasse de recurso, bem como o acompanhamento físico e social da obra (Silva, 2013). Assim sendo, cabe à CEF contratar as construtoras e incorporadoras responsáveis pela produção das moradias, as quais devem entregar tais moradias concluídas e legalizadas.

Com intuito de assegurar que o imóvel seja concluído e proporcionar maior segurança jurídica aos demandantes deste, até a entrega do imóvel, este é incorporado ao patrimônio do FAR, pois, caso a construtora contratada não o entregue, por qualquer que seja o motivo, a CEF fica obrigada a contratar uma nova construtora para finalizar o empreendimento (Silva, 2013).

Em sua primeira fase, os recursos destinados à execução do programa totalizaram um investimento inicial de R\$ 34 bilhões (o montante global de recursos foi de R\$ 71,7 bilhões, considerando os R\$ 37,7 bilhões de empréstimos financiados pelas instituições financeiras). Destes (dos R\$ 34 bilhões), R\$ 25,5 seriam provenientes da União (R\$ 24,5 diretos da União e um bilhão do BNDES) e R\$ 8,5 bilhões oriundos do FGTS, os quais seriam repartidos em programas de subsídios (R\$ 28 bilhões), de infraestrutura (R\$ 5 bilhões) e direcionados para a cadeia produtiva (R\$ 1 bilhão). Além disso, a destinação espacial destes recursos seria feita, por região, através das estimativas aproximadas do déficit habitacional em cada uma dessas regiões. Assim, com base nas estimativas do déficit, destinou-se 37% dos recursos para o Sudeste; 34% para o Nordeste; 12% para o Sul; 10% para o Norte; e 7% para o Centro-Oeste⁴.

Na segunda fase, lançada em 2011, já no Governo Dilma, o PMCMV é incorporado ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Buscava-se ajustar

⁴ Carta de apresentação do programa, disponível em: http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf.

algumas ações em função das críticas e experiências da primeira etapa. Nesta fase, ajustaram-se os valores das faixas de renda, ampliaram-se suas metas e escopos, aumentaram-se o atendimento da faixa “um” de renda e melhoraram-se as especificações das unidades habitacionais. Foram objetivadas melhorias “no padrão construtivo e de acabamento; ampliação no tamanho das moradias; prioridade para mulheres chefes de família e pessoas com deficiência; entre outras” (RONCHI, 2014, p.61).

A meta de construção para a segunda fase foi ampliada para dois milhões de moradias, as quais deveriam ser entregues até 2014. A ampliação das metas e objetivação de melhorias nos padrões construtivos resultou em ampliação dos recursos, passando de R\$ 34 bilhões na primeira fase para R\$ 72,6 bilhões em subsídios alocados na segunda fase (o montante global de recursos passou para R\$ 125,7 bilhões, considerando os R\$ 53,1 bilhões de empréstimos financiados pelas instituições financeiras). A comparação das metas, juntamente com os ajustes de faixa de renda, é apresentado no quadro 7.

Quadro 7 Metas do PMCMV, por faixa de renda.

Faixa de renda	MCMV (1ª Fase)		MCMV (2ª Fase) ⁵	
	Renda Familiar	Meta (unidades)	Renda Familiar	Meta (unidades)
De 0 a 3 SM	R\$ 1.395,00	400.000	R\$ 1.600,00	1.200.000
De 3 a 6 SM	R\$ 2.790,00	400.000	R\$ 3.275,00	600.000
De 6 a 10 SM	R\$ 4.650,00	200.000	R\$ 5.000,00	200.000
Total		1.000.000		2.000.000

Fonte: Adaptado de Ronchi (2014).

As metas do PMCMV mostram-se ambiciosas, e, para atingir o público principal de sua criação, as famílias de baixa renda, compatibilizando a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento destas famílias, o programa foi estruturado com diferentes faixas de rendimentos, estabelecendo também diferentes tipos de modalidades de financiamentos para aquisição das moradias. Estas, além do PNHU e PNHR, podem ser financiadas através do MCMV-Entidades e o MCMV destinado

⁵ Recentemente, 2015/2016, foi lançada a terceira fase do PMCMV. Todavia, as metas da mesma não serão aqui apresentadas.

às cidades com população abaixo de 50.000 habitantes. Cada modalidade apresenta características específicas de acordo com o público alvo, como pode ser observado no quadro 8.

Quadro 8 Modalidades de financiamento e fonte de recursos do PMCMV, por faixa de renda.

Faixa de renda	Modalidade	Fonte de Recursos
De 0 a 3 SM	PNHU – FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) MCMV – Entidades (Fundo de Desenvolvimento Social – FDS) Município com até 50 mil habitantes (Oferta Pública) PNHR – Rural Grupo 1 (Renda até R\$ 15 mil anual)	Orçamento Geral da União - OGU
De 3 a 6 SM	FGTS PNHU PNHR – Rural Grupo 2 (R\$ 15 a R\$ 30 mil anual)	OGU + FGTS
De 6 a 10 SM	FGTS PNHU PNHR – Rural Grupo 3 (R\$ 30 a R\$ 60 mil anual)	FGTS

Fonte: RONCHI (2014, p.62).

Pelos quadros 7 e 8 é possível observar que as “diferentes estratégias” adotadas na estruturação do PMCMV, a partir da divisão do mutuário de acordo com suas faixas de renda, isto é, levando em consideração o perfil econômico do demandante da moradia, evidencia como o Estado brasileiro tem buscado resolver o problema do déficit habitacional, pois demonstra a preocupação quanto ao efetivo cumprimento das metas em determinadas faixas de renda. Principalmente para as faixas tradicionalmente excluídas do mercado formal de crédito, as quais se defrontam a constrangimentos imperados pela lógica mercadológica de concessões do crédito habitacional (Silva, 2013). Demonstram ainda a preocupação do Estado com a não repetição do erro cometido com o BNH, quando a política habitacional “ruiu” diante da elevação do índice de inadimplência, o que fica expresso pela discriminação do mutuário por níveis de renda e aplicação de baixas parcelas de pagamento.

4.2 Déficit Habitacional no Brasil: 2008-2012⁶

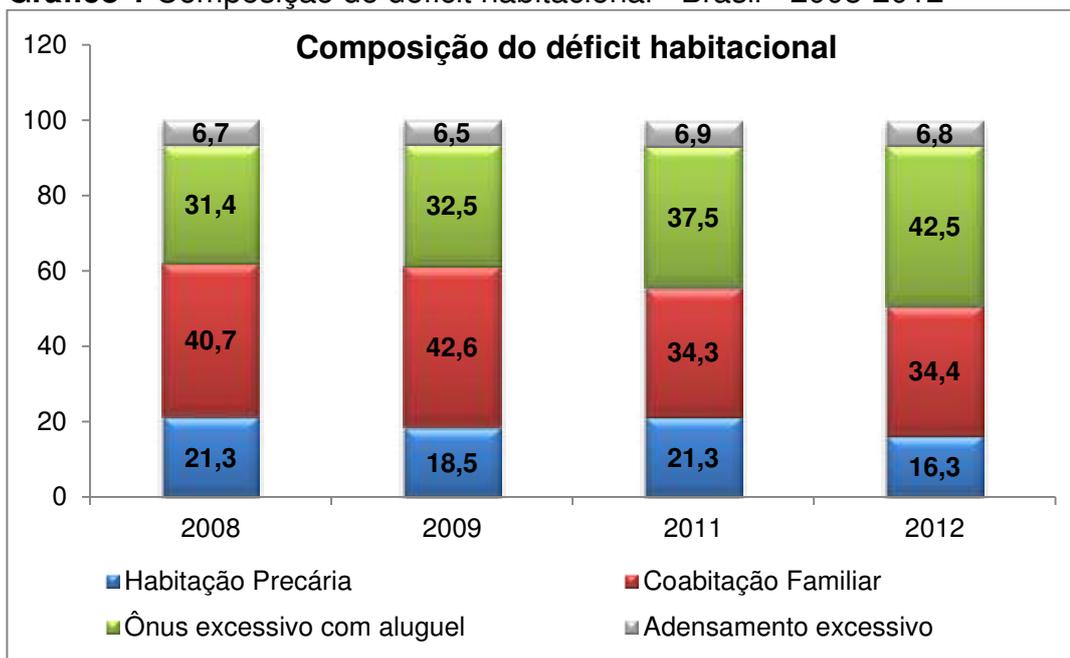
Tendo em vista que o objetivo da pesquisa consiste em avaliar as “contribuições” do PMCMV sobre o *déficit* habitacional brasileiro, parece acertado que isto seja feito a partir da apresentação das informações relativas ao *déficit* no período posterior à introdução do programa, juntamente com sua comparação com o período imediatamente anterior a tal introdução.

Como indicado no capítulo terceiro, a pesquisa relativa ao *déficit* habitacional no Brasil adotada oficialmente pelo Governo Federal é elaborada pela FJP, com base nos dados da PNAD (realizada pelo IBGE).

A FJP elabora, desde 1995, estudos sobre o *déficit* habitacional e a inadequação dos domicílios no Brasil. Dado seu contínuo aprimoramento, com vistas a retratar cada vez mais fielmente a situação habitacional do Brasil, a metodologia FJP é considerada referência entre os estudiosos da questão habitacional no país. Assim, os dados que serão aqui apresentados correspondem aos dados oficiais, e mais recentes (divulgados em 2015), apresentados pela FJP para o *déficit* habitacional no Brasil.

Posto o supracitado, a partir da utilização dos conceitos de habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo (definidos no capítulo anterior), os resultados da mensuração da situação da carência de moradias no país ao longo do período 2008-2012 apresenta uma análise da tendência do *déficit* habitacional nos últimos seis anos, procurando identificar padrões e mudanças em seu comportamento. Assim sendo, o gráfico 1 apresenta a o *déficit* habitacional no país no período 2008-2012, segundo sua composição.

⁶ Não há dados para o *déficit* habitacional brasileiro relativo ao ano de 2010, pois neste ano houve Censo Demográfico realizado pelo IBGE, não tendo sido realizada a PNAD. Portanto, os dados apresentados correspondem ao período 2008-2009/2011-2012.

Gráfico 1 Composição do déficit habitacional - Brasil - 2008-2012

Fonte: PNAD/IBGE (2007 a 2012); Elaboração: FJP/CEI (2015, p.98).

A observação do *déficit* segundo sua composição é importante, pois, de acordo com a FJP (2015, p.45), “o padrão da distribuição desses componentes por situação de domicílio é condicionado pelas diferentes características socioeconômicas regionais”.

Pelo gráfico 1 é possível observar que, em 2008, 72% do *déficit* habitacional brasileiro era resultado da coabitação familiar ou do ônus excessivo com aluguel, sendo 40,7% do *déficit* oriundo da coabitação familiar e 31,4% do ônus excessivo com aluguel. Já a habitação precária correspondia a 21,3% do *déficit* enquanto que o adensamento excessivo apresentava os mais modestos índices, com 6,7% do *déficit* habitacional.

Em 2009, ano de introdução do PMCMV, a distribuição do *déficit* não apresentava grandes diferenças. A coabitação familiar (42,6%) e o ônus excessivo com aluguel (32,5%) continuaram concentrando os maiores índices para o *déficit*, apresentando, inclusive, aumentos em seus percentuais.

Em 2012⁷, apesar da permanência da coabitação familiar e do ônus excessivo com aluguel como principais componentes do *déficit*, há uma alteração no *ranking* de

⁷ Ao longo da exposição, prosseguir-se-á com esta forma de apresentação: 2008 (antes do PMCMV), 2009 (ano da introdução PMCMV) e 2012 (período final da análise), suprimindo 2010 e 2011 para que não se torne excessivamente extensa a avaliação.

“dominação”. Enquanto em 2008 a coabitação familiar era dominante, em 2012, este papel é assumido pelo ônus excessivo com aluguel, que passou a representar 42,5% do *déficit* habitacional. A coabitação, nesse ano, apresentou 34,4% do *déficit*, seguido da habitação precária com 16,3% e adensamento excessivo com 6,8%. Em termos relativos, 2012 apresenta uma queda de 23% no *déficit* por habitação precária e 15% por coabitação familiar. Já o adensamento excessivo e o ônus excessivo com aluguel apresentaram crescimento de 1% e significativos 35%, respectivamente. Este aumento com ônus excessivo com aluguel, em todos os anos do período em questão, reflete a forte valorização imobiliária nas cidades brasileiras no período avaliado.

Pelo gráfico 1, se observado o período como um todo, o indicador mostra que há uma concentração dos componentes nas modalidades coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel. O que permite inferir que a população costuma buscar a junção de mais de uma unidade familiar no mesmo domicílio (prática que apresentou declínio) ou então alugar uma nova moradia para formar essa unidade familiar (prática que apresentou forte crescimento).

Quando observado estes componentes de forma discriminada e em termos regionais, é possível identificar quais unidades da federação abrigam as maiores necessidades habitacionais no país. Nesse sentido, a tabela 1 apresenta os números para o *déficit* habitacional, relativos ao componente coabitação familiar, de acordo com as regiões do país.

Pela tabela 1 pode-se perceber que, em 2008, 69,89% do *déficit* habitacional relativo à coabitação familiar⁸ estava localizado na região Nordeste (NE) ou na região Sudeste (SE), estando 35,4% do *déficit* oriundo da coabitação familiar localizado na região NE e 34,5% localizado na região SE. Contrariamente, a região com menor nível de DH_{cf} era, em 2008, a região Centro-Oeste (CO), abrigando 7,9% dos casos relativos a esse componente.

⁸ Para déficit habitacional relativo à coabitação familiar ou déficit por coabitação familiar utilizar-se-á a sigla subscrita DH_{cf} . Da mesma forma, para déficit habitacional relativo à habitação precária ou déficit por habitação precária utilizar-se-á a sigla subscrita DH_{hp} . Para déficit habitacional relativo a adensamento excessivo em domicílios alugados ou déficit por adensamento excessivo em domicílios alugados utilizar-se-á a sigla subscrita DH_{ae} . Para déficit habitacional relativo ao ônus excessivo com aluguel ou déficit por ônus excessivo com aluguel utilizar-se-á a sigla subscrita DH_{oa} .

Tabela 1 Coabitação familiar, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil – 2007- 2009/2011- 2012

Especificação	Coabitação familiar			
	2008	2009	2011	2012
Norte	286.352	340.995	252.954	266.646
Rondônia	7.477	18.940	13.129	10.583
Acre	10.924	14.147	9.211	14.910
Amazonas	72.269	105.032	64.585	84.124
Roraima	3.756	5.564	9.269	7.961
Pará	167.673	158.263	122.116	120.846
RM Belém	59.812	61.759	43.227	39.579
Amapá	4.766	20.309	17.002	8.586
Tocantins	19.487	18.740	17.642	19.636
Nordeste	782.495	870.692	641.669	627.700
Maranhão	103.123	132.358	78.698	86.591
Piauí	53.936	43.328	56.264	57.925
Ceará	100.936	139.140	82.163	90.605
RM Fortaleza	50.549	67.874	46.560	48.268
Rio Grande do Norte	60.211	67.518	55.508	62.909
Paraíba	44.479	54.262	52.526	49.262
Pernambuco	115.656	126.718	60.889	66.498
RM Recife	56.013	64.865	36.274	32.967
Alagoas	30.934	52.056	37.126	35.562
Sergipe	32.602	37.905	29.567	37.847
Bahia	240.618	217.407	188.928	140.501
RM Salvador	57.166	60.432	60.223	40.875
Sudeste	762.982	847.504	641.059	656.714
Minas Gerais	195.361	259.695	179.831	179.791
RM Belo Horizonte	45.196	79.913	41.450	60.374
Espírito Santo	27.461	44.897	22.110	26.227
Rio de Janeiro	149.144	118.846	121.958	139.608
RM Rio de Janeiro	107.596	93.116	85.523	106.588
São Paulo	391.016	424.066	317.160	311.088
RM São Paulo	155.429	199.010	161.765	129.839
Sul	204.637	234.448	202.803	177.294
Paraná	65.508	85.617	77.438	58.895
RM Curitiba	21.439	27.286	25.876	14.549
Santa Catarina	55.210	48.094	37.248	44.398
Rio Grande do Sul	83.919	100.737	88.117	74.001
RM Porto Alegre	29.849	41.096	30.206	30.390
Centro-Oeste	174.810	217.902	178.231	137.103
Mato Grosso do Sul	36.936	37.075	36.659	22.231
Mato Grosso	32.757	48.692	28.605	29.606
Goiás	68.353	86.350	57.456	45.516
Distrito Federal	36.764	45.785	55.511	39.750
Brasil	2.211.276	2.511.541	1.916.716	1.865.457
Total das RMs	583.049	695.351	531.104	503.429
Demais áreas	1.628.227	1.816.190	1.385.612	1.362.028

Fonte: PNAD/IBGE (2007 a 2012); Elaboração: FJP/CEI (2015, p.102).

Em 2009, a realidade permanece a mesma. No sentido de que, no que se refere ao DH_{ct} , a região NE (com 870.692 casos) continua abrigando o maior nível de *déficit* habitacional seguida da região SE (com 847.504 casos). Da mesma forma, a região CO apresenta, novamente, o menor nível, com 217.902 dos casos.

Já em 2012, a despeito nas mudanças nos níveis do *déficit*, as regiões NE e SE continuam abrindo mais da metade do DH_{cf} , com 33,6% do *déficit* na região NE e 35,2% na região SE. Como se pode perceber pelos percentuais, uma das mudanças corresponde à região que abriga o maior nível de DH_{cf} , deixando de ser a região NE e passando a ser a região SE. A região CO continuou com o menor índice, com 7,3% do DH_{cf} . Outra mudança refere-se ao nível do *déficit*. Comparativamente a 2008, todas as regiões apresentaram queda no nível do *déficit*. No tocante as duas com maior nível, a região NE apresentou queda de 20% no DH_{cf} . Enquanto que a região SE apresentou queda de 14% no DH_{cf} .

No que se refere unicamente ao Maranhão (MA), em 2008 o estado apresentava um DH_{cf} de 103.123, o que correspondia a 13% do DH_{cf} da região NE. Em 2009, a participação do estado no DH_{cf} da região NE passa para 15%, com 132.358 casos. Por fim, em 2012, com um decréscimo de 16% em relação a 2008, o MA apresentou 86.591 dos casos de DH_{cf} da região NE.

Já no *déficit* relativo à habitação precária (tabela 2), as regiões que apresentam os maiores níveis foram a região NE e a região Norte (N). Em 2008, do total do DH_{hp} , aproximadamente três quartos (74,75% do DH_{hp}) estava localizado ou na região NE ou na N. Sendo que 59,56% do DH_{hp} estava localizado na região NE e 15,18% na região N. Contrariamente, a região com menor índice era, novamente, a CO, abrindo 3,6% dos casos de DH_{hp} .

Em 2009, apesar da redução do número de casos, as regiões NE e N continuaram sendo destaque no DH_{hp} . Mesmo com a redução de 690.227 para 662.939 casos, a região NE aumentou sua participação no DH_{hp} nacional, abrindo 60,89% deste. Da mesma forma, a região N aumentou sua participação, abrindo, em 2009, 17,08% do DH_{hp} nacional. A queda no DH_{hp} nacional refletiu, principalmente, as quedas apresentadas nas regiões Sul (S) e SE, já que, mesmo a região com menor índice, CO, aumentou sua participação, abrindo, em 2009, 4,5% dos casos de DH_{hp} .

Tabela 2 Habitação precária, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil - 2007- 2009/2011- 2012

Especificação	Habitação precária			
	2008	2009	2011	2012
Norte	175.961	196.041	215.815	120.766
Rondônia	9.488	35.139	14.619	4.923
Acre	3.708	6.484	6.088	4.471
Amazonas	39.284	42.069	41.422	17.032
Roraima	4.975	9.624	6.011	2.076
Pará	77.165	69.075	126.036	76.959
RM Belém	4.351	4.122	9.091	1.537
Amapá	10.303	3.699	2.529	2.701
Tocantins	31.038	19.951	19.110	12.604
Nordeste	690.277	662.939	712.800	536.662
Maranhão	296.032	262.926	341.737	272.502
Piauí	60.416	65.789	38.816	30.368
Ceará	101.665	74.939	73.599	54.503
RM Fortaleza	9.191	7.664	8.555	6.704
Rio Grande do Norte	13.381	16.387	13.420	7.400
Paraíba	22.738	22.401	25.634	16.626
Pernambuco	50.521	52.321	62.176	36.583
RM Recife	10.387	12.589	23.081	7.324
Alagoas	20.818	38.110	31.235	24.709
Sergipe	8.404	10.089	6.938	6.880
Bahia	116.302	119.977	119.245	87.091
RM Salvador	3.697	8.532	4.058	3.432
Sudeste	115.904	92.305	103.631	89.785
Minas Gerais	29.637	24.112	17.913	17.958
RM Belo Horizonte	1.600	1.949	2.538	794
Espírito Santo	13.981	12.332	5.263	1.092
Rio de Janeiro	22.789	15.843	13.964	14.492
RM Rio de Janeiro	19.326	8.124	8.757	11.490
São Paulo	49.497	40.018	66.491	56.243
RM São Paulo	24.221	24.629	29.995	44.699
Sul	135.111	97.862	111.935	99.515
Paraná	46.300	36.045	35.442	49.338
RM Curitiba	7.420	7.512	5.692	19.542
Santa Catarina	29.935	22.529	31.922	20.120
Rio Grande do Sul	58.876	39.288	44.571	30.057
RM Porto Alegre	28.240	14.833	17.892	10.286
Centro-Oeste	41.548	49.487	43.722	37.049
Mato Grosso do Sul	11.783	8.169	10.252	7.133
Mato Grosso	13.334	23.764	5.470	6.991
Goiás	8.632	13.311	24.320	10.347
Distrito Federal	7.799	4.243	3.680	12.578
Brasil	1.158.801	1.088.634	1.187.903	883.777
Total das RMs	108.433	89.954	109.659	105.808
Demais áreas	1.050.368	998.680	1.078.244	777.969

Fonte: PNAD/IBGE (2007 a 2012); Elaboração: FJP/CEI (2015, p.101).

Já em 2012, novamente a despeito das mudanças significativas nos níveis do DH_{hp} , as regiões NE e N mantiveram seus postos de maiores índices neste componente, assim como a região CO manteve os menores índices. A região NE,

apesar de manter participação de 60,72% no DH_{hp} , apresentou um decréscimo de 22,3% em relação a 2008. A região N, por sua vez, apresentou queda ainda mais significativa, de 31,4% em relação a 2008, mesmo mantendo-se como segunda mais relevante em casos de DH_{hp} , com 13,66% dos casos. Na região CO a queda, comparativamente a 2008, foi de 10,8%, mantendo a região com os menores números.

No que tange ao MA, o estado, durante todo o período, apresentou os maiores níveis de DH_{hp} dentre os estados da região NE, sendo responsável por quase a metade do *déficit* apresentado pela região. Em 2008, o estado apresentou 296.032 casos, o que correspondia a 42,88% do DH_{hp} da região NE. Em 2009, o estado apresentou uma queda, tanto no nível quanto na participação do *déficit* regional, registrando 262.926 casos, ou 39,66% dos casos. Já em 2012, a despeito da queda de 7,9% no DH_{hp} da região, comparativamente a 2008, a participação do estado neste componente apresentou seu maior nível durante todo o período, abrigando mais da metade, 50,77%, dos casos de DH_{hp} na região NE.

No que se refere ao componente *adensamento excessivo em domicílios alugados*, a partir da tabela 3 é possível perceber que as regiões SE e NE abrigam a maior parcela do *déficit* deste tipo no país em todo o período observado. Em 2008, a participação das regiões correspondia a mais de três quartos, 76,68%, do DH_{ae} , no país. Sendo a região SE responsável por 58,4% e a região NE por 18,3% do DH_{ae} no país. Contrariamente, a região CO, com 26.071 casos, o que correspondia a 7,2%, apresentava o menor nível de DH_{ae} no país.

Em 2009, no que diz respeito às duas regiões com maior incidência de DH_{ae} , a situação não se altera. A região SE apresentava, novamente, o maior nível de *déficit* para este componente, com 220.059 casos, seguida da região NE, com 86.134 casos. Houve, no entanto, alteração para a região com menor incidência de casos, que passou a ser representado pela região S, com 16.957 casos, o que representava 4% do de DH_{ae} no país.

Tabela 3 Adensamento excessivo em domicílios alugados segundo regiões geográficas unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) - Brasil- 2007- 2009/2011- 2012

Especificação	Adensamento excessivo em domicílios alugados			
	2008	2009	2011	2012
Norte	31.201	28.447	40.240	45.335
Rondônia	3.687	3.830	4.457	1.969
Acre	1.518	2.247	1.290	2.605
Amazonas	5.524	8.422	14.351	19.412
Roraima	2.288	1.109	1.890	1.211
Pará	14.302	10.902	12.234	15.021
RM Belém	4.644	5.650	5.193	4.805
Amapá	996	253	1.608	2.205
Tocantins	2.886	1.684	4.410	2.912
Nordeste	66.105	86.134	87.735	76.486
Maranhão	8.890	10.878	8.014	10.457
Piauí	1.619	2.140	4.499	1.686
Ceará	13.922	18.947	16.615	17.570
RM Fortaleza	8.728	9.475	10.453	10.058
Rio Grande do Norte	4.779	5.959	7.930	4.319
Paraíba	3.954	4.978	4.376	5.541
Pernambuco	11.191	16.512	18.901	16.642
RM Recife	3.389	6.297	6.595	5.231
Alagoas	5.623	6.439	7.659	6.026
Sergipe	2.353	3.131	2.921	2.408
Bahia	13.774	17.150	16.820	11.837
RM Salvador	3.202	6.162	6.866	4.992
Sudeste	211.296	220.059	213.027	200.180
Minas Gerais	31.585	32.365	21.029	20.094
RM Belo Horizonte	10.400	8.966	7.191	5.165
Espírito Santo	5.997	3.453	6.317	1.640
Rio de Janeiro	32.650	27.829	44.660	36.560
RM Rio de Janeiro	27.703	20.625	33.669	29.358
São Paulo	141.064	156.412	141.021	141.886
RM São Paulo	87.807	106.397	73.921	83.011
Sul	27.091	16.957	17.113	21.659
Paraná	10.428	10.536	7.502	11.259
RM Curitiba	3.300	3.561	1.553	3.636
Santa Catarina	5.321	2.435	3.991	5.548
Rio Grande do Sul	11.342	3.986	5.620	4.852
RM Porto Alegre	4.132	1.598	3.019	2.807
Centro-Oeste	26.071	29.593	27.842	27.026
Mato Grosso do Sul	6.367	6.599	4.336	3.356
Mato Grosso	3.427	5.064	5.472	6.582
Goiás	11.156	8.994	10.063	12.411
Distrito Federal	5.121	8.936	7.971	4.677
Brasil	361.764	381.190	385.957	370.686
Total das RMs	153.305	168.731	148.460	149.063
Demais áreas	208.459	212.459	237.497	221.623

Fonte: PNAD/IBGE (2007 a 2012); Elaboração: FJP/CEI (2015, p.104).

Já em 2012, a configuração apresentada em 2009 se repete com a região SE com o maior número de casos, seguida da região NE, e a região S com menor incidência de DH_{ae} . A participação das regiões SE e NE, em 2012, comparativamente a 2008, caiu para 74,64% no DH_{ae} do país. Todavia, individualmente, a região SE

apresentou decréscimo, com uma participação de 54%, o que corresponde a uma queda de 5,3% em relação a 2008. Enquanto que a região NE apresentou acréscimo participativo, com 20,6% dos casos nacionais neste componente, o que corresponde a um aumento de 15,7% em relação a 2008. Da mesma forma, a região S, mesmo mantendo o menor índice de casos, quando comparado aos dois anos anteriores, aumentou sua participação para 6%. Mas quando comparado a 2008, apresentou leve decréscimo, registrando 6% dos casos (em 2008 era de 7%).

Quanto à dinâmica do MA neste componente, o estado, em 2008, figurava como quarto em número de casos na região NE, abrigando 13,4% dos casos. Em 2009, apesar do aumento em quase 2.000 casos, a participação do estado sofreu leve decréscimo, abrigando 12,6% dos casos. Por fim, em 2012, apesar de manter-se como quarto em número de casos na região NE, o estado, comparativamente a 2008, apresenta, tanto aumento no nível, quanto aumento na participação do DH_{ae} regional, abrigando 10.457 dos casos, ou 14% do DH_{ae} no NE. A variação total durante o período, 2012/2008, apresentou um acréscimo de 17,6% na incidência de DH_{ae} no estado.

Quando observado com base no *ônus excessivo com aluguel*, a configuração apresentada nos componentes *coabitação familiar e adensamento excessivo em domicílios alugados* para as regiões com maior incidência de casos se repete. Isto é, para os casos de DH_{oa} , as regiões NE e SE apresentam, novamente, os maiores índices (tabela 4).

Pela tabela 4 é possível perceber que, em 2008, também para este componente, as regiões SE e NE somam mais de três quartos, 75,03%, do DH_{oa} no país. A região SE apresentou, novamente, peso importante neste somatório, abrigando 52,7% dos casos de do DH_{oa} . Enquanto que a região NE abrigava 22,2% do *déficit*. Contrariamente, a região N, com 3,9% do DH_{oa} , figurava como a região com a menor incidência deste tipo de *déficit*.

Em 2009, a realidade para as três regiões (SE, NE e N) permanece inalterada em termos de *ranking*. No entanto, em termos de nível de DH_{oa} , não só as três destacadas, mas todas as regiões da federação apresentaram aumento no DH_{oa} . O que reflete um aumento do peso das despesas com aluguel no orçamento familiar em todo o país. Quanto às regiões destacadas, a região SE abrigava, em 2009, 52,9% do

DH_{oa} . A região NE, por sua vez, abrigava 20,8% dos casos. Já a região N, com menor nível do *déficit* deste tipo no país, registrou 4,6% do DH_{oa} .

Tabela 4 Ônus excessivo com aluguel de domicílios urbanos (1) segundo regiões geográficas unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) - Brasil – 2007- 2009/2011- 2012

Especificação	Ônus excessivo com aluguel urbano			
	2008	2009	2011	2012
Norte	66.437	89.743	104.179	131.873
Rondônia	9.927	13.372	14.118	19.699
Acre	2.654	3.193	5.348	6.709
Amazonas	14.497	21.479	26.102	37.801
Roraima	2.780	2.695	4.467	4.844
Pará	24.677	35.074	32.427	43.386
RM Belém	14.117	12.665	13.175	16.138
Amapá	2.995	4.555	5.055	3.680
Tocantins	8.907	9.375	16.662	15.754
Nordeste	390.359	399.032	494.870	536.364
Maranhão	27.559	29.012	33.524	38.076
Piauí	6.473	5.350	12.379	10.126
Ceará	53.866	70.042	73.574	83.596
RM Fortaleza	33.085	37.652	42.758	58.331
Rio Grande do Norte	23.893	31.777	43.919	45.643
Paraíba	30.144	25.880	41.899	41.873
Pernambuco	80.788	89.020	101.393	121.127
RM Recife	49.021	51.560	42.034	58.339
Alagoas	27.002	20.390	27.700	25.915
Sergipe	23.866	25.044	29.203	30.277
Bahia	106.768	102.517	131.279	139.731
RM Salvador	47.560	50.715	58.042	58.348
Sudeste	899.572	1.013.910	1.026.479	1.161.923
Minas Gerais	196.110	208.357	212.276	265.106
RM Belo Horizonte	52.799	49.511	51.600	70.308
Espírito Santo	39.452	44.396	53.686	48.074
Rio de Janeiro	212.588	205.580	195.865	206.697
RM Rio de Janeiro	157.183	149.987	142.073	144.246
São Paulo	451.422	555.577	564.652	642.046
RM São Paulo	223.049	269.934	242.098	324.580
Sul	197.918	231.341	252.024	252.258
Paraná	77.397	98.060	97.653	106.844
RM Curitiba	25.555	30.851	26.915	34.095
Santa Catarina	49.893	55.406	67.175	63.135
Rio Grande do Sul	33.979	37.905	35.789	33.895
RM Porto Alegre	70.628	77.875	87.196	82.279
Centro-Oeste	161.582	182.585	213.840	228.224
Mato Grosso do Sul	22.280	26.079	30.359	32.304
Mato Grosso	18.662	24.935	29.875	35.780
Goiás	70.514	76.614	100.247	96.415
Distrito Federal	50.126	54.957	53.359	63.725
Brasil	1.705.868	1.916.611	2.091.392	2.310.642
Total das RMs	636.348	690.780	654.484	798.280
Demais áreas	1.069.520	1.225.831	1.436.908	1.512.362

Fonte: PNAD/IBGE (2007 a 2012); Elaboração: FJP/CEI (2015, p.103).

Em 2012, a exemplo do que ocorre em 2009, quando comparado a 2008, todas as regiões apresentaram acréscimos na incidência de DH_{oa} . As regiões SE e NE,

novamente, abrigavam mais da metade (73,5%) do DH_{oa} do país. A região SE, a despeito de sua queda em termos participativos, registrando, em 2012, 50,3% do DH_{oa} , quando comparado a 2008, apresentou um crescimento de 29,2% na incidência de *déficit* para este componente. A região NE, por sua vez, além de apresentar aumento em termos participativos, abrigando 23,2% do DH_{oa} nacional, registrou ainda acréscimos na incidência de casos, com 536.364 casos em 2012, o que representa um aumento de 41% em relação a 2008. Por fim, na região N o aumento foi de 5,7%, com 131.873 casos registrados.

Quanto ao MA, em 2008 o estado ocupou a quinta posição em termos incidência de casos na região NE, com 7,2% do DH_{oa} regional. Em 2009, apesar do aumento do número de casos, o estado manteve-se na mesma posição, em quinto, e com, praticamente, a mesma participação relativa, 7,1% do DH_{oa} regional. Em 2012, por sua vez, o estado passa a ocupar a sexta posição na região NE em número de casos, mas mantém sua participação relativa inalterada, comparativamente a 2008, de 7,2%. Todavia, em comparação a 2008, o estado, assim como todas as regiões, apresentou um acréscimo de 38,2% na incidência de casos de DH_{oa} .

Pela observação das tabelas 1 a 4, no que se refere exclusivamente ao MA, percebe-se que o estado apresenta uma situação singular, segundo a qual o *déficit* habitacional do estado está relacionado, principalmente, ao componente *habitação precária*, no qual o estado registrou, ao longo de todo o período, níveis de *déficits* próximos à metade do apresentado pela região NE inteira. O que condicionou o estado a ocupar a primeira posição em número de casos na região entre 2008 e 2012. Tal realidade reflete a necessidade de fortes incentivos de políticas governamentais destinadas à promoção de construção de moradias adequadas para a população do estado.

Como o MA apresenta os maiores níveis de DH_{hp} , não só na região NE como em todo o país, o estado apresenta também os maiores índices de *déficit* relativo. Isto porque o conceito de DH_{hp} “contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam *déficit* habitacional” (FJP, 2015, p.25). Assim, quando ocorre a soma dos *déficits* por componentes (para obtenção do *déficit* total) a partir da qual se obtém, também, o *déficit* relativo (obtido por meio da divisão entre o total de domicílios considerados *déficit* pelo total de domicílios

particulares permanentes e domicílios improvisados) o MA figura com os principais índices relativos, como é possível observar na tabela 5.

Tabela 5 Déficit habitacional total e relativo segundo regiões geográficas unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil- 2007-2009/2011- 2012

Especificação	Déficit habitacional							
	2008		2009		2011		2012	
	Total	Relativo	Total	Relativo	Total	Relativo	Total	Relativo
Norte	559.951	13,5	645.226	15,2	613.188	13,7	564.620	12,2
Rondônia	30.579	6,3	71.281	14,8	46.323	8,8	37.174	7,0
Acre	18.804	9,9	26.071	13,9	21.937	10,8	28.695	13,9
Amazonas	131.574	16,2	177.002	20,0	146.460	15,8	158.369	16,7
Roraima	13.799	11,1	18.992	15,1	21.637	16,4	16.092	12,0
Pará	283.817	14,5	273.314	13,7	292.813	14,1	256.212	11,9
RM Belém	82.924	14,8	84.196	14,8	70.686	12,0	62.059	10,0
Amapá	19.060	10,8	28.816	17,9	26.194	14,8	17.172	9,0
Tocantins	62.318	15,5	49.750	12,1	57.824	13,4	50.906	11,4
Nordeste	1.919.236	12,7	2.018.797	13,1	1.937.074	11,9	1.777.212	10,6
Maranhão	435.604	26,5	435.174	25,3	461.973	25,9	407.626	22,0
Piauí	122.444	14,2	116.607	13,3	111.958	12,7	100.105	10,8
Ceará	270.389	11,4	303.068	12,7	245.951	9,6	246.274	9,5
RM Fortaleza	101.553	10,0	122.665	11,9	108.326	9,8	123.361	10,9
Rio Grande do Norte	102.264	11,4	121.641	13,0	120.777	12,2	120.271	12,0
Paraíba	101.315	9,4	107.521	10,0	124.435	10,4	113.302	9,5
Pernambuco	258.156	10,3	284.571	10,9	243.359	8,8	240.850	8,5
RM Recife	118.810	10,7	135.311	11,7	107.984	9,0	103.861	8,5
Alagoas	84.377	9,5	116.995	13,2	103.720	11,3	92.212	9,7
Sergipe	67.225	11,6	76.169	12,5	68.629	10,4	77.412	11,7
Bahia	477.462	11,3	457.051	10,6	456.272	10,1	379.160	8,0
RM Salvador	111.625	9,8	125.841	10,8	129.189	10,3	107.647	8,3
Sudeste	1.989.754	7,7	2.173.778	8,3	1.984.196	7,3	2.108.602	7,6
Minas Gerais	452.693	7,4	524.529	8,5	431.049	6,6	482.949	7,3
RM Belo Horizonte	109.995	7,1	140.339	9,0	102.779	6,4	136.641	8,2
Espírito Santo	86.891	7,8	105.078	9,2	87.376	7,3	77.033	6,2
Rio de Janeiro	417.171	7,8	368.098	6,8	376.447	6,7	397.357	7,1
RM Rio de Janeiro	311.808	7,9	271.852	6,8	270.022	6,4	291.682	7,0
São Paulo	1.032.999	7,8	1.176.073	8,8	1.089.324	7,8	1.151.263	8,0
RM São Paulo	490.506	7,7	599.970	9,6	507.779	7,7	582.129	8,4
Sul	564.757	6,2	580.608	6,4	583.875	6,2	550.726	5,6
Paraná	199.633	5,9	230.258	6,7	218.035	6,1	226.336	6,2
RM Curitiba	57.714	5,7	69.210	6,7	60.036	5,6	71.822	6,5
Santa Catarina	140.359	7,1	128.464	6,4	140.336	6,6	133.201	6,0
Rio Grande do Sul	224.765	6,1	221.886	6,0	225.504	5,9	191.189	4,9
RM Porto Alegre	96.200	6,9	95.432	6,9	86.906	6,0	77.378	5,3
Centro-Oeste	404.011	9,4	479.567	10,9	463.635	9,8	429.402	8,8
Mato Grosso do Sul	77.366	10,3	77.922	10,1	81.606	10,0	65.024	7,4
Mato Grosso	68.180	7,5	102.455	10,9	69.422	7,1	78.959	7,9
Goiás	158.655	8,4	185.269	9,8	192.086	9,3	164.689	7,8
Distrito Federal	99.810	13,4	113.921	14,5	120.521	13,9	120.730	14,1
Brasil	5.437.709	9,3	5.897.976	9,9	5.581.968	9,0	5.430.562	8,5
Total das RMs	1.481.135	8,2	1.644.816	9,1	1.443.707	7,6	1.556.580	8,0
Demais áreas	3.956.574	9,8	4.253.160	10,3	4.138.261	9,6	3.873.982	8,7

Fonte: PNAD/IBGE (2007 a 2012); Elaboração: FJP/CEI (2015, p.99).

Pela tabela 5 percebe-se que o MA é a única unidade da federação que apresenta *déficits* habitacionais relativos superiores a 20% durante todo o período observado, com o maior índice registrado em 2008 (26,5%) e o menor em 2012 (22%).

A tabela 5 (total) confirma as regiões NE e SE como as detentoras dos maiores níveis de *déficits* no país. As regiões, juntas, foram responsáveis por abrigar, em média, 71,19% do *déficit* habitacional, com destaque para a região SE que, em média, abrigou 38% do *déficit* habitacional durante o período considerado. Todavia, quando observado o *déficit* relativo, as regiões NE e N são as que apresentam os maiores índices, que pode refletir a existência de um número excessivamente alto de domicílios precários, improvisados e/ou inadequados.

Outra situação singular apresentada pelo MA refere-se à localização do *déficit*. Isto é, se rural ou urbano, como é possível observar pela tabela 6.

Tabela 6 Déficit habitacional por situação do domicílio segundo regiões geográficas unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) –Brasil -2007- 2009/2011- 2012

Especificação	Déficit habitacional							
	2008		2009		2011		2012	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Norte	421.243	138.708	483.535	161.691	439.425	173.763	448.653	115.967
Rondônia	28.817	1.762	55.408	15.873	40.624	5.699	33.976	3.198
Acre	15.746	3.058	19.321	6.750	18.064	3.873	23.663	5.032
Amazonas	116.001	15.573	144.072	32.930	112.871	33.589	144.741	13.628
Roraima	12.751	1.048	12.353	6.639	18.542	3.095	14.189	1.903
Pará	197.277	86.540	195.810	77.504	181.645	111.168	177.111	79.101
RM Belém	81.572	1.352	82.412	1.784	67.532	3.154	60.331	1.728
Amapá	12.635	6.425	25.809	3.007	25.046	1.148	15.701	1.471
Tocantins	38.016	24.302	30.762	18.988	42.633	15.191	39.272	11.634
Nordeste	1.274.059	645.177	1.406.941	611.856	1.327.468	609.606	1.238.995	538.217
Maranhão	202.689	232.915	227.551	207.623	193.828	268.145	161.256	246.370
Piauí	70.121	52.323	64.187	52.420	81.014	30.944	73.106	26.999
Ceará	181.911	88.478	228.745	74.323	170.831	75.120	187.287	58.987
RM Fortaleza	98.797	2.756	118.605	4.060	101.673	6.653	119.002	4.359
Rio Grande do Norte	75.979	26.285	96.322	25.319	104.307	16.470	99.301	20.970
Paraíba	84.509	16.806	85.616	21.905	101.925	22.510	94.212	19.090
Pernambuco	206.637	51.519	230.657	53.914	204.064	39.295	206.434	34.416
RM Recife	117.455	1.355	133.617	1.694	106.335	1.649	99.415	4.446
Alagoas	61.878	22.499	82.109	34.886	71.307	32.413	72.322	19.890
Sergipe	58.149	9.076	63.647	12.522	54.756	13.873	64.336	13.076
Bahia	332.186	145.276	328.107	128.944	345.436	110.836	280.741	98.419
RM Salvador	110.146	1.479	122.997	2.844	128.565	624	107.335	312
Sudeste	1.910.524	79.230	2.097.184	76.694	1.942.727	41.469	2.054.557	54.045
Minas Gerais	414.907	37.786	479.419	45.110	402.872	28.177	451.855	31.094
RM Belo Horizonte	109.595	400	139.560	779	101.510	1.269	134.656	1.985
Espírito Santo	79.400	7.491	95.210	9.868	85.795	1.581	73.757	3.276
Rio de Janeiro	410.938	6.233	363.981	4.117	372.977	3.470	391.356	6.001
RM Rio de Janeiro	310.520	1.288	271.852	0	270.022	-	291.682	0
São Paulo	1.005.279	27.720	1.158.574	17.499	1.081.083	8.241	1.137.589	13.674
RM São Paulo	484.448	6.058	592.090	7.880	507.779	-	580.001	2.128
Sul	501.277	63.480	518.161	62.447	532.127	51.748	507.838	42.888
Paraná	179.248	20.385	205.857	24.401	200.617	17.418	203.389	22.947
RM Curitiba	54.826	2.888	64.465	4.745	58.483	1.553	62.734	9.088
Santa Catarina	121.733	18.626	115.072	13.392	130.361	9.975	125.570	7.631
Rio Grande do Sul	200.296	24.469	197.232	24.654	201.149	24.355	178.879	12.310
RM Porto Alegre	92.753	3.447	89.270	6.162	85.975	931	75.975	1.403
Centro-Oeste	373.274	30.737	439.515	40.052	447.658	15.977	414.070	15.332
Mato Grosso do Sul	66.221	11.145	68.499	9.423	76.481	5.125	60.409	4.615
Mato Grosso	54.464	13.716	83.368	19.087	65.215	4.207	75.671	3.288
Goiás	154.339	4.316	176.630	8.639	187.893	4.193	159.307	5.382
Distrito Federal	98.250	1.560	111.018	2.903	118.069	2.452	118.683	2.047
Brasil	4.480.377	957.332	4.945.336	952.640	4.689.405	392.563	4.664.113	766.449
Total das RMs	1.460.112	21.023	1.614.868	29.948	1.427.874	15.833	1.531.131	25.449
Demais áreas	3.020.265	936.309	3.330.468	922.692	3.261.531	876.730	3.132.982	741.000

Fonte: PNAD/IBGE (2007 a 2012); Elaboração: FJP/CEI (2015, p.100).

Pela tabela 6 é possível perceber que em todas as regiões o *déficit* habitacional se dá, predominantemente, nas áreas urbanas. A singularidade apresentada pelo MA reside no fato de que, no MA, diferentemente dos demais estados, durante o período, à exceção de 2009, o *déficit* habitacional se localizava, predominantemente, nas áreas rurais. Esta singularidade reflete a realidade precária das habitações nas áreas rurais,

as quais se caracterizam, em geral, por moradias rústicas ou improvisadas, que são computadas no *déficit*.

Esta precarização das moradias é uma das principais justificativas para as políticas de construção de novas habitações, em ações que visam, em geral, a reposição do estoque de moradias, como é o caso da maioria das ações do PMCMV. Estas ações, notadamente, necessitam de recursos para que sejam postas em prática. Da mesma forma, para que os produtos destas ações (as moradias) sejam adquiridos, há necessidades de recursos financeiros. Nesse sentido, as tabelas 7 e 8, respectivamente, apresentam o montante de recursos subsidiados, aplicados no âmbito do PMCMV de acordo com sua origem e o montante de financiamentos contratados no âmbito do PMCMV (ambas as tabelas em milhões de reais).

Tabela 7 Valor dos subsídios aplicados nas operações do PMCMV, segundo a origem dos recursos – 2009- 2012

Fonte dos recursos (subsídios) aplicados no PMCMV – construção e/ou aquisição (em milhões R\$)								
UF/Origem	2009		2010		2011		2012	
	OGU	FGTS	OGU	FGTS	OGU	FGTS	OGU	FGTS
AC	67,78	1,76	75,13	6,26	96,88	9,00	127,85	10,04
AL	14,68	44,05	963,54	207,02	1206,01	383,39	2181,30	535,43
AM	0,44	1,31	251,91	16,82	558,27	38,50	855,52	56,33
AP	0,02	0,05	62,38	0,22	180,24	0,36	301,91	0,45
BA	1358,73	34,07	2823,29	142,10	3061,43	321,86	5215,24	506,28
CE	10,33	15,37	620,89	72,66	670,25	157,23	1626,60	262,64
DF	3,36	10,07	7,14	21,43	16,40	49,20	427,62	70,58
ES	5,75	17,25	270,42	56,79	332,08	116,03	583,42	178,23
GO	287,58	101,19	685,79	417,49	998,97	832,11	1599,88	1327,38
MA	821,42	30,77	1418,91	94,74	1449,72	148,15	2876,34	209,83
MG	588,91	216,75	1602,04	631,55	2222,90	1150,79	3733,36	1844,93
MS	115,44	23,55	168,62	78,40	415,82	171,49	900,74	268,47
MT	208,32	10,04	433,10	66,67	477,08	197,10	1310,23	330,43
PA	166,48	14,36	818,95	40,26	1156,49	84,80	2640,59	154,34
PB	28,85	28,21	166,95	122,34	295,18	266,13	788,08	419,37
PE	74,66	38,54	1236,96	150,92	1395,03	266,68	2182,14	414,91
PI	144,31	13,64	463,69	47,89	679,19	97,95	1377,19	148,34
PR	416,71	125,04	892,16	458,18	1293,41	955,05	2170,19	1523,41
RJ	609,17	83,09	1214,12	215,14	2380,79	402,97	4134,86	662,98
RN	112,90	18,51	372,76	90,70	468,76	211,95	786,80	370,19
RO	1,66	4,97	71,25	20,61	103,94	41,26	543,71	66,45
RR	39,41	1,22	69,35	4,69	69,86	6,24	162,89	6,94
RS	323,65	218,50	969,80	664,16	1221,04	1084,92	2059,92	1554,43
SC	216,65	73,58	453,62	264,44	593,95	491,20	927,65	791,93
SE	10,30	30,90	69,11	85,46	109,16	127,29	333,20	184,86
SP	894,23	404,80	2600,65	1184,13	3565,37	2159,10	6990,79	3361,02
TO	12,99	4,78	90,44	15,14	213,77	21,62	445,02	31,92
TOTAL	8101,13		24049,18		35024,37		62575,15	

FONTE: Portal Brasileiro de Dados Abertos (<http://dados.gov.br/>, 2016); Elaboração própria.

Tabela 8 Valor total dos financiamentos contratados para a aquisição ou produção das unidades habitacionais - 2009- 2012

Financiamentos contratados para a aquisição ou produção das unidades habitacionais (milhões de R\$)				
UF/Ano	2009	2010	2011	2012
AC	14,70	64,76	96,44	120,66
AL	105,60	578,06	895,81	1704,80
AM	50,93	510,57	589,62	750,63
AP	0,87	8,14	8,59	42,46
BA	144,87	1444,42	2252,74	3146,18
CE	52,22	425,99	774,26	1534,76
DF	119,07	585,80	692,99	967,81
ES	108,23	513,07	897,07	1571,30
GO	330,56	1705,59	3941,00	6681,86
MA	93,72	368,85	606,69	1223,16
MG	946,82	3096,85	5395,05	9642,61
MS	144,78	548,66	1003,58	1538,39
MT	42,75	587,15	953,78	1713,37
PA	129,50	577,52	1085,28	1398,02
PB	76,90	438,44	969,69	1774,04
PE	87,56	686,63	1211,15	2037,07
PI	24,04	155,69	303,05	599,54
PR	475,07	2152,41	4194,35	7453,38
RJ	318,03	2076,86	3017,64	5207,57
RN	67,45	356,85	889,00	1572,43
RO	51,92	297,65	423,32	409,79
RR	5,09	20,07	26,87	30,85
RS	631,99	2616,22	4355,83	7297,05
SC	340,16	1393,01	2593,77	4510,86
SE	149,26	470,53	644,86	1129,58
SP	1766,39	8082,97	13021,54	22665,16
TO	17,56	88,40	155,99	209,44
TOTAL	6296,00	29851,14	50999,96	86932,78

FONTE: Portal Brasileiro de Dados Abertos (<http://dados.gov.br/>, 2016); Elaboração própria.

Pela tabela 7 é possível perceber que os estados da Bahia (BA) e Minas Gerais (MG), pertencentes às regiões com maior incidência de *déficit* (tabelas 1 a 6), receberam, em boa parte do período, um montante de recursos ligeiramente superior aos demais estados. Todavia, quando observado o montante de recursos recebidos pelo conjunto de estados de cada região, percebe-se que os subsídios concedidos com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS são mais significativos para a região CO. Nesta região, o somatório dos subsídios concedidos corresponde a 33% do total de subsídios ao longo do período (R\$ 73.303,71, em milhões). Contrariamente, a região que recebeu o menor volume de recursos subsidiados foi a

região N, para a qual os recursos corresponderam a 4% do total concedido ao longo do período.

As regiões NE e SE, que, como observado, apresentaram os maiores níveis de *déficit*, receberam montantes que foram superiores apenas aos recebidos pela região N. A região NE recebeu um montante de R\$ 43.714,29 (em milhões), que correspondeu a 19% do total dos recursos subsidiados. Já a região SE recebeu um montante ligeiramente superior, de R\$ 44.414,44 (em milhões) ao longo do período o que corresponde a 20% do montante de recursos subsidiados. Os outros 24% dos recursos foram recebidos pela região S.

Já quando observado o valor dos financiamentos contratados⁹ para a aquisição ou produção¹⁰ das unidades habitacionais no âmbito do PMCMV (tabela 8), seis estados (BA, RJ, MG, SP, PR e RS) receberam, em boa parte do período, um montante de recursos ligeiramente superior aos demais estados. Como dos seis, três fazem parte da região SE, esta se destaca no volume de financiamentos contratados. Nesta região, o montante de financiamentos contratados correspondeu a 45% do total de $FC_{a/p}$ no âmbito do PMCMV, somando um montante de R\$ 78.327,17 financiados (em milhões). Dos demais estados destacados, dois fazem parte da região S e um da região NE, resultando, não coincidentemente, na região S em segundo lugar no volume de $FC_{a/p}$ e a região NE em terceiro. Na região S, o montante de recursos financiados correspondeu a 22% (R\$ 38.014,08) do total ao longo do período. Já na região NE, o montante de $FC_{a/p}$ foi de R\$ 28.995,90, ou 17% dos financiamentos. Os 16% restantes dividiram-se entre as regiões CO (12%) e a região N (4%).

Um montante maior de $FC_{a/p}$ nas regiões SE, S e NE se traduz (ou reflete) também em um número maior de unidades contratadas¹¹ nessas regiões, como é possível observar na tabela 9 que apresenta a quantidade de unidades habitacionais contratadas para as faixas de renda de 1 a 3¹².

⁹ Os financiamentos contratados englobam aqueles destinados à produção e à aquisição de unidades habitacionais e, portanto, não corresponde somente àqueles concedidos no âmbito do consumidor final quando da aquisição da moradia.

¹⁰ Para financiamentos contratados para a aquisição ou produção das unidades habitacionais utilizar-se-á a sigla subscrita $FC_{a/p}$.

¹¹ As unidades contratadas aqui correspondem aos contratos no âmbito do futuro proprietário. Como o $FC_{a/p}$ inclui tanto este como para produção, o ranking das regiões aqui se repete.

¹² As unidades contratadas na faixa 1 se destinam às famílias com renda até R\$ 1.600,00 para unidades urbanas e faturamento anual de R\$ 15.000,00 em unidades rurais. Nesta faixa estão unidades sem

Tabela 9 Quantidade de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV para as faixas 1 a 3 de renda média - 2009-2012

Quantidade de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV (em milhares)								
UF/Faixa	2009		2010		2011		2012	
	Faixas 1 e 2	Faixa 3	Faixas 1 e 2	Faixa 3	Faixas 1 e 2	Faixa 3	Faixas 1 e 2	Faixa 3
AC	0,21	0,01	0,93	0,01	1,04	0,27	1,08	0,37
AL	2,33	0,76	12,29	2,38	21,26	2,40	29,40	2,96
AM	0,02	0,52	3,66	3,24	5,05	3,61	5,24	5,21
AP	0,01	0,01	0,01	0,12	0,02	0,12	0,02	0,38
BA	2,17	1,01	12,93	12,14	26,70	15,10	36,53	18,94
CE	0,96	0,23	6,30	0,94	11,44	1,31	19,34	3,64
DF	0,30	1,58	1,99	4,82	3,71	5,23	10,74	6,17
ES	1,35	0,39	4,83	3,09	9,53	4,18	12,77	9,52
GO	6,42	0,50	27,78	3,62	54,89	9,64	84,57	16,73
MA	2,05	0,51	6,98	1,33	11,37	1,37	15,52	3,41
MG	13,73	2,68	45,98	8,32	82,58	9,26	129,44	14,47
MS	2,25	0,20	7,91	0,96	14,51	1,12	20,24	1,62
MT	0,57	0,94	5,77	4,28	12,77	4,36	21,45	5,13
PA	0,36	1,89	2,70	6,02	7,61	7,76	10,70	8,48
PB	1,67	0,04	7,79	0,54	16,17	0,69	24,06	3,83
PE	2,40	0,12	11,43	2,92	19,04	4,12	27,85	6,93
PI	0,91	0,02	3,60	0,94	6,53	1,28	9,91	1,82
PR	8,01	1,58	32,08	6,78	65,96	8,09	101,33	14,13
RJ	4,47	1,77	12,78	17,63	24,36	21,56	38,55	30,92
RN	1,03	0,29	5,47	1,43	14,07	1,85	22,29	2,86
RO	0,64	0,01	1,66	1,68	3,54	2,19	4,84	2,60
RR	0,08	0,01	0,32	0,04	0,41	0,06	0,46	0,06
RS	14,03	0,95	44,27	7,25	73,95	7,97	103,37	13,78
SC	5,79	0,59	22,05	1,81	39,33	2,29	58,72	4,34
SE	2,19	1,05	6,70	2,73	10,19	2,99	13,17	4,92
SP	23,16	11,60	84,14	48,68	146,78	61,72	214,23	99,47
TO	0,36	0,03	1,03	0,58	1,57	0,86	2,21	0,88
TOTAL	126,76		517,64		865,72		1301,61	

FONTE: Portal Brasileiro de Dados Abertos (<http://dados.gov.br/>, 2016); Elaboração própria.

De uma forma geral, sete estados (Bahia (BA), Goiás (GO), MG, Paraná (PR) Rio de Janeiro (RJ), RS, Santa Catarina (SC) e São Paulo (SP)) se destacaram, apresentando média de unidades contratadas superior a 10 mil por ano durante o período. Filtrando ainda mais, as maiores médias (em milhares) de unidades contratadas foram apresentadas por SP (86,22), MG (38,31) e RS (33,19).

Quando observado por região, a região SE, com 1193,95 (em milhares), foi responsável por 42% das unidades contratadas ao longo do período. A região S, por sua vez, registrou 23% das unidades contratadas, com 638,44 contratos realizados. Já a região NE, com 533,81 contratos realizados, foi responsável por 19% destes ao

financiamento. Os recursos são do OGU. A faixa 2 se destina às famílias com renda R\$ 1.601,00 até R\$ 3.100 para unidades urbanas e faturamento anual de R\$ 15.001,00 até R\$ 30.000 nas unidades rurais. Já a faixa 3 destina-se as famílias com renda de R\$ 3.101 até R\$ 5.000 para unidades urbanas e faturamento anual de R\$ 30.001,00 até R\$ 60.000,00 nas unidades rurais.

longo do período. Novamente, os 16% restantes dividiram-se entre as regiões CO (12%) e a região N (4%).

Quando observado por faixa de renda, em todas as regiões o número médio de unidades contratadas nas faixas de renda 1 e 2 foi superior as contratadas na faixa 3. De forma mais discriminada, somente a região N não apresentou média superior a 10 unidades contratadas por ano durante o período para as faixas de renda 1 e 2 e somente a região SE apresentou média superior a 10 mil unidades contratadas tanto nas faixas 1 e 2 quanto na faixa 3.

Dentre as regiões, a maior média para as faixas 1 e 2 foi apresentada pela região SE (53,04), seguida da região S (47,41), região CO (17,24), região NE (11,78) e com a menor média, região N (1,99) unidades contratadas. Os destaques regionais nestas faixas, com médias superiores a 10 mil unidades contratadas por ano, foram os estados de SP (117,08), MG (67,93), RS (58,90), PR (51,84), GO (43,41), BA (19,58), Pará (PA, 5,34). Na faixa 3 somente BA (11,80), SP (55,37) e RJ (17,97) apresentaram média superior a 10 mil unidades contratadas por ano no período.

De forma geral, pelo exposto, foi possível observar que o *déficit* habitacional brasileiro, se comparado ao período imediatamente anterior (2008) à introdução do PMCMV, apresentou apenas uma ligeira (quase irrisória) queda de 0,13% (tabela 5). E, mesmo se comparado ao ano de introdução do programa (2009), observa-se apenas uma ligeira queda do nível do *déficit*, da ordem de 8% (tabela 5). Assim, parece correto afirmar que o PMCMV contribuiu para a redução do *déficit* apenas de forma ínfima. Um dos motivos para isto, além do aumento do *déficit* por ônus excessivo com aluguel, é o mau direcionamento dos recursos. Como se observou, em termos absolutos, as regiões SE e NE apresentam os maiores níveis de *déficit* e, em termos relativos, as regiões NE e N abrigam os maiores índices de *déficit*, mas, quando do direcionamento dos recursos subsidiados, dentre estas três regiões, apenas a região SE é beneficiada. A situação é mais grave ainda quando se observa o quadro geral de destinação dos recursos subsidiados, que favorece desproporcionalmente a região CO, a segunda com menor nível de *déficit* relativo. Por fim, um ponto positivo deve ser destacado: em todas as regiões do país o número de unidades contratadas é maior nas faixas 1 e 2 de renda, as com maior probabilidade de incidência de *déficit* habitacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo fazer uma avaliação das “contribuições” do Programa Minha Casa Minha Vida para a redução do *déficit* habitacional brasileiro. Para tanto, tomou-se os dados do *déficit* do período imediatamente anterior (2008) à implantação do PMCMV em comparativo aos anos seguintes à introdução do programa.

Ao longo do trabalho foi possível observar que, no Brasil, até a década de 1930 não havia nenhuma preocupação com as questões habitacionais e que, a partir de 1930, surgem os primeiros esforços no sentido de viabilizar o acesso à casa própria. Todavia, como se observou, a primeira política nacional de habitação propriamente dita só viria a ser implantada na década de 1960, durante o regime militar, com a implantação do Plano nacional de Habitação. Após a extinção deste, o país amargou um longo período sem uma política nacional de habitação. O que viria a ser “corrigido” com o PMCMV, lançado em 2009 como resultado da lenta evolução do Estatuto das Cidades e do Ministério das Cidades, instituídos em 2001 e 2003, respectivamente.

A implantação do PMCMV, apesar de seu conteúdo anticíclico em reação à crise de 2008, tinha, também, objetivos sociais, à medida que buscava reduzir o déficit habitacional com ampliação do acesso à moradia através da geração de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos.

Quanto ao *déficit*, viu-se que, conceitualmente, o tratamento do *déficit* habitacional não corresponde, unicamente, às deficiências no estoque de moradias. Há de se levar em conta outros aspectos além da discrepância entre estoques habitacionais e sua demanda, seja por necessidade de substituição de moradias precárias, seja pela existência de mais de uma família habitando a mesma unidade ou ainda questões relativas aos padrões de habitação e desgaste da moradia.

No que se refere à dinâmica do *déficit* no período 2008 a 2012, pôde-se perceber que sua composição não apresentou fortes alterações, mantendo-se, durante todo o período, a *coabitação familiar* e o *ônus excessivo com aluguel* como

componentes de maior peso no *déficit*. Estes componentes mostraram os níveis mais significativos de *déficit* em todas as regiões.

Em termos regionais, as regiões Nordeste e Sudeste apresentaram os maiores níveis de *déficit* no país durante todo o período. Dentre os quatro componentes (*coabitação familiar, habitação precária, adensamento excessivo* e o *ônus excessivo com aluguel*) as regiões NE e SE só não se configuraram como as duas com maiores níveis de *déficit* para o componente *habitação precária*, para o qual as regiões NE e N apresentaram os maiores níveis de *déficit*.

No quadro geral, comparativamente a 2008, o *déficit* (tanto total – maiores níveis nas regiões NE e SE –, quanto relativo – maiores índices nas regiões NE e N), também não apresentou grandes alterações. O *déficit*, apesar de em termos relativos ter apresentado redução em todas as regiões, quando observado o nível (total), pôde-se perceber que apresentou uma redução pouco significativa, devido, em grande parte, aos aumentos nos níveis do *déficit* apresentados pelas regiões SE e CO. Se comparado a 2009, todas as regiões apresentaram reduções no *déficit*, tanto total, quanto em termos relativos. Apesar de essa redução ter sido pouco significativa.

No que tange ao Maranhão, a despeito da queda no nível do *déficit* de 6,4% (queda de 16% em termos relativos) em relação a 2008 e 6,3% (queda de 13% em termos relativos) em relação ao ano de introdução do programa, foi possível perceber que o estado apresenta duas singularidades, quando comparado aos demais entes da federação. A primeira refere-se ao fato de que, no estado, o *déficit* habitacional está relacionado, principalmente, ao componente *habitação precária*, que registrou, ao longo de todo o período, níveis de *déficits* próximos à metade do apresentado por toda a região NE. Já a segunda corresponde ao fato de que, ao contrário do que ocorre nos demais estados, onde o *déficit* habitacional se dá, predominantemente, nas áreas urbanas, no MA, durante o período, à exceção de 2009, o *déficit* habitacional se localizava, predominantemente, nas áreas rurais, refletindo a precariedade das unidades habitacionais nestas áreas.

Por fim, no que se refere às ações do PMCMV no sentido de reduzir o *déficit* habitacional no país, foi possível observar que, durante o período os recursos subsidiados para construção ou aquisição de unidades habitacionais partiram, principalmente, do Orçamento Geral da União. Todavia, quando do direcionamento

destes recursos, pôde-se perceber que as regiões com maiores índices de *déficit* relativo (N e NE) são as que recebem os menores montantes totais de recursos subsidiados, sendo a região N a menos beneficiada. Esta discrepância, a despeito do fato de que em todas as regiões as faixas de renda média 1 e 2 apresentarem um número de unidades contratadas maior que a faixa 3, tem reflexo sobre o montante de financiamentos (menor do país na região N e terceira menor na região NE) e a quantidade de unidades habitacionais contratadas (menor do país na região N e terceira menor por região, uma vez que um menor volume de recursos resulta em uma oferta menor de fundos para construção e aquisição de unidades habitacionais).

Assim, pelo exposto, parece correto inferir que o PMCMV contribuiu para a redução do *déficit* apenas de forma tímida. Sendo dois principais motivos para isto a ineficiente distribuição dos recursos – que, ao longo do período, favoreceu regiões com *déficits* totais e relativos menores, em contraposição às que apresentaram os maiores níveis e índices para o *déficit* habitacional no país – e o significativo aumento do ônus excessivo com aluguel, o qual não é objeto direto de enfrentamento do PMCMV.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. **Indicadores para o Cálculo do Déficit e da Demanda Habitacional no Brasil e as Mudanças nos Questionários do censo Demográfico 2010 do IBGE**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/indicadores_demanda_habitacao_19abr10.pdf.

ASSUMPÇÃO FILHO, Carlos Alberto Bimbatti. **O Crédito Imobiliário no Brasil**. Araraquara, 2011. Disponível em: http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/118131/assumpcaofilho_cab_tcc_arafcl.pdf?sequence=1.

AZEVEDO, Sérgio de; ARAÚJO, Maria Bernadette. **Questões Metodológicas sobre o “Déficit Habitacional”**: o perigo de abordagens corporativas. Cadernos MetrÓpole 17 pp. 241-255 10 sem. 2007.

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. **O Programa Minha Casa Minha Vida e o Meio Ambiente Local**: estudo de caso no município de Patos de Minas /MG. Ouro Preto, 2012.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil**. Análise Social, vol. XXIX (127), 1994 (3.º), 711-732. São Paulo, 1994.

_____. **Origens da Habitação Social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. Ed. Estação Liberdade. São Paulo, 1999.

_____. **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. . ARQURB – Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, 1, 70–104. São Paulo, 2009.

BORGES, Viviane Florindo. **Reflexões Sobre a Política Pública de Habitação**: do Banco Nacional de Habitação ao Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas, 20 a 23 de agosto. São Luís, 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/643226.pdf>.

_____. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/downloads/leis/pehsp/lei-11124-2005.pdf>.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/826725.pdf>.

CARIELLO FILHO, Orlando. **As Políticas Federais de Habitação no Brasil (1964 a 2002) e a Reprodução da Carência e da Escassez da Moradia dos Trabalhadores**. Brasília, 2011.

CEF – Caixa Econômica Federal. **Demanda habitacional no Brasil**. Caixa Econômica Federal: CAIXA, 170 p. Brasília, 2012.

DUARTE, Danielle Barros. **A Descentralização da Política Habitacional: o caso de campos dos Goytacazes**. Campos dos Goytacazes, RJ, 2008.

FERRAZ, Camila de Araújo. **Crédito, Exclusão Financeira e Acesso à Moradia: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida**. Rio de Janeiro, 2011.

FERREIRA, Mariana Magalhães; MIRANDA, Humberto. **A Demanda Habitacional e o Programa Minha Casa Minha Vida nas Cidades Médias: os casos de São José do Rio Preto-SP e Petrolina-PE**. VII Seminário Internacional da Red Liberoamericana de Investidores sobre Globalización y Territorio, 1 a 4 de setembro. Salvador, 2014.

FÜRH, Ezequiel. **FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO: análise da melhor combinação entre recursos próprios e de terceiros para financiamento de um imóvel através do Programa Minha Casa Minha Vida**. Porto Alegre, 2012.

FJP - Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte, 2015.

GEIST, Vitor Henrique. **Financiamento Habitacional e as opções de Taxas de Juros**. Porto Alegre, 2008.

GENEVOIS, Marie L. B. Pedreira. COSTA, Olavo Viana. **Carência Habitacional e Déficit de Moradias: questões metodológicas**. São Paulo em Perspectiva, 15(1). São Paulo, 2001.

GOMES, José Eduardo. **O Plano Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: mudanças e discontinuidades**. Porto Alegre, 2014.

GONÇALVES, Ana Jessica da Costa. **Da Esperança à Decepção: os limites e contradições do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Maracanaú**. FORTALEZA/CE, 2012.

KAMPEL, Luiz C.; VALLE, Maria T M. **Sistema Financeiro de Habitação**. 1 ed. Rio de Janeiro: IBMEC, 1974.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a política habitacional?**. IPEA, Texto para Discussão nº 1853. Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, Luciano G. Braga de. **Efeitos do aumento do Crédito na Produção Imobiliária Residencial da Cidade de São Paulo – período 2005 a 2012**. USJT, ARQ.URB, nº 11, primeiro semestre de 2014. São Paulo, 2014.

MACIEL, Vladimir Fernandes. **Descrevendo o Problema da Habitação: conceitos, indicadores e o desafio da sua mensuração para o município de São Paulo**. Núcleo de Pesquisas em Qualidade de Vida FCECA 44. São Paulo, 2006. Disponível em: http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/nucleos/NPQV/Relatorio_IEQV/habitacao.pdf.

MORAIS, Eliene dos Santos. **A Percepção dos Stakeholders acerca da Implantação do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2011.

MOTTA, Luana Dias. **A Questão da Habitação no Brasil**: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. 2010. Disponível em: http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS (*site*). **Indicadores sobre Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/minha-casa-minha-vida>.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Corrêa do. **Necessidades Habitacionais**: déficit habitacional e inadequação habitacional. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal – UFRJ. Rio de Janeiro, 2003.

RONCHI, Pedro. **Expansão Urbana e o Programa Minha Casa, Minha Vida Na Região Metropolitana da Grande Vitória**. Vitória, 2014.

ROSA, Deise Lidiane Mayrer da. **Efeitos Sobre a Demanda Habitacional com o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, no Município de Santa Rosa, RS (estudo de caso)**. Santa Rosa, RS, 2012.

RUSSO, Endyra de Oliveira. **O Conceito de Déficit Habitacional no Brasil** - contexto de elaboração sob a ótica do sistema simbólico. XVI ENANPUR – Espaço, Planejamento e Insurgências. Belo Horizonte, 2015.

SANT’ANNA, Jorge Lauriano Nicolai. **Instrumentos de Financiamento Imobiliário no Brasil**. 2ª Conferência Internacional de Crédito Imobiliário, 17 a 19 de março. Fortaleza, 2010.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para Discussão Nº 654. Brasília, 1999.

SILVA, Jadson Pessoa da. **Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2010): avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís – MA**. São Luís, 2013.

SILVA, Elane Oliveira. **As Contradições do Programa Minha Casa, Minha Vida para o Enfrentamento das Expressões da Questão Social Relativas ao Contexto Habitacional no Município de Maracanaú**. Fortaleza, 2013.

SILVA, Gracyelle Nascimento. **Projetos Habitacionais Verticalizados Destinados a População de Baixa Renda: uma análise da comunidade Novo Horizonte – João Pessoa/PB**. João Pessoa, 2012.

VIRGILIO, Luciane Mota. **Financiamento para habitações Populares no Brasil e no México: uma análise comparada**. São Paulo, 2010.