

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

LEANDRO VICTOR DOS SANTOS VIEIRA

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: uma análise de
suas contribuições para a redução do déficit habitacional
no Maranhão entre 2009 e 2015**

SÃO LUÍS - MA

2019

LEANDRO VICTOR DOS SANTOS VIEIRA

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: uma análise de
suas contribuições para a redução do déficit habitacional
no Maranhão entre 2009 e 2015**

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

Orientador: Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos
de Freitas.

SÃO LUÍS - MA

2019

Vieira, Leandro Victor dos Santos.

Programa Minha Casa Minha Vida: uma análise de suas contribuições para a redução do déficit habitacional no Maranhão entre 2009 e 2015 / Leandro Victor dos Santos Vieira. - 2019.

48 f.

Orientador (a): Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas.
Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

1. Política Habitacional. 2. Déficit Habitacional. 3. PMCMV. I. Freitas, Cesar Augustus Labre Lemos de. II. Título.

AGRADECIMENTOS

A Deus.

A minha família.

Aos professores do departamento de economia.

Ao meu orientador por suas irrefutáveis contribuições.

A todos os amigos que fizeram parte dessa caminhada.

“O trabalho dignifica o homem”.

Max Weber

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de investigar as contribuições do Programa Minha Casa Minha Vida para a redução do déficit habitacional no Maranhão no período de 2009 a 2015, considerando todo o cenário que envolve o seu surgimento e quais têm sido os seus principais gargalos, apontando as mudanças, sob o olhar da ciência econômica, que o programa tem proporcionado ao Maranhão. Para isso, são utilizados os dados da Fundação João Pinheiro referentes ao Déficit Habitacional no Brasil, e, por meio destes, faz-se uma comparação entre a primeira e segunda fase do PMCMV. No decorrer do trabalho, é feita uma revisão histórica acerca das políticas habitacionais no Brasil a partir do ano de 1930. Após isso, apresenta-se a metodologia de cálculo da Fundação João Pinheiro para o Déficit Habitacional e em seguida, a da Caixa Econômica Federal para a Demanda Habitacional. Feito isso, mostra-se toda a operacionalização do PMCMV em sua primeira e segunda fase, para em seguida analisar suas contribuições para a redução do Déficit Habitacional no Maranhão entre 2009 e 2015.

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

ABSTRACT

The present work aims to investigate the contributions of the Minha Casa Minha Vida Program to reduce the housing deficit in Maranhão from 2009 to 2015, considering the whole scenario involving its emergence and what have been its main bottlenecks, pointing out the changes, under the eyes of economic science, that the program has provided to Maranhão. For this purpose, data from the João Pinheiro Foundation regarding the Housing Deficit in Brazil are used and, through these, a comparison between the first and second phase of the PMCMV is made. In the course of the work, a historical review of housing policies in Brazil is made from the year 1930. After that, the calculation methodology of the João Pinheiro Foundation for the Housing Deficit is presented, followed by that of Caixa Econômica Federal. for Housing Demand. Once this is done, it shows all the operationalization of the PMCMV in its first and second phase, and then analyzes its contributions to the reduction of the housing deficit in Maranhão between 2009 and 2015.

Keywords: Housing Policy. Housing deficit. PMCMV.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Metodologia de cálculo do Déficit Habitacional – 2015	24
Figura 2: Componentes do Déficit Habitacional – 2015.....	25
Figura 3: Demanda Habitacional	29
Figura 4: Condições e Metas por faixa de renda PMCMV (2009)	31
Figura 5: Metas do PMCMV, por faixa de renda.....	33

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Déficit habitacional total por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados	34
Tabela 2- Déficit habitacional por habitação precária	36
Tabela 3- Déficit habitacional por coabitação familiar	39
Tabela 4- Déficit por ônus excessivo com aluguel	41
Tabela 5- Déficit por adensamento excessivo	43

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	UM BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL	12
2.1	DO PERÍODO VARGAS AO MINISTÉRIO DAS CIDADES	12
2.2	FINANCIAMENTO HABITACIONAL	18
3	ASPECTOS METODOLÓGICOS	22
3.1	DÉFICIT HABITACIONAL	22
3.2	DEMANDA HABITACIONAL	26
4	PMCMV E O DÉFICIT HABITACIONAL NO MARANHÃO: 2009 a 2016	30
4.1	OBJETIVOS E OPERACIONALIZAÇÃO DO PMCMV	30
4.2	DÉFICIT HABITACIONAL NO MARANHÃO: 2009 a 2016	33
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

As preocupações com as questões habitacionais não constituem um fato novo no Brasil e surgem com a intensificação do processo de industrialização, sobretudo a partir da década de 1930, responsável por impulsionar o crescimento do fluxo migratório dos trabalhadores rurais para as fábricas dos novos centros urbanos.

No Brasil, milhões de pessoas não possuem acesso à moradia própria ou sequer possuem acesso à moradia, pelo fato de serem incapazes de arcar com os altos custos financeiros, sendo forçados a viver em habitações precárias ou pagar aluguéis. Reside aqui uma das minhas motivações para estudar tal tema, que ressalta a importância das políticas públicas no combate a essa questão.

A política habitacional brasileira tem passado por significativas mudanças, sobretudo na primeira década dos anos 2000. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) vem como o carro chefe nesse processo de reestruturação.

A Constituição Federal de 1988 prevê, dentre outros, o direito à moradia, implantando como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, sendo obrigação do Estado implantar programas que resolvam a questão habitacional.

O presente trabalho visa descobrir quem são os verdadeiros beneficiados, em que proporção são contemplados e, baseados em números, quais são suas reais contribuições para o Maranhão, que é a localidade foco da pesquisa.

O PMCMV é de suma importância não só no processo de reestruturação das Políticas Habitacionais no Brasil, mas de diminuição de desigualdade social, haja vista que é capaz de fortalecer não só o setor imobiliário, mas também o da economia, ao gerar, formalmente, emprego e renda, contribuir com a arrecadação de tributos, além de reduzir o déficit habitacional.

2 UM BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL

2.1 DO PERÍODO VARGAS AO MINISTÉRIO DAS CIDADES

A revolução de 1930 rompeu a hegemonia cafeeira no Brasil e deu início a um período de controle político da burguesia financeira e industrial, por meio de sua estratégia de acumulação baseada no desenvolvimento da indústria mediante substituição de importações e na modernização da agricultura. Nesse período, as transformações econômicas, políticas e sociais que acontecem no Brasil, estão inseridas no contexto da crise mundial do capitalismo (CARIELLO FILHO, 2011).

No período da Primeira República (1889-1930) a intervenção do Estado nas questões da urbanização limitara-se ao aparelhamento das grandes cidades comerciais e à realização das propostas higienistas com ações de saneamento, demolições, abertura ou extensão de vias. As novas exigências referiam-se à criação de lugares adequados à instalação de unidades fabris e suas estruturas de apoio, à adaptação de cidades antes ligadas às atividades agromercantis, à formação de uma rede urbana adequada às condições de acumulação que se impunham. A transformação política ocorrida com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo converteu o Estado em “indutor” do processo de urbanização, que foi fortemente acelerado, consolidou o papel de São Paulo como polo dinâmico da industrialização, desenvolveu o mercado interno. A habitação popular tornou-se assunto de Estado (CARIELLO FILHO, 2011, p. 74).

As propostas higienistas tinham como objetivo acabar com os cortiços, formados a partir da migração de trabalhadores para os novos centros industriais urbanos, pois funcionavam como verdadeiros polos disseminadores de doenças contagiosas (cólera, febre amarela, entre outras), devido às péssimas condições de moradia dos trabalhadores.

Assim que São Paulo começou a crescer, os higienistas ocuparam postos de relevo na administração pública e colocaram em ação seus planos. Ao contrário dos países europeus, nos quais a regulamentação do uso do solo urbano e o controle sanitário ocorreram após o surgimento das grandes cidades industriais, em São Paulo a atuação estatal foi concomitante à deterioração das condições habitacionais e sanitárias (BONDUKI, 1994, p. 28).

Segundo Gomes (2014), o principal motivo que fez com que o Estado agisse nessa questão higienista foi a grande eclosão de epidemias. As primeiras intervenções relacionadas a moradia, foram, portanto, para impedir a disseminação de doenças, nada tendo a ver com a falta de moradia adequada.

A participação do Estado na questão habitacional tornou-se necessária, haja vista que o crescimento das cidades e da população não admitia o mesmo

comportamento governamental da Primeira República. Bonduki (1994) afirma que, à época, a opinião generalizada era de que a iniciativa privada não era capaz de enfrentar o problema. Dessa forma, marginalizava-se o setor rentista, que desde o início da República possuía uma série de regalias nas suas relações de consumo com os inquilinos.

No início do governo Vargas, as preocupações por parte do Estado, visando somente o controle das epidemias, sofrem uma ruptura.

A partir de 1930, a questão principal passou a ser viabilizar o acesso à casa própria. A salubridade e a eliminação das formas coletivas de morar continuavam sendo um objetivo meritório, mas, de maneira geral, alcançável em consequência da difusão da casa própria. (BONDUKI, 1994, p. 88)

CARIELLO FILHO (2011) diz que era preciso cuidar do alojamento dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que o Estado fortalecia sua posição entre as massas. Dessa forma, a moradia passou a ser tratada 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).

O Estado passa então a ser pressionado por trabalhadores e empresários devido ao constante aumento dos aluguéis, fazendo com que os trabalhadores reivindicassem maiores salários. Como resposta, o governo propõe financiamento de casas a serem alugadas através dos Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs.

A partir dos institutos de aposentadoria e pensão (IAPs) — gestores dos vultosos recursos das contribuições arrecadadas para cobrir o pagamento dos benefícios —, montou o primeiro programa de produção em grande escala de habitações pelo Estado brasileiro, também como investimento para a valorização financeira dos fundos previdenciários (CARIELLO FILHO, 2011, p. 76-77).

Em 1937, os IAPs, criados com a finalidade de garantir aposentadorias ou pensões aos seus associados, favoreceram o setor habitacional ao possibilitar o financiamento para locação ou compra de moradias. Porém, predominou a moradia de aluguel (rentismo estatal), mostrando ser uma medida insuficiente para combater o problema do país. De acordo com Martins (2016), com o intervencionismo dos IAPs, mediante incorporação das massas populares urbanas, indicava um governo que necessitava de ser legitimado pela representatividade das classes sociais. O

Estado passa a tratar questões relacionadas às favelas como questões políticas, sobretudo a partir de 1937, com o Estado Novo.

Assim, a habitação sempre apareceu de maneira ambígua entre as finalidades dos IAPs: ora como objetivo importante, ligado à ideia da seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização dos recursos captados e, portanto, desprovido de fins sociais. Essa ambiguidade presente durante o período populista, devido à impossibilidade política de se alterar a estrutura previdenciária criada nos anos 30, tornou-se um entrave à formulação de uma política consistente de habitação social (BONDUKI, 1994, p. 101).

A década de 1940 marca duas importantes intervenções estatais, a criação da Lei do Inquilinato (de cunho regulatório) e Fundação da Casa Popular (FCP) – de fomento (Martins, 2016).

A Lei do Inquilinato, criada em 1942, funcionava como um instrumento de redução de precarização das moradias, pois congelava o preço dos aluguéis frente aos pequenos aumentos salariais. Assim, os trabalhadores passam a ter uma base fixa de cálculo de gastos. Até então, os contratos de locação de habitações eram regidos pelo Código Civil, prevalecendo a posição do proprietário nas relações com o inquilino, seja para a fixação do valor do aluguel, seja para um eventual despejo do locatário (CARIELLO FILHO, 2011).

A regulamentação do mercado de aluguéis a partir de 1942, ano em que os aluguéis foram congelados, constitui uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil e em São Paulo, desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias (BONDUKI, 1994, p. 209).

Bonduki (1994) afirma que esse processo acontece junto a uma das maiores crises de moradia na história do Brasil, fato que desencadeará o surgimento de moradias alternativas, favelas, periferias e outros tipos de assentamentos informais. Esse período é marcado pela migração de investimentos da produção habitacional para outros negócios mais rentáveis, oriundos da expansão industrial.

E a situação agravou-se com os despejos judiciais de locatários de baixa e média renda, a demolição acelerada de edificações nos bairros centrais provocada pela abertura de novas avenidas durante o Estado Novo, a especulação imobiliária e as transformações no mercado imobiliário com o surgimento das incorporações de apartamentos para venda (BONDUKI, 1994, p. 209).

De acordo com Azevedo (1998) a Fundação da Casa Popular, principal marca da política habitacional no período populista, criada em 1946, é a primeira agência de nível nacional encarregada exclusivamente da construção de casas populares

para a população de baixa renda. Tratava especificamente das habitações sociais, cuidando do financiamento de casas próprias, com prerrogativas de buscar serviços de saneamento básico e infraestrutura. A finalidade era possibilitar acesso à habitação para aqueles que não tinham acesso aos IAPs. Idealizada como uma instituição de recursos próprios e bastante autonomia operacional, sua produção ficou muito aquém do esperado, pois a FCP dependia exclusivamente de verbas federais, bem como uma atenção dos governantes que viriam depois de sua criação. O conflito com os Estados acarretou o grande fracasso da FCP, com a cessação dos fundos de recursos advindos da cobrança de impostos sobre os imóveis, que eram repassados à Fundação.

Com a extinção da FCP (1964), pouco tempo depois da saída de João Goulart, marechal Castello Branco sanciona a lei nº 4.380, criando o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O Plano Nacional de Habitação no regime militar constitui, efetivamente, a primeira política habitacional no Brasil, tendo como meta a construção de oito milhões de moradias para venda financiada entre as camadas mais populares da sociedade, na tentativa de eliminar em quatro anos o déficit que estimava para o país (CARIELLO FILHO, 2011).

O Banco Nacional de Habitação, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer (BONDUKI, 2009, p. 78).

A lei estabelecia a função de cada órgão governamental, garantindo o espaço para a participação da iniciativa privada, trazia novas fontes de recursos não orçamentários permanentes, além da correção monetária no financiamento de moradias, tudo isso em nome do objetivo do programa: “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (Lei 4380/64).

O governo designou o “problema da habitação” o problema social número um do povo brasileiro, elegeu a “casa própria” viabilizada pelo crédito de longo prazo (até trinta anos, originalmente) como “solução” desse problema e atribuiu ao PNH uma série de objetivos econômicos, políticos e ideológicos desligados da questão da habitação popular propriamente dita: a reativação da economia, a geração de empregos, a estabilização política

do regime militar, a formação de uma consciência conservadora nos trabalhadores (CARIELLO FILHO, 2011, p. 76-77).

Azevedo (1998) cita alguns fatores que foram considerados no processo de reformulação do programa. A saber:

estímulo à poupança; absorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão-de-obra não qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias etc.) (AZEVEDO, 1998, p. 109-110)

É importante destacar que, tanto a implantação dos IAPs quanto o PNH resultam de períodos ditatoriais. O primeiro acontece no regime do Estado Novo e o segundo, no regime militar que assumira mediante o golpe de 1964.

Os recursos para financiamento do BNH viriam do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS, e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, ambos regulados pelo SFH, que apresentava um sistema diferente de financiamento que fora empregado na FCP.

A atuação do SFH pode ser dividida, segundo Silva (2013), em três etapas:

De sua fundação em 1964 até sua extinção em 1986, em meio a crise econômica dos anos 80, pode-se dividir sua trajetória em 3 etapas distintas¹⁴: a primeira, de 1964 a 1967, caracterizado como a fase da implantação e estruturação do Banco e do que mais tarde seria chamado de Sistema Financeiro de Habitação - SFH; a segunda, 1967 a 1971 que é entendida como a expansão do Banco onde atua como banco de “primeira linha”; e a terceira fase, de 1971 em diante, onde assume o papel de um banco de “segunda linha”, sendo o responsável pela política urbana no país (SILVA, 2013, p. 59-60)

Bonduki (2009) afirma que a participação do BNH, baseada em números, foi bastante expressiva, financiando entre 1964 e 1986 a construção de 4,3 milhões de novas unidades, das quais 2,4 com recursos do FGTS para o setor popular e 1,9 milhões com recursos do SBPE, destinados ao mercado de habitação para a classe média. Com o fim do regime militar em 1986, o BNH encontra-se desestruturado, devido ao desequilíbrio financeiro oriundo da aceleração da inflação, junto ao crescimento do desemprego e inadimplência.

Após a extinção do BNH, diversos órgãos ficam temporariamente à frente da questão habitacional, dentre eles: Banco Central – órgão normativo e fiscalizador, Caixa Econômica Federal (CEF) – agente financeiro do SFH e gestora do FGTS, Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), entre outros (GOMES, 2014).

Nesse cenário tem-se a promulgação da Constituição Federal de 1988, que no seu artigo 21, inciso XX diz que é competência da união instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes.

Silva (2013) afirma que esses mais de 15 anos após o regime militar (1986-2003) foram de completa desestruturação da política habitacional no Brasil, sobretudo por conta da extinção do BNH. Mudanças significativas ocorrerão somente após a eleição do presidente Lula em 2003 (Gomes, 2014).

Bonduki entende esse período da seguinte forma:

Ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema (BONDUKI, 2009, p.75-76).

No governo Collor (1990-1992), o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH foi o que teve de mais significativo. O confisco das cadernetas de poupança dificultou a implantação de uma política habitacional, haja vista que uma parte do dinheiro era destinado ao SFH. Reside aqui um dos motivos da insatisfação popular que culminaria no processo de impeachment do presidente, pois as moradias tinham ficado cada vez mais onerosas para a população de baixa renda (Silva, 2012). A finalidade era financiar 245 mil moradias em 180 dias, porém o realizado ficou muito aquém da meta (Gomes, 2014).

De acordo com Motta (2010), durante o governo Itamar (1992-1994), criou-se o Programa Habitar Brasil e Morar Município, que, em regime de ajuda mútua de construção, visavam o financiamento das moradias para a população de baixa renda. Entretanto, devido à grande exigência legal esses programas se tornaram difíceis de serem implantados em vários municípios. Ainda de acordo com o autor, há dois avanços nesse período: o primeiro foi conceitual, incentivo a criação de conselhos e fundos para a habitação; o segundo foi o Fórum Nacional de Habitação formado por uma mescla entre o Estado, entidades da sociedade civil e empresários da construção civil, na produção e utilização da moradia.

Bonduki (2009) diz que em 1995, no governo de Fernando Henrique (1995-1992), ocorre a retomada, depois de vários anos de paralisação, dos financiamentos habitacionais e de saneamento baseados nos recursos do FGTS.

No início dos anos 2000 ocorre a aprovação da lei 10.257/2001, que institui o Estatuto das Cidades, principal contribuição da época para a política habitacional. O objetivo do estatuto era “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).

Com a eleição para a Presidência da República de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, é criado o Ministério das Cidades - Mcid, um marco histórico na política urbana do Brasil, pois passou a integrar elementos como o saneamento, trânsito e transporte objetivando o melhor uso e ocupação urbana.

De acordo com Martins (2016), o objetivo do Ministério das Cidades era eliminar as desigualdades sociais, ocupando o solo de forma responsável, fazendo com que as cidades se tornassem um ambiente mais humanizado, além da ampliação do acesso à moradia, saneamento e transporte. Suas competências estão disciplinadas pela CF 1988.

Sob o auxílio do Ministério das Cidades é realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades abrangendo mais de três mil municípios, firmando as bases para a criação e composição do Conselho Nacional de Habitação (2004). Segundo Silva (2012), entre os anos 2003 e 2004 os recursos voltados para a habitação continuaram escassos, prevalecendo ainda o FGTS nos programas habitacionais, embora o Ministério das Cidades tenha focado nos segmentos mais pobres da sociedade.

Os esforços do Ministério das Cidades resultaram na criação e lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009 (Martins, 2016), que será discutido no decorrer do trabalho.

2.2 FINANCIAMENTO HABITACIONAL

No tocante ao financiamento habitacional, de acordo com Furh (2012), até 1964 não havia mecanismos de créditos habitacionais estruturados capazes de atender a demanda no país, sendo, na maioria das vezes, o crédito concedido individualmente ou através de esforços isolados. As operações intermediadas por bancos sofreram com a aceleração do processo inflacionário, inviabilizando as operações de crédito. Diante da crescente insatisfação da população por conta da

dificuldade na aquisição de um imóvel somada à necessidade de viabilização de recursos e crédito para tal, cria-se o SFH.

A situação do setor habitacional brasileiro no período imediatamente anterior à entrada em funcionamento do SFH era das mais graves. O crescimento explosivo da demanda por habitações urbanas (derivado da intensificação do processo de urbanização do país), em um contexto fortemente inibidor do investimento na área (marcado por forte aceleração inflacionária, taxas de juros nominais fixas e leis populistas no mercado de aluguéis), acabou por gerar um déficit habitacional estimado em oito milhões de habitações. (SANTOS, 1999, p. 10).

O SFH, segundo Virgílio (2010), possuía basicamente duas fontes de recursos, a saber: o SBPE: com recursos oriundos da captação de letras imobiliárias e cadernetas de poupança. Eram dedicados ao financiamento contratado por empreendedores ou construtoras de classe média/alta; o FGTS, a partir de 1967: com seus recursos avindos das contribuições compulsórias dos trabalhadores formais empregados. Tais recursos eram destinados à construção de moradias de interesse social, como conjuntos populares e cooperativas. A construção ficava sob responsabilidade das Companhias de Habitação (COHABs).

Kampel e Valle destacam 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 (KAMPEL E VALLE, 1974, p. 13).

Santos (1999) diz que a boa atuação do SFH dependeria de dois fatores:

- a) Capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE;
- b) Grau de inadimplência dos mutuários, ocasionados pelas quedas salariais que comprometiam seus poderes de compra, em função do aumento inflacionário.

A finalidade era, aplicar um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores, fazendo com que as prestações do financiamento viabilizassem investimentos a longo prazo, mesmo que houvesse inflação.

Dois órgãos compunham o SFH: o BNH e as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs). O BNH oferecia incentivos ao mercado imobiliário promovendo a poupança no país, além de tentar trazer o mercado privado e estabelecer as condições de financiamento do SFH, tais como prazos, juros, condições de

pagamento e garantias (Assumpção Filho, 2011). As SCIs, atuavam como agentes financeiros do sistema, dependendo do próprio BNH para funcionar. Limitavam-se apenas ao financiamento para construção, aquisição ou venda de habitações.

Martins (2016) afirma que nessa época o financiamento habitacional no país cresceu. Havia maior disponibilidade de crédito, maior aquisição de moradias, bem como maiores financiamentos. Mesmo assim, o principal objetivo do SFH não foi atingido, pois não se mostrou capaz de atender à população de baixa renda, haja vista que somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas foram destinadas às camadas populares.

Com a extinção do BNH em 1986, nos períodos seguintes o Banco Central do Brasil – BACEN – normatiza, regulamenta e fiscaliza o SFH e a Caixa Econômica Federal – CEF – gerencia o SFH (Virgílio, 2010).

Ainda de acordo com Virgílio (2010), durante a década de 1990, não há movimentações significativas relacionadas à questão habitacional. Em 1997 é aprovada a Lei nº 9.514/1997, que regulamentava o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), cuja finalidade era consolidar, atualizar e promover incentivos para desenvolver o crédito imobiliário, por meio da maior segurança jurídica presente nos contratos e das maiores fontes de captação de recursos.

A O objetivo do SFI fora, diferentemente do SFH, estruturar um ambiente mais flexível para a captação de recursos ao financiamento imobiliário e, para isso, foi permitido que as operações fossem livremente pactuadas, possibilitando maior flexibilidade frente ao antigo modelo onde havia restrições de prazo, juros e outras nas operações. Assim, com a maior flexibilidade, há a possibilidade potencial de promoção de maiores quantidades de operações de financiamento (ASSUMPÇÃO FILHO, 2011, p. 64).

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).

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A tentativa de fornecer material plausível que sirva de análise da necessidade social concernente à moradia é fundamental para o estudo da questão habitacional, embasando, sobretudo, as políticas públicas voltadas ao problema da moradia (RIBEIRO *et al*, 2003).

Para a determinação das necessidades habitacionais é preciso que sejam estabelecidos parâmetros mínimos de habitabilidade, a partir dos quais possam ser mensurados o tamanho e a natureza dos problemas habitacionais locais. Nesse sentido destaca-se que o processo de definição desses parâmetros é influenciado por modos específicos de se perceber a questão da habitação e os problemas que suscitam dela. De maneira que a cada padrão definido corresponderá uma opção de olhar a problemática da população. (RIBEIRO *et al*, 2003, p. 2).

O presente capítulo tem a finalidade de esclarecer a metodologia utilizada para determinar as necessidades habitacionais no Brasil. Para isso, serão utilizados os estudos realizados pela Fundação João Pinheiro – FJP e pela Caixa Econômica Federal – CEF.

Cabe aqui o destaque de que a metodologia utilizada pela FJP é tida como referência entre os teóricos da questão habitacional, sendo utilizada oficialmente pelo Governo Federal. A metodologia da CEF, parceira estratégica do Estado brasileiro e administradora do PMCMV, foi validada por docentes da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

3.1 DÉFICIT HABITACIONAL

Cariello Filho (2011) diz que a ideia de déficit está relacionada aos setores da sociedade que vivem situação de carência habitacional, haja vista que não são agraciados pela insuficiente produção de moradia, além do fato de que não possuem condições financeiras que possibilitem o acesso a um alojamento digno.

Déficit Habitacional corresponde, basicamente, à necessidade de construção de novas moradias que atendam a uma determinada demanda habitacional populacional em um certo período (FJP, 2015, p. 13).

Tal definição parte de um conceito mais amplo - necessidades habitacionais, que, além do déficit habitacional, conta com o segmento da inadequação de moradias, que está relacionado a problemas na qualidade de vida dos moradores:

nada tem a ver com o estoque de habitações e sim com as suas características internas.

O presente trabalho fará um recorte ao tratar da definição de déficit habitacional, pois a inadequação de moradias não significa que há necessidade de construção de novas moradias, pois sua delimitação complementa a construção de moradias, melhorando as unidades já existentes (FJP, 2015).

O déficit habitacional apresenta algumas limitações, ficando bem mais fácil entender quando se olha para as categorias que o compõem:

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de 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 nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. (FJP, 2015, p. 20).

Déficit por reposição de estoque refere-se aos domicílios rústicos, sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada, que se encontram depreciados. Déficit por incremento de estoque refere-se aos domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e dois tipos de domicílios alugados: os fortemente adensados e aqueles em que a família pobre (renda de até três salários mínimos) paga 30% ou mais de sua renda ao locador (FJP, 2015, p. 21).

Domicílios improvisados são todos aqueles locais que não foram construídos com fins de moradia ou ainda lugares que funcionam como moradia alternativa (carros abandonados, pontes, viadutos, praças, entre outros), indicando claramente que há necessidade de construção de novas unidades domiciliares.

Tomando como base o supracitado, destaca-se aqui as habitações precárias, que, de acordo com a FJP (2015), engloba os domicílios rústicos e os improvisados.

Os elementos que integram o cálculo do déficit habitacional e seus subcomponentes são apresentados resumidamente na **Figura 1**.

Figura 1: Metodologia de cálculo do Déficit Habitacional – 2015

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
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi), 2017.

O segundo componente do déficit habitacional é a coabitação familiar, que compreende as famílias que convivem com outra família na mesma unidade domiciliar ou em um mesmo cômodo.

O ônus excessivo com aluguel representa o número de famílias urbanas que possuem uma renda de até três salários mínimos e que moram em casa ou apartamento, cuja renda é comprometida em mais de 30% com aluguel.

O quarto componente do déficit, o adensamento excessivo de domicílios alugados, diz respeito às moradias em que a média de moradores é superior a três pessoas por dormitório.

A **Figura 2** mostra as variáveis da PNAD que são utilizadas para o cálculo de cada um dos quatro componentes do déficit habitacional.

Figura 2: Componentes do Déficit Habitacional – 2015

Componente ou subcomponente	Código da Variável PNAD 2015	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			
Família convivente	v0403	Número da família	Família convivente - segunda a nona
	v0402	Condição na família	Responsável pela família
Ônus excessivo com aluguel urbano	V4105	Situação do domicílio	Urbana - Cidade ou vila, área urbanizada
			Urbana - Cidade ou vila, área não-urbanizada
			Urbana - 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
v4721	Rendimento mensal domiciliar	Rendimento nominal	
Adensamento de domicílios alugados	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: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi) (2017).

3.2 DEMANDA HABITACIONAL

A CEF, por meio de seu estudo intitulado “A Demanda Habitacional no Brasil”, publicado em 2012, traz a especificação da demanda habitacional no Brasil. Enquanto o Ministério das Cidades volta suas atenções para o estoque do déficit habitacional e as políticas necessárias para o combate do mesmo, a CEF, como agente financiador, se preocupa em conhecer a demanda habitacional brasileira, da forma mais detalhada possível. Sendo assim, a metodologia de cálculo da demanda habitacional considera a procura das pessoas por uma nova unidade habitacional (Alves e Cavenaghi, 2010).

O estudo traz a distinção entre o déficit e a demanda habitacional. O primeiro, pelo conceito etimológico, é a falta física da unidade habitacional no estoque de habitações do mercado (casa, apartamento etc.). O segundo, parte da necessidade populacional pela habitação, considerando não somente suas características socioeconômicas, mas as características intrínsecas e extrínsecas (CEF, 2012, P. 21).

“A CAIXA elaborou um estudo para aprimorar o conhecimento a respeito da dinâmica do mercado imobiliário com o objetivo de identificar o comportamento das principais variáveis que determinam a demanda potencial por habitação. O modelo metodológico desenvolvido permite a geração de diagnósticos demográficos georreferenciados que proporcionam elementos para orientar a execução das políticas públicas de habitação. (CEF, 2012, p. 25)

Para Alves e Cavenaghi (2010):

As condições demográficas de um país, especialmente a sua estrutura etária, são determinantes para o cálculo da demanda habitacional demográfica (DHDE). Por exemplo, um país jovem, com alta proporção de crianças em sua população geralmente terá uma demanda habitacional menor do que um país que tiver uma população mais envelhecida, pois as crianças não possuem autonomia para gerar um novo arranjo domiciliar, enquanto os adultos e idosos, geralmente, possuem maior probabilidade de terem condições de criar uma nova demanda habitacional. (ALVES E CAVENAGHI, 2010, p. 04)

De acordo com Martins (2016) é a partir da diferenciação entre demanda habitacional e déficit habitacional, partindo do pressuposto de que ao longo da vida a configuração das necessidades habitacionais dos indivíduos são alteradas, é desenvolvido o conceito de Demanda Habitacional Demográfica – DHDE e Demanda Habitacional Domiciliar – DHDO.

A Demanda Habitacional Demográfica - DHDE se refere à formação de um novo arranjo domiciliar (familiar ou não-familiar) em consequência da dinâmica demográfica e social. A Demanda Habitacional Domiciliar - DHDO é referente ao número de domicílios inadequados. Diz respeito às moradias precárias que precisam ser substituídas por não oferecerem condições de habitabilidade e segurança. Inclui-se neste cômputo as necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população. (CEF, 2012, p. 28-29)

Segundo o estudo, é preciso considerar três fenômenos que contribuem na configuração das necessidades habitacionais, a saber:

- O ciclo de vida e a transição da adolescência para a vida adulta;
- Os padrões da conjugalidade e a idade média ao casar-se;
- A formação dos novos arranjos domiciliares e as taxas de chefia;

Isso tudo porque:

“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. 26-27)

Desse modo, as metodologias de cálculo para a DHDE e DHDO são definidas da seguinte forma:

DHDE:

- Foram definidos como potenciais demandantes de moradias novas os adultos com idades entre 24 e 64 anos, detentores de condições que propiciam um novo arranjo familiar. Seja uma pessoa sozinha, duas pessoas que são casadas ou até duas pessoas que não possuem qualquer grau de parentesco, havendo ainda outras situações;
- Não entram no cálculo da DHDE os arranjos domiciliares em que o responsável pela habitação vive sozinho ou com cônjuge, com ou sem crianças e jovens abaixo de 24 anos, ou com idosos a partir de 65 anos, por serem considerados atendidos por moradia;

- A taxa de chefia foi calculada por município, Estado ou para o país para as seguintes idades: 24 a 29 anos, 30 a 39 anos e 40 a 64 anos;
- Foram calculados os números de adultos (filhos, parentes e/ou agregados) existentes no domicílio (que não são chefes ou cônjuges) para cada grupo de idade listado no item acima e foram multiplicados pela respectiva taxa de chefia de cada grupo. Por exemplo, existindo apenas um adulto no grupo entre 24 e 29 anos de idade e a taxa de chefia é de 30%, esse domicílio contribui com a demanda de 0,3 unidade habitacional;

Vale ressaltar que a DHDE é uma demanda potencial, não se confundindo com a noção de déficit habitacional (CEF, 2012, p. 28).

DHDO:

- Domicílios improvisados;
- Cômodos;
- Domicílios que não possuem banheiro ou vaso sanitário;

Conforme a definição do IBGE os domicílios improvisados são aqueles localizados em unidades não-residenciais (lojas, fábricas etc.) que não têm dependências destinadas exclusivamente à moradia. As casas de cômodos, cabeças de porco ou cortiços caracterizam-se como uma construção única, cuja estrutura interna foi adaptada para acomodar, em cada cômodo, um grupo familiar com vida independente dos demais, possuem, quase sempre, banheiro ou aparelho sanitário de uso coletivo. (CEF, 2012, p. 28)

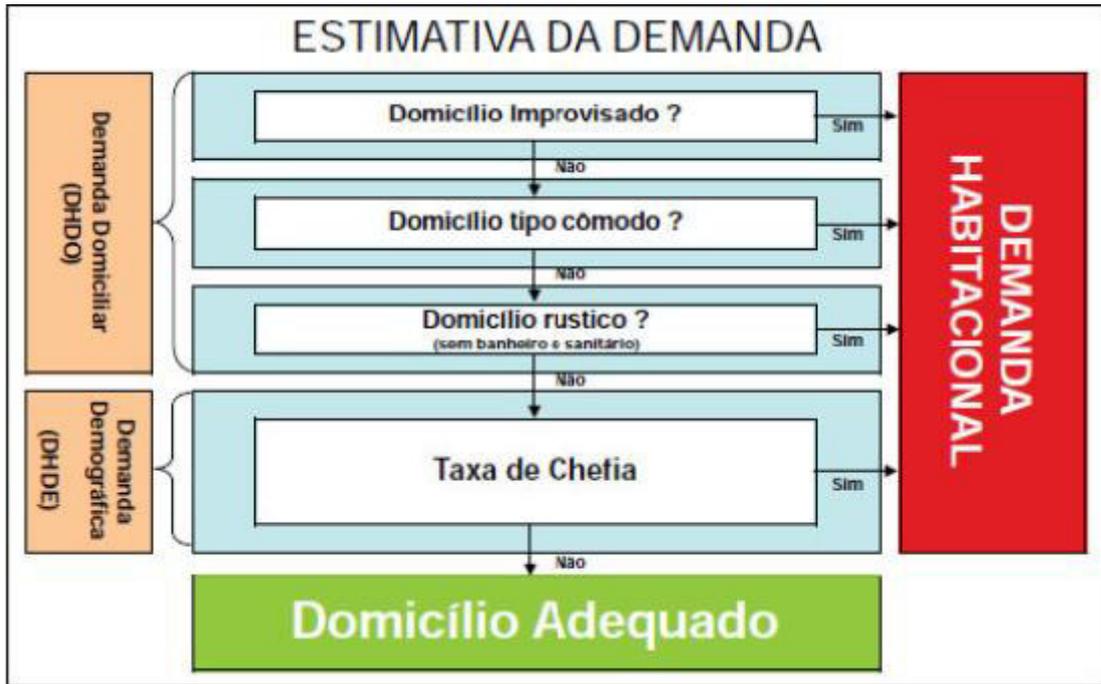
A Demanda Habitacional Total – DHT é a soma da Demanda Habitacional Demográfica + Demanda Habitacional Domiciliar ($DHT = DHDE + DHDO$). Dessa forma, é possível medir a carência de moradia de uma maneira mais abrangente, utilizando tanto a demanda avinda do crescimento populacional quanto a necessidade de reposição das unidades domiciliares. (CEF, 2012, p. 29)

A Demanda Habitacional pode ser interpretada de forma relativa, representada em percentual calculado pela razão entre o valor absoluto da demanda (DHDE, DHDO ou DHT) e a quantidade de domicílios particulares permanentes. Esta comparação facilita a compreensão da dimensão das necessidades habitacionais. (CEF, 2012, p. 29)

A Demanda Habitacional pode ser mais bem compreendida por meio da

Figura 3:

Figura 3: Demanda Habitacional



Fonte: Caixa Econômica Federal (2012, p.29).

4 PMCMV E O DÉFICIT HABITACIONAL NO MARANHÃO: 2009 a 2016

Lançado no auge da crise financeira mundial que teve início em 2008 nos Estados Unidos, o PMCMV se tornaria o carro chefe da política Habitacional no Brasil, sendo o principal responsável pela ação social do Governo na tentativa de sustentar o mercado imobiliário brasileiro por meio de medidas anticíclicas, encabeçadas pelo grande volume de financiamentos voltados para os setores que se encontravam em dificuldade, dentre eles o setor da construção civil.

"Em reação à crise financeira internacional de 2008, o Governo tomou uma série de medidas anticíclicas para manter o ritmo de 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).

Estabelecido em março de 2009, através da Medida Provisória nº 459/2009 e com início regulamentado pelo Decreto nº 6.819/2009, que visava incentivar a aquisição de novas unidades habitacionais por famílias com renda de até dez salários mínimos (R\$ 4.650,00), o programa tinha o propósito de gerar empregos ao construir um milhão de moradias no prazo de dois anos (Ferraz, 2011), e, através disso, reduzir o déficit habitacional com a ampliação do acesso à moradia.

Em julho de 2009, a MP nº 459/2009 foi convertida em Lei nº 11.977/2009 que estabeleceu a finalidade do Programa Minha Casa Minha Vida, sendo este constituído pelo Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

4.1 OBJETIVOS E OPERACIONALIZAÇÃO DO PMCMV

A lei nº 11.977/2009 passou a dispor sobre a regularização fundiária e os assentamentos localizados em áreas urbanas. Por meio dela, ficou definida a finalidade do PMCMV, a criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação dos imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais).

O PMCMV, ainda de acordo com a lei supracitada, compreende os seguintes programas: Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR. A lei dispõe também que, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, a União participará do Fundo de

Arrendamento Residencial – FAR e transferirá recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, concedendo subsídio ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e participando também do Fundo Garantidor de Habitação Popular – FGHab.

O PNHU era destinado às famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, ficando estabelecido que as famílias com renda igual ou inferior a seis salários mínimos gozariam de subsídios habitacionais, visando diminuir o risco de inadimplência. Esta faixa de renda constituía a prioridade do programa, para a qual se destinavam 80% das moradias (Brasil, 2009; Ronchi, 2014). Aquelas famílias com renda entre seis e dez salários mínimos, receberiam condições especiais de financiamento imobiliário por meio de recursos do FGTS. O PNHR era responsável pela concessão de subsídios à população rural, bem como na aquisição de materiais de construção utilizados em moradias rurais.

Figura 4: 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: Ronchi (2014).

De acordo com Martins (2016) para alcançar essa meta num prazo de dois anos, construindo um milhão de moradias, a operacionalização do PMCMV ficou a cargo, em sua primeira fase (2009 a 2011), de seus agentes financeiros – CEF e BNDES. Os recursos vinham da União, BNDES e FGTS (sendo estes geridos pela CEF).

No PMCMV, a produção das moradias é de responsabilidade das construtoras contratadas pela CAIXA, tendo que entregar tudo devidamente

regularizado. Até a entrega do imóvel e futuro pagamento das parcelas por parte do recebedor, ele fica no patrimônio do FAR, pois caso a construtora não consiga entregá-lo por qualquer motivo, a CAIXA é obrigada a contratar outra construtora para fazê-lo, finalizando o empreendimento iniciado, proporcionando segurança aos demandantes do imóvel (Silva, 2013).

Segundo Silva (2013), dependendo da região, as definições das metas do programa ficaram condicionadas às estimativas do déficit habitacional existente. Desse modo, na tentativa de equalizar as desigualdades, foram criadas faixas de liberação de recursos conforme o tamanho do município, com uma faixa inicial para municípios de até 50 mil habitantes, outra para municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes e outra para municípios com mais de 1000 mil habitantes.

De acordo com Martins (2016), em sua primeira fase, os recursos destinados ao programa foram de R\$ 34 bilhões inicialmente. O montante global chegou a R\$ 71 bilhões, se considerar os R\$ 37 bilhões de empréstimos que foram financiados por instituições financeiras. Dos R\$ 34 bilhões iniciais, R\$ 25 bilhões foram recursos advindos da União e R\$ 8,5 bilhões oriundos do FGTS. Ainda de acordo com o autor, a destinação desses recursos seria feita de acordo com o déficit habitacional constatado em cada região. Com base nisso, destinou-se 37% dos recursos para a região Sudeste, 34% para a região Nordeste, 12% para a região Sul, 10% para a região Norte e 7% para a região Centro-Oeste.

Na segunda fase do PMCMV, lançada em junho de 2011, já no governo Dilma Rousseff, a meta foi ampliada em mais 2,4 milhões de unidade habitacionais a serem construídas até o final de 2014. De acordo com Ronchi (2014), nessa fase buscava-se ajustar algumas coisas em decorrência das críticas referentes à primeira fase, tais como: “ampliação do tamanho das moradias, prioridade para mulheres chefes de família e pessoas com deficiência, entre outras.” (RONCHI, 2014, p. 61).

Para Martins (2016), tais ajustes resultaram na ampliação dos recursos, passando dos R\$ 34 bilhões da primeira fase para R\$ 72,6 bilhões na segunda fase, sendo o montante global de R\$ 126 bilhões se considerar os R\$ 51 bilhões de empréstimos que foram financiados pelas instituições financeiras. A figura a seguir mostra um comparativo entre as metas dessas duas etapas do programa.

Figura 5: Metas do PMCMV, por faixa de renda

Faixa de Renda	MCMV 1° Fase		MCMV 2° Fase	
	Renda em R\$	Meta (und.)	Renda em R\$	Meta (und.)
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 informações acima mostram a preocupação do PMCMV em traçar estratégias ousadas e diferentes para o cumprimento de suas metas. Ressaltam também como o Governo Federal tem trabalhado para resolver a questão do déficit habitacional no Brasil, um problema histórico que só a partir dos anos 1930 passou a ser encarado de forma mais séria.

4.2 DÉFICIT HABITACIONAL NO MARANHÃO: 2009 a 2016

Este capítulo tem por objetivo tecer alguns comentários avaliativos acerca do déficit habitacional e as possíveis contribuições do Programa Minha Casa, Minha Vida para a redução dele, à medida que se parte do pressuposto de que o programa constitui o *carro chefe* da política habitacional no Brasil no período posterior ao seu lançamento.

Como visto no capítulo anterior, naquilo que se refere à metodologia de cálculo, os indicadores do déficit habitacional oficialmente utilizados no país são elaborados pela Fundação João Pinheiro (FJP) a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Atuando na elaboração de estudos sobre o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios no Brasil desde 1995, a FJP apresenta metodologia considerada referência nas pesquisas de adequação habitacional no país. Uma das razões para isto reside no fato de que, pela fundação, déficit habitacional não está relacionado unicamente à inexistência de moradias, mas, como pôde-se perceber, a aspectos relativos das condições de (e da) moradia.

Levando-se em consideração os conceitos utilizados pela fundação para a definição e estimativa do déficit no país – habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo – analisar-se-á os resultados da mensuração da situação da carência de moradias no país ao longo do período 2007 a 2015, tentando destacar as tendências do déficit habitacional, bem como a identificação de mudanças em seu comportamento. Assim sendo, no que se refere ao déficit habitacional, apesar de constituir uma situação mais nítida nas áreas urbanas, as carências habitacionais não são realidade específica das grandes cidades. Nesse sentido, a tabela 1 apresenta o déficit habitacional total segundo a localização do domicílio, bem como o déficit habitacional relativo – aquele comparativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados. Vale ressaltar que, a despeito do estudo ser direcionado ao déficit no estado do Maranhão, optou-se pela inserção dos dados no âmbito nacional e regional, para efeitos comparativos.

Tabela 1- Déficit habitacional total por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados

	Brasil				Nordeste				Maranhão			
	Total	Urbano	Rural	%	Total	Urbano	Rural	%	Total	Urbano	Rural	%
2007	5.855.375	4.831.285	1.024.090	10,4	2.056.826	1.400.249	656.577	14,2	462.757	243.371	219.386	29,0
2008	5.437.709	4.480.377	957.332	9,3	1.919.236	1.274.059	645.177	12,7	435.604	202.689	232.915	26,5
2009	5.897.976	4.945.336	952.640	9,9	2.018.797	1.406.941	611.856	13,1	435.174	227.551	207.623	25,3
2010	6.940.691	5.885.528	1.055.163	12,1	2.111.517	1.532.184	579.333	14,1	451.715	226.847	224.868	27,3
2011	5.581.968	4.689.405	892.563	9,0	1.937.074	1.327.468	609.606	11,9	461.973	193.828	268.145	25,9
2012	5.430.562	4.664.113	766.449	8,5	1.777.212	1.238.995	538.217	10,6	407.626	161.256	246.370	22,0
2013	5.846.040	5.010.839	835.201	9,0	1.844.141	1.275.263	568.878	10,8	407.965	166.558	241.407	22,1
2014	6.068.061	5.315.251	752.810	9,0	1.900.646	1.389.189	511.457	10,8	392.517	170.192	222.325	20,4
2015	6.355.743	5.572.700	783.043	9,3	1.971.856	1.442.690	529.166	11,0	392.308	172.333	219.975	20,0

Fonte: Fundação João Pinheiro (respectivos anos). Elaboração do autor.

Pela tabela 1 é possível perceber que, no Brasil, o déficit habitacional médio total foi de 5.934.903. No âmbito regional, o déficit total médio foi de 1.948.589. Enquanto no Maranhão a média de casos observados inseridos no contexto do déficit habitacional foi de 427.515.

De forma individual, no âmbito nacional o que se pode observar é que do total do déficit, em média tem-se que 5.043.870 das ocorrências são no ambiente urbano. Enquanto, em média, 891.032 dos casos de carências habitacionais são em áreas rurais.

Considerando os valores relativos, vê-se que, entre 2007 e 2015, em média 85% das carências habitacionais são em áreas urbanas e 15% em áreas rurais.

Essa predominância do déficit em ambiente urbano se dá, em grande parte, pelo aumento das concentrações urbanas – aumento da população urbana.

Já quando tomado o déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados, observa-se que em relação ao estoque destes o déficit habitacional médio foi de 9,6 entre 2007 e 2015.

No âmbito regional vê-se que do total do déficit, em média 1.365.226 casos são em áreas urbanas e 583.363 em áreas rurais. Ou seja, no âmbito regional as características do déficit observadas no Brasil se repetem, no sentido de que são mantidas as configurações de predominância de carências habitacionais em áreas urbanas, de tal forma que considerando os valores relativos, tem-se que em média 70% do déficit habitacional ao longo do período está situado em áreas urbanas e 30% em áreas rurais.

Quando observado o estoque dos domicílios particulares permanentes e improvisados, tem-se que o déficit habitacional relativo na região Nordeste entre 2007 e 2015 foi em média de 12,1%.

No Maranhão, por sua vez, observa-se uma inversão no padrão situacional dos domicílios em situação de déficit, tanto quando comparado ao Brasil, quando ao Nordeste, haja vista que do total do déficit, em média 196.069 são em áreas urbanas e 231.446 em áreas rurais, sendo esta destaque – ao contrário do que ocorre nos dois outros níveis geográficos considerados. No entanto, há de se destacar que esta não foi uma realidade contínua, pois, como é possível perceber na tabela 1, de 2007 a 2010 o déficit em áreas urbanas foi, a exceção de 2008, superior ao rural, mas no período posterior a 2010, sem exceção, o déficit rural foi mais elevado.

Um aspecto a ser considerado nesta mudança de configuração corresponde ao fato de que em 2009 houve o lançamento do MCMV, bem como assinatura dos contratos, sendo as obras entregues ao final de 2010 e, de forma mais contundente, após esse ano, o que pode ser um indicativo da mudança dessa característica, dado que o número maior de unidades contratadas e entregues foi em áreas urbanas, como mostram os dados do Portal Brasileiro de Dados Abertos e da Caixa Econômica Federal¹.

Quando comparado os estoques dos déficits urbano e rural ao total no estado – valores relativos – se percebe que no quadro geral a média do déficit habitacional

¹http://www.caixa.gov.br/Downloads/minha-casa-minha-vida-empreendimentos-pessoa-fisica/Informacoes_MCMV_Pessoa_fisica.zip e <http://dados.gov.br/dataset/minha-casa-minha-vida>.

rural foi de 54%, comparativamente à 46% situados em áreas urbanas. Já, naquilo que diz respeito ao estoque dos domicílios particulares permanentes e improvisados, tem-se que o déficit habitacional relativo no Maranhão foi em média de 24,3%.

De imediato, no quadro geral, o que se pode perceber é uma diferença entre as realidades do estado em relação aos dois outros níveis geográficos, no sentido de que há predominância *locacional do déficit* diferente no Maranhão. Além disso, tem-se ainda um movimento de reconfiguração do estoque do déficit habitacional, dado que após 2010 o déficit rural passa a ser predominante no estado. Há, todavia, que se fazer uma ressalva, visto que considerando o somatório das regiões urbanas regional e nacional o volume de pessoas vivendo nestas áreas supera sobremaneira os que habitam em áreas rurais; enquanto que em uma área geográfica menor – estado do Maranhão – se observará uma divisão menos dispare dos termos relativos, repercutindo no peso locacional das carências habitacionais.

A despeito da relevância da observação do déficit em seus estoques totais ou ainda em relação à localização – rural ou urbano –, de acordo com a FJP (2015), não basta apenas observar o déficit, é necessário vê-lo segundo sua composição, pois é a partir desta que se pode perceber como as diferentes características socioeconômicas regionais se manifestam na distribuição do déficit. Nesse sentido, a fim de observar o peso relativo de cada componente do déficit para a formação do mesmo, eles serão apresentados de forma individual, iniciando-se pelo déficit pelo déficit por habitação precária, o qual é apresentado na tabela 2.

Tabela 2- Déficit habitacional por habitação precária

	Brasil	%	Nordeste	%	Maranhão	%
2007	1.264.414	0,22	743.456	0,36	305.548	0,66
2008	1.158.801	0,21	690.277	0,36	296.032	0,68
2009	1.088.634	0,18	662.939	0,33	262.926	0,60
2010	1.343.435	0,19	603.000	0,29	277.341	0,61
2011	1.187.903	0,21	712.800	0,37	341.737	0,74
2012	883.777	0,16	536.662	0,30	272.502	0,67
2013	997.264	0,17	571.331	0,31	282.491	0,69
2014	863.030	0,14	501.406	0,26	249.165	0,63
2015	942.631	0,15	498.379	0,25	241.278	0,62

Fonte: Fundação João Pinheiro (respectivos anos). Elaboração do autor.

Pela tabela 2 é possível perceber que o déficit habitacional por habitação precária² apresenta estoques não desprezíveis ao longo do período avaliado, independentemente do nível geográfico considerado. Além disso, outro ponto a ser destacado é que nos três níveis geográficos o DHP apresentou decréscimos mais expressivos a partir de 2011.

De forma individual, vê-se que o estoque do DHP foi na média de 1.081.099 casos observados anualmente no Brasil, tendo apresentado, de forma semicontínua, comportamento decrescente entre 2007 e 2015. Este comportamento decrescente se traduziu em uma taxa média de crescimento de -2,4% ao longo do período como um todo. No entanto, se dividido em subperíodos, vê-se que de 2007 a 2011 o crescimento médio foi de -0,6%; enquanto de 2012 a 2015 o crescimento médio foi de -4,2%, ou seja, uma queda bem mais expressiva após 2011.

Naquilo que diz respeito ao peso relativo do componente DHP no déficit total nacional³ (apresentado na tabela 1), pode-se observar que a participação média do componente ao longo do período no estoque total do déficit é de 18,3% entre 2007 e 2015, sendo esta média participativa menor resultante da queda do componente nos últimos anos do período, o que pode ser reiterado quando visto que de 2007 a 2011 o peso participativo do componente no déficit total era de 20,4% e entre 2012 e 2015 de 15,6%.

No âmbito regional, observa-se que o estoque médio do DHP foi de 613.361 no período como um todo, tendo seguido a mesma tônica do movimento nacional, com quedas semicontínuas. Em termos de variações, tais quedas se traduziram em taxa de crescimento média de -4,1% no período, sendo esta puxada pela variação expressiva observada entre 2012 e 2015 – crescimento médio de -7,8% –, haja vista que entre 2007 e 2011 a variação média foi de apenas -0,5%.

O resultado desta queda no estoque do DHP na região Nordeste é um menor peso participativo do componente na formação do déficit habitacional total da região. Em termos participativos⁴, significa dizer que na média 31,5% do déficit do Nordeste era do tipo DHP, sendo esta participação entre 2007 e 2011 de 34,1% e de 2012 a 2015 de 28,2%.

² Doravante DHP.

³ $\frac{\text{Déficit por habitação precária nacional}}{\text{Déficit total nacional}}$, o mesmo será feito nos demais componentes, considerando o componente em questão.

⁴ $\frac{\text{Déficit por habitação precária da região}}{\text{Déficit total da região}}$, o mesmo será feito nos demais componentes, considerando o componente em questão.

Já naquilo que concerne ao Maranhão, a diferença em relação aos demais níveis geográficos considerados, muito em função da amplitude do nível de agregação geográfica, reside no peso participativo do DHP em relação ao déficit total do estado⁵, haja vista ter participação média de 65,7% no período como um todo. Considerando o subperíodo 2007 a 2011, a participação média foi de 66%; enquanto no subperíodo 2012 a 2016 a participação é de 65,3%. Vale destacar que isto expressa uma queda participativa muito menos expressiva do que a ocorrida nos demais âmbitos geográficos observados.

A queda participativa pode ser vista também segundo o prisma da variação média do estoque do DHP. Com um estoque médio de 281.002 habitações construídas sem fins residenciais, mas sendo utilizadas e/ou desempenhando papel de moradias, o estado observou taxa média de crescimento do DHP de -2,1% entre 2007 e 2015, sendo este resultado do expressivo decréscimo médio observado entre 2012 e 2015 – variação média de -7,9% –, haja vista que entre 2007 e 2011 a taxa de variação média foi de 3,6%, uma taxa de variação média positiva, ao contrário do que ocorreu em âmbito nacional e regional. Assim, o que se tem é que o peso participativo do DHP é maior no estado do que nos demais âmbitos, bem como suas variações gerais foram menos expressivas, mantendo-se elevado na composição do déficit de estado.

A despeito do peso participativo elevado do DHP no estado, este não é o único presente, de tal forma que se faz necessário observar o segundo componente em termos de relevância formadora no Maranhão. Nesse sentido, a tabela 3 apresenta o déficit habitacional por coabitação familiar⁶.

⁵ $\frac{\text{Déficit por habitação precária do estado}}{\text{Déficit total do estado}}$, o mesmo será feito nos demais componentes, considerando o componente em questão.

⁶ Doravante DCF

Tabela 3- Déficit habitacional por coabitação familiar

	Brasil	%	Nordeste	%	Maranhão	%
2007	2.481.128	0,42	881.447	0,43	122.567	0,26
2008	2.211.276	0,41	782.495	0,41	103.123	0,24
2009	2.511.541	0,43	870.692	0,43	132.358	0,30
2010	2.991.313	0,43	923.984	0,44	132.616	0,29
2011	1.916.716	0,34	641.669	0,33	78.698	0,17
2012	1.865.457	0,34	627.700	0,35	86.591	0,21
2013	1.905.085	0,33	615.299	0,33	79.983	0,20
2014	1.911.598	0,32	651.606	0,34	97.352	0,25
2015	1.902.490	0,30	662.863	0,34	93.904	0,24

Fonte: Fundação João Pinheiro (respectivos anos). Elaboração do autor.

Com base na tabela 3 vê-se que as coabitações familiares representam parcela significativa do déficit habitacional em todos os níveis geográficos. De forma geral, observa-se, assim como o DHP, que houve queda no estoque do DCF, mas com algumas interrupções em suas trajetórias.

No âmbito nacional, o estoque médio do DCF foi de 2.188.512 ao longo do período. Como salientado, as quedas quase sucessivas se traduziram em taxa média de crescimento de -1,9%, com variação média entre 2007 e 2011 de -3,5% e de -0,2% entre 2012 e 2015.

Tais variações se traduzem, em termos participativos, em alterações na relevância relativa do componente em relação ao déficit total. Isto é, se entre 2007 e 2011 a participação média foi de 40,6%; no período posterior essa média participativa cai para 32,1%; resultando em uma média relativa geral de 36,8%. Ou seja, do total do déficit habitacional no país, 36,8% em média foi resultante das coabitações familiares entre 2007 e 2015.

Regionalmente, a dinâmica do DCF resultou em um estoque médio de 739.751 observações do déficit por esse componente, tendo ainda registrado ao longo do período taxa média de crescimento de -2,6%. Este decréscimo médio geral resultou, em grande parte, das variações experimentadas no início do período, quando entre 2007 e 2011 a variação média foi de -6,1%, já que entre 2012 e 2015 a variação média foi de 0,9%.

Observando uma variação geral média negativa em paralelo à queda do déficit total na região, as coabitações familiares contribuíram com menor relevância para a formação do déficit no Nordeste ao longo dos anos. Isto porque, como se vê,

com taxa média de participação de 37,8%, o DCF era responsável por 40,7% do déficit entre 2007 e 2011; tendo seu peso reduzido para 34,1% entre 2012 e 2015.

No que diz respeito ao Maranhão, pela tabela 3 é possível perceber que o estoque médio de DCF no estado foi de 103.021 ao longo do período, mas o que efetivamente chama atenção é o fato de que apesar de observar uma taxa média de crescimento de -7,0% entre 2007 e 2011, esta queda foi contrabalanceada por um crescimento médio de 5,1% entre 2012 e 2015, resultando em uma variação média de -0,9% ao longo do período como um todo. Isto configura dizer que no quadro geral o DCF manteve relativamente estável seu peso participativo na composição do déficit total do estado.

A manutenção relativamente estável do peso participativo do DCF se vê através de seus percentuais, os quais indicam participação média de 24,1% ao longo do período, a qual, se observada em função de subperíodos, revela que entre 2007 e 2011 a participação média do componente foi de 25,4%, caindo para 22,4% entre 2012 e 2015. Assim, vê-se que a soma de famílias conviventes secundárias e das que vivem em cômodos, exceto cedidos por empregadores, manteve-se praticamente inalterada em termos participativos.

No quadro geral um fato a ser ressaltado, enquanto no componente anterior (DHP) os últimos anos do período observavam taxas de crescimento médias negativas mais acentuadas, no componente DCF isto se inverte, no sentido de que os primeiros anos do período registraram variações mais expressivas o que talvez possa indicar que ao longo dos anos a sensibilidade daqueles em situação de DHP possa ser maior em relação ao desenvolvimento das políticas habitacionais do que daqueles em situação de DCF. Uma das razões para isto pode estar atrelada aos custos de manutenção de uma moradia por uma família, se traduzindo em coabitações como forma de reduzi-los. Nesse sentido, quando avaliados aqueles que optam por arcar com esses custos, mas que não conseguem adquirir um imóvel próprio, tem-se aqueles incluídos no déficit por ônus excessivo com aluguel urbano⁷, o qual é apresentado na tabela 4.

⁷ Doravante DOExA.

Tabela 4- Déficit por ônus excessivo com aluguel

	Brasil	%	Nordeste	%	Maranhão	%
2007	1.742.585	0,30	350.948	0,17	28.423	0,06
2008	1.705.868	0,31	380.359	0,20	27.559	0,06
2009	1.916.611	0,32	399.032	0,20	29.012	0,07
2010	2.124.404	0,31	479.541	0,23	31.899	0,07
2011	2.091.392	0,37	494.870	0,26	33.524	0,07
2012	2.310.642	0,43	536.364	0,30	38.076	0,09
2013	2.553.436	0,44	587.010	0,32	40.353	0,10
2014	2.926.543	0,48	671.431	0,35	36.033	0,09
2015	3.177.772	0,50	747.800	0,38	51.863	0,13

Fonte: Fundação João Pinheiro (respectivos anos). Elaboração do autor.

A tabela 4 permite perceber que, ao contrário do que ocorre com o DHP e DCF, houve aumento do DOExA nos três níveis geográficos considerados. Além disso, permite perceber que existe uma reiteração do disposto na tabela 1, no sentido de que nela o déficit nos âmbitos regional e nacional se dava com maior peso nas áreas urbanas, enquanto que no Maranhão o peso maior era nos domicílios situados em áreas rurais, o que, pela tabela 4 é expresso em um menor peso do componente DOExA para a formação do déficit do estado.

De forma individual, no âmbito nacional é possível perceber que o estoque do déficit sob a forma de DOExA foi em média de 2.283.250 ao longo do período e que esse estoque observou taxa média de crescimento de 8,0% entre 2007 e 2015. Considerando os subperíodos, a variação média foi de 4,9% entre 2007 e 2011 e de expressivos 11% entre 2012 e 2015.

Em termos participativos, a variação positiva significativa no DOExA se traduz em maior peso relativo do componente na formação do déficit total. Nesse sentido, vale dizer que entre 2007 e 2011 a participação do componente era de 32,3%, passando para 46,1% entre 2012 e 2015, resultando em uma participação média geral de 38,5% no período como um todo.

Regionalmente a dinâmica não foi diferente. Isto porque, em termos participativos, o DOExA passou de 21% entre 2007 e 2011 para 33,8% entre 2012 e 2015, tendo registrado uma participação média geral de 26,7%.

A maior participação do DOExA na formação do déficit do Nordeste se deu como resultado do aumento contínuo do estoque do componente na região, haja vista que o mesmo apresentou taxa de crescimento média de 9,2% entre 2007 e 2011 e de 10,9% entre 2012 e 2016, tendo registrado uma variação média ao logo

do período como um todo de 10%. Este crescimento continuado do DOExA no Nordeste implicou na manutenção de um estoque médio do déficit por esse componente em 516.373 casos observados anualmente.

Já em termos estaduais, naquilo que compete ao Maranhão, pela tabela 4 se tem que o estoque médio do déficit resultante do DOExA foi de 35.194 ao longo do período. Este estoque resultante do aumento contínuo, à exceção dos anos de 2008 e 2014 quando se observam quedas em relação ao ano anterior, do componente no estado. Considerando as variações do DOExA, entre 2007 e 2011 o déficit deste componente cresceu 4,3% e entre 2012 e 2015 apresentou crescimento médio de 13,2%, tendo registrado um crescimento médio no período como um todo de 8,8%.

O resultado do crescimento expressivo do DOExA nos anos finais do período foi a maior participação deste na formação do déficit habitacional no estado, com participação de 10,4% entre 2012 e 2015, superior àquela observada entre 2007 e 2011 (6,7%), bem como a própria participação média geral (8,3%).

Vale dizer que, como o ônus excessivo com aluguel corresponde àquele cujo residentes possuem renda familiar de até três salários mínimos, da qual mais de 30% da renda é despendida em aluguel, a alta significativa observada no período 2012-2015 pode estar atrelada ao fato de que houve, nesse período, queda do emprego no país, resultando em queda do rendimento familiar e aumento do peso relativo dos alugueiros no total da renda familiar disponível para as famílias, caracterizando-se em elevação do DOExA em nos três níveis geográficos considerados.

Como salientado, no Maranhão o peso participativo do DOExA é significativamente menor, muito em função do déficit do estado ser em sua maioria em áreas rurais. Independentemente da situação do domicílio – rural ou urbano –, como alternativa ao ônus excessivo do aluguel, algumas famílias acabam buscando a junção de mais de uma unidade familiar no mesmo domicílio. No entanto, nem todos os domicílios utilizados conjuntamente por famílias possuem estrutura suficiente para abrigá-las, da mesma forma como ocorre em famílias com grande número de membros morando em um mesmo domicílio de amplitude limitada. Quando isto ocorre, há um adensamento excessivo de domicílios alugados, o qual constitui o último componente do déficit habitacional e é apresentado na tabela 5.

Tabela 5- Déficit por adensamento excessivo

	Brasil	%	Nordeste	%	Maranhão	%
2007	367.248	0,063	80.975	0,039	6.219	0,013
2008	361.764	0,067	66.105	0,034	8.890	0,020
2009	381.190	0,065	86.134	0,043	10.878	0,025
2010	481.539	0,069	104.992	0,050	9.859	0,022
2011	385.957	0,069	87.735	0,045	8.014	0,017
2012	370.686	0,068	76.486	0,043	10.457	0,026
2013	390.255	0,067	70.501	0,038	5.138	0,013
2014	366.890	0,060	76.203	0,040	9.967	0,025
2015	332.850	0,052	62.814	0,032	5.263	0,013

Fonte: Fundação João Pinheiro (respectivos anos). Elaboração do autor.

Pela tabela 5 é possível perceber que o adensamento excessivo com aluguel⁸ não possui uma tendência uniforme, como ocorria com os demais (ou tendência crescente ou decrescente), sendo sua trajetória marcada por altas e baixas alternadas. Além disso, vê-se que o componente, dentre todos os observados, constitui o com menor peso para a formação do déficit, independentemente do nível geográfico considerado.

De modo geral, o estoque do déficit resultante do componente DAEDA foi em média de 382.042 no Brasil; 79.105 no Nordeste; e 8.298 no Maranhão. Tendo este componente observado taxa de crescimento média de -0,4% no Brasil; -1,6% no Nordeste; e 8,0% no Maranhão no período como um todo.

Considerando os subperíodos, entre 2007 e 2011 a taxa média de crescimento do DAEDA no Brasil foi de 2,6%; enquanto que no Nordeste, no mesmo período, foi de 4,3%; e de 9,3% no Maranhão. Já no período posterior a 2011, entre 2012 e 2015, a variação média do DAEDA foi de -3,5% no Brasil; -7,5% no Nordeste; e 6,6% no Maranhão, de tal modo que, como se vê, apenas no Maranhão, dentre os níveis geográficos considerados, houve variação média positiva do componente em ambos os subperíodos considerados, se traduzindo em uma variação média geral superior à nacional e regional.

As variações em sentidos dispares dos âmbitos nacional e regional, comparativamente, ao âmbito estadual corresponderam a movimentos de quedas participativas do componente em relação à formação dos déficits nacional, regional e estadual, dado que ainda que tenha havido crescimento do DAEDA no estado em ambos os períodos, no período final a variação foi menos expressiva. Em termos

⁸ Doravante DAEDA.

relativos isso corresponde a dizer que entre 2007 e 2011 a participação média do DAEDA na formação do déficit total nacional foi de 6,6%; de 4,2% na formação do déficit regional; e de 2% na formação do déficit do Maranhão. No período de 2012 a 2015, por sua vez, as participações médias para as formações dos déficits totais foram de 6,2% no Brasil; 3,8% no Nordeste e 1,9% no Maranhão. No quadro geral, as participações médias para as formações dos déficits totais foram de 6,4% no Brasil; 4,1% no Nordeste; e 1,9% no Maranhão.

De forma geral, no que se refere ao DAEDA, pode-se dizer que dos níveis geográficos considerados o estadual – Maranhão – foi o único que apresentou elevação ao longo do período. Assim, tem-se que o número de pessoas vivendo em situação de superpopulação domiciliar – quando o número médio de moradores é superior a três por dormitório – se elevou no estado.

Grosso modo, considerando o exposto até aqui, pode-se perceber que o déficit habitacional no país apresentou taxa média de crescimento positiva ao longo do período (1,6%), enquanto no Nordeste e o Maranhão apresentaram taxas de crescimento do déficit total negativas -0,4% e -1,9%, respectivamente. Naquilo que concerne especificamente ao Maranhão, este decréscimo é resultado do baixo crescimento do déficit total no período de 2007 a 2011 (0,03%) e da retração experimentada no período 2012 a 2015 (-3,9%). Vale dizer ainda que, dadas as observações feitas em relação aos componentes, o déficit total no estado teve sua queda como resultado principal do menor número de habitações precárias (queda de -2,1%) sendo utilizadas como domicílios, haja vista que os demais componentes apresentaram variações negativas pouco expressivas (-0,9% coabitação familiar) ou variações positivas (8,8% ônus excessivo e 8,0% adensamento excessivo).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve o objetivo de analisar as contribuições do Programa Minha Casa Minha Vida para a redução do Déficit Habitacional no Maranhão no período de 2009 a 2015. Para isso, tomou-se como base os dados da Fundação João Pinheiro referentes ao Déficit Habitacional do período, comparando duas fases do PMCMV, a primeira e a segunda.

Foi possível perceber ao longo do trabalho que, antes do ano de 1930, a questão habitacional não tinha atenção alguma por parte do Estado. Somente no início do Governo de Getúlio Vargas (1930) é que as preocupações governamentais deixam de ser voltadas apenas ao controle das epidemias que dominavam os cortiços e passam a ser relacionadas à viabilização da casa própria. Criam-se então os Institutos de Aposentadoria e Pensão e as intervenções estatais resultam na implementação da Lei do Inquilinato e da Fundação da Casa Popular, todavia, somente em 1964 sob o regime militar é que acontece a primeira política habitacional no Brasil propriamente dita, o Plano Nacional de Habitação.

Após o fim do regime militar, o Brasil passou por mais de 15 anos de completa desestruturação de sua política habitacional, sobretudo pela extinção do Banco Nacional da Habitação. Mudanças significativas ocorrerão somente em 2003, após a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, criando o Ministério das Cidades, considerado um marco histórico na política urbana brasileira.

Sob a égide do Ministério das Cidades, chega-se à criação e implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009.

Tal período representa o auge da crise financeira que teve início em 2008 nos Estados Unidos e o PMCV surge como o principal responsável por sustentar o mercado imobiliário brasileiro por meio de medidas anticíclicas. Além disso, o programa surgia também com importantes finalidades sociais, à medida que buscava a diminuição do déficit habitacional mediante o acesso à tão sonhada casa própria.

No tocante ao déficit, foi visto que não se trata somente da insuficiência no estoque de moradias. Sua definição parte de um conceito mais amplo, chamado necessidades habitacionais que conta, além do próprio déficit, a inadequação das moradias, estando relacionado à qualidade de vida dos moradores. Agregado a isso, há que se levar em conta a relação entre a quantidade de moradias e suas

respectivas demandas (necessidade populacional pela moradia), seja ela ocasionada pelas condições precárias dos domicílios, famílias habitando a mesma unidade entre outras razões.

De modo geral, com relação ao comportamento do déficit entre os anos 2009 e 2015, apesar de configurar-se com mais nitidez nas áreas urbanas, não são carências específicas das grandes cidades. Observou-se também que no caso do Maranhão ocorre uma inversão na questão dos domicílios em situação de déficit, se comparado ao Brasil e ao Nordeste, haja vista que no Maranhão o déficit total é concentrado nas áreas rurais.

A respeito do déficit habitacional por habitação precária, foi visto que o Brasil e o Nordeste seguiram o mesmo caminho, havendo um decréscimo no período em questão, sobretudo a partir do ano de 2011. O Maranhão, por sua vez apresentou uma diferença com relação aos dois, pelo simples fato de que, na composição do déficit total, o déficit habitacional por habitação precária representa 65,7% em média.

Ao passo que o componente anterior registrou taxas de crescimento médias negativas maiores nos últimos anos, no déficit habitacional por coabitação familiar ocorre o inverso. O componente déficit por ônus excessivo com aluguel cresceu em todos os níveis da federação.

Por fim, de acordo com o supracitado, é perceptível que o déficit habitacional total no Brasil, em média, apresentou taxa de crescimento positiva no período em questão. O Maranhão, por sua vez, apresentou uma taxa de crescimento negativa de -1,9%. No entanto, considerando a importância do PMCMV e o volume do aporte financeiro destinado ao mesmo desde o seu lançamento, parece acertado concluir que o programa contribui de forma ainda muito incipiente para a redução do déficit.

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: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/118131/assumpcao_filho_cab_tcc_arafcl.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- AZEVEDO, Sérgio de; **Vinte e dois anos de Política de Habitação Popular (1964-86) Criação, Trajetória e Extinção do BNH**. Revista de Administração Pública, vol. 22, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, out/dez. 1988, p. 107-119.
- BONDUKI, Nabil Borges. **Origens da Habitação no Brasil**. Análise Social, vol. XXIX (127), 1994 (3º), 711-732. São Paulo, 1994.
- BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. In: Ministério das Cidades. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004**. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm
- _____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm
- 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.
- 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.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações. 2015.
- FURH, 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.
- GOMES, José Eduardo. **O Plano Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: mudanças e descontinuidades**. Porto Alegre, 2014.

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

MARTINS, Kellen Shara Araujo. **Programa Minha Casa Minha Vida: uma avaliação das suas contribuições para a redução do déficit habitacional no Brasil (2008-2012)**. São Luís, 2016.

MOTTA, Luana Dias. **A Questão da Habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. 2010.

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.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1968**. Texto para Discussão N° 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, 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.