



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA
E CONTABILIDADE - FEAAC
PROGRAMA DE ECONOMIA PROFISSIONAL - PEP

AGLÁIO SOARES GOMES

UMA ANÁLISE DO DÉFICIT HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS CEARENSES

FORTALEZA

2014

AGLÁIO SOARES GOMES

UMA ANÁLISE DO DÉFICIT HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS CEARENSES

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Economia Profissional – PEP, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Gomes, Aglácio Soares.

Uma análise do déficit habitacional nos municípios cearenses / Aglácio Soares Gomes. –
2014.

34 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia,
Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor
Público, Fortaleza, 2014.

Orientação: Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto.

1. Déficit habitacional. 2. Gasto com habitação. 3. Ceará. I. Título.

CDD 330

AGLÁIO SOARES GOMES

UMA ANÁLISE DO DÉFICIT HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS CEARENSES

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Economia Profissional – PEP, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Data de Aprovação: **27 de agosto de 2014**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto (Orientador)
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Prof. Dr. João Mário Santos de França
Universidade Federal do Ceará

Dr. Daniel Cirilo Suliano
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica
do Ceará - IPECE

Aos meus filhos, Bruno, Eric e Davi.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

Aos meus pais, Idelson e Antônia, pelo amor, incentivo e apoio incondicional. Sem eles eu não teria chegado até aqui.

Aos meus irmãos, cunhados e sobrinhos, pelo apoio em todos os momentos.

A minha esposa, Danieli, e aos meus filhos Bruno, Eric e Davi, por serem à base da minha vida e que me fizeram entender que o futuro é feito a partir da constante dedicação no presente.

Ao meu sogro e a minha sogra, Luiz Augusto e Assunção, pelo apoio com o espaço cedido para os estudos.

Aos meus colegas e amigos, Carlos, Isabelle, Ítalo e Marcelo, grandes incentivadores e companheiros dos trabalhos e apresentações do curso.

Ao Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto, pela disponibilidade, orientação e suporte no pouco tempo que lhe coube.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte para o sucesso deste estudo

RESUMO

A Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004, tem como objetivo principal retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população. A implementação da PNH pressupõe a criação de um Sistema Nacional de Habitação (SNH) como instrumento capaz de, a um só tempo, direcionar de modo ordenado os esforços de agentes envolvidos com a questão da moradia em torno de uma finalidade comum e urgente, isto é, a provisão de unidades habitacionais para todos os níveis sociais. Nesse contexto o presente trabalho tem como objetivo verificar o impacto dos gastos com habitação e de variáveis socioeconômicas no déficit dos municípios cearenses para o ano de 2010. Um dos principais resultados aqui ressaltado é a importância do aumento dos gastos em habitação e infraestrutura urbana para a redução do déficit habitacional no Ceará

Palavras-chave: Déficit habitacional. Gasto com habitação. Ceará.

ABSTRACT

The National Housing Policy (NHP), approved on 2004, aims to resume planning process for the housing sector and ensure new institutional conditions to promote access to decent housing for all segments of the population. The implementation of the NHP presupposes the creation of a National Housing System (NHS) as an instrument to, at once, neatly directs the efforts of agents involved with the issue of housing, around a common and urgent purpose, which is the availability of housing units for all social levels. In this context, this work aims to determine the impact of investments on housing and socioeconomic variables on all Ceará state deficit, for the year 2010. Was identified the necessity of increasing the investments on housing and urban infrastructure to reduce housing deficit on Ceará state.

Keywords: Housing Deficit. Investments on housing. Ceará.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 -	Déficit habitacional por componente segundo unidades da federação – Brasil – 2010.....	19
Tabela 02 -	Déficit habitacional total por componentes segundo unidades da federação – Brasil – 2011.....	20
Tabela 03 -	Déficit habitacional total por componentes segundo unidades da federação – Brasil – 2012.....	21
Tabela 04 -	Quantidade de unidades habitacionais construídas pelo Governo do Estado do Ceará por meio da Secretaria das Cidades – 2007 a 2012.....	24
Tabela 05 -	Quantidade de unidades habitacionais construídas pelo Governo do Estado do Ceará por meio da Secretaria das Cidades, por Ação/Programa – 2007 a 2012.....	25
Tabela 06 -	Resumo das variáveis do modelo.....	27
Tabela 07 -	Estatísticas descritivas das variáveis do modelo.....	29
Tabela 08 -	Estimativas do modelo cross section.....	30

LISTA DE FIGURA

Figura 01 - Organograma da Política Nacional de Habitação.....	13
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SFH	Sistema Financeiro de Habitação
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
PNH	Política Nacional de Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHM	Sistema Nacional de Habitação de Mercado
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
FGV	Fundação Getúlio de Vargas
FJP	Fundação João Pinheiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
LOA	Lei Orçamentária Anual
CIDADES	Secretaria das Cidades.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. NECESSIDADES HABITACIONAIS.....	16
2.1. Déficit Habitacional no Brasil.....	17
2.2. Déficit Habitacional no Estado do Ceará.....	22
3. METODOLOGIA.....	27
4. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS.....	29
5. CONCLUSÃO.....	31
REFERÊNCIAS.....	32

1. INTRODUÇÃO

A situação habitacional no Brasil constitui-se em um dos mais graves problemas sociais. A dimensão deste problema é visível, seja nos grandes centros urbanos, com seus contingentes elevados de população favelada, seja nas regiões mais pobres do interior do país, onde precariedade e estrutura de moradias aparecem como um fator agravante para a questão da pobreza.

Parte substancial deste problema inicia-se a partir da década de 1940 do século XX quando o país vive o período da transição demográfica. Neste período, tem-se uma substancial elevação da taxa de crescimento da população na medida em que o número de óbitos declina e os nascimentos continuam elevados (GREMAUD, VASCONCELLOS TONETO JR, 2002). Foi também a partir deste período que se iniciou a expansão dos centros urbanos do país.

A primeira iniciativa brasileira de criação de uma política habitacional de abrangência nacional com objetivos e metas definidos, fontes de recursos permanentes e mecanismos próprios de financiamento ocorreu em 1964, com a edição da Lei nº. 4.380/64. Esta lei instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, dentre outras medidas.

Esse processo, de acordo com GIAMBIAGI et. al. (2011), se dá dentro do contexto do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), implantado em 1964-1967, plano de estabilização de preços de inspiração ortodoxa que visava implementar reformas estruturais de cunho fiscal e financeira na economia brasileira.

A partir de então, o Governo Federal passou a ter as atribuições de formular a política nacional de habitação e coordenar as ações públicas e privadas para estimular a construção e o financiamento para aquisição de habitações de interesse social.

A crise econômica iniciada no final dos anos 70 provocou inflação, desemprego, queda dos níveis salariais, o que gerou um forte desequilíbrio no SFH em decorrência das seguidas alterações nas regras de correção monetária, dentre outros fatores. Tal cenário resultou na extinção do BNH, cabendo a Caixa Econômica Federal (CAIXA) a administração do ativo, passivo, pessoal e bens do

BNH, e assumindo a condição de maior executor das políticas habitacionais do governo federal.

A pressão populacional nos centros urbanos, a crise econômica, o desemprego e o alto custo do solo urbano associado à ausência de política habitacional forçaram as famílias de menor renda a buscar por conta própria alternativas precárias de moradia. Este processo acelerou a favelização, a ocupação irregular da periferia e de áreas de risco configurando, desta forma, os atuais problemas urbanos brasileiros.

Pouco se fez para o atendimento das necessidades habitacionais no Brasil, no período de 1986 a 2002, por iniciativa direta do governo federal. Desta forma, o setor privado ocupou esta lacuna provendo habitação para o segmento de maior renda. A deficiência de ação governamental agravou a carência habitacional no país para as famílias de baixa renda.

Adicionalmente, a desorganização econômica e a aceleração inflacionária ao longo de toda a década de 1980 até a implantação do Plano Real em 1994 inviabilizaram quaisquer projetos que envolvesse planejamento financeiro de longo prazo exacerbando ainda mais o déficit habitacional.

A descentralização fiscal e político-administrativa dos entes federados, implantada após a promulgação da Constituição de 1988, também concorreu para a falta de coordenação em nível nacional das políticas habitacionais, desde que União, estados e municípios passaram a executar simultaneamente programas e/ou projetos para a população de baixa renda. Isso acarretou, entre outros problemas, a criação de sistemas específicos de financiamento, a sobreposição de programas e o desperdício de recursos financeiros.

A situação começou a mudar a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, que propôs uma visão ampliada e integrada das questões de desenvolvimento urbano nas cidades, dando início à criação de uma nova perspectiva no combate às desigualdades sociais baseada no planejamento e na articulação entre os três níveis de governo no que tange às principais ações nas áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e ordenação territorial.

A PNH foi aprovada com objetivo principal de retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população. A

implementação da PNH pressupõe a criação de um Sistema Nacional de Habitação (SNH) como instrumento capaz de a um só tempo, direcionar de modo ordenado os esforços de agentes envolvidos com a questão da moradia em torno de uma finalidade comum e urgente, isto é, a provisão de unidades habitacionais para todos os níveis sociais. Em virtude das diversas faixas de rendimentos da população, o SNH foi dividido em dois subsistemas:

- a) O Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), voltado para o atendimento de famílias com rendimento acima de três salários mínimos;
- b) O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cujo foco reside em responder à demanda dos extratos sociais de menor renda.

Figura 01 - Organograma da Política Nacional de Habitação



Fonte: Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH/MCidades)

O SNHIS foi instituído pela Lei Federal nº. 11.124, de 2005, e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País. A Lei cria, ainda, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), gerido por um Conselho Gestor, que desde 2006 centraliza e gerencia os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS.

Em 2009, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), com o objetivo principal de formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível os recursos existentes e a serem mobilizados. Caracteriza-se como um plano de ação com horizonte temporal definido para os próximos 15 anos (2023) e com revisões periódicas nos anos de elaboração dos Planos Plurianuais (PPA's), ou seja, em 2011, 2015 e 2019.

Verifica-se que a execução das diretrizes constantes do PLANHAB deve passar pela articulação entre os governos estaduais e as instâncias federal e municipal bem como pela coordenação integrada das atuações no planejamento e na execução de programas habitacionais de interesse comum no que tange às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Outro importante aspecto do plano reside no enfrentamento da baixa capacidade institucional dos municípios através de ações de incentivo à reformulação normativa da estrutura organizacional das prefeituras visando dotar as municipalidades de condições mínimas para o combate ao déficit de moradias. Tais aspectos estão sendo abordados pelos Planos Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social (PEHIS), em elaboração por todo o país.

Dentro desse contexto o presente trabalho irá focar no variável déficit habitacional, no qual representa a necessidade habitacional de uma região, tendo como objetivo estimar o impacto do gasto per capita da função Urbanismo e das variáveis PIB e coeficiente de Gini, para os municípios do Ceará no ano de 2010. Também será analisado o comportamento do déficit habitacional nos Estados do Brasil.

Além dessa introdução o trabalho está dividido em mais quatro seções; na seção 2 comenta-se sobre as necessidades habitacionais; na seção 3 apresenta-se

a metodologia; na seção 4 analisam-se os dados e resultados do modelo e por fim na seção 5 apresenta-se a conclusão do trabalho.

2. NECESSIDADES HABITACIONAIS

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.

Essa definição é uma questão complexa, uma vez que dependendo dos métodos e parâmetros utilizados as estimativas podem mostrar números distintos. Azevedo e Araújo (2007) comparam uma publicação, intitulada “Déficit Habitacional Brasileiro e 26ª Sondagem Nacional da Indústria da Construção Civil” (FGV/GVConsult & Sinduscon/SP, 2006), do Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo (SINDUSCON/SP), em parceria com a Fundação Getúlio de Vargas (FGV), com um estudo da Fundação João Pinheiro (FJP, 2005). Referidos estudos, embora tenham se baseado a períodos próximos, obtêm resultados opostos.

Outro exemplo é um estudo elaborado pela CAIXA (Caixa Econômica Federal/2012) que adota o conceito de demanda habitacional e que representa a necessidade de os indivíduos residirem em local adequado, sob o aspecto demográfico das relações sociais e econômicas da população com o meio urbano. A demanda pode ser potencial, se no cálculo forem considerados os indivíduos caracterizados como demandantes, sem levar em conta sua capacidade econômica e financeira para aquisição da “bem habitação”, ou efetiva quando este aspecto é verificado.

Atualmente, partindo de um conceito mais amplo de necessidades habitacionais, o método adotado pelo Ministério das Cidades na formulação da Política Habitacional e utilizado por pesquisadores e pela sociedade civil em geral é o da FJP, que produz o estudo mais difundido no Brasil a respeito do tema. Este divide o déficit habitacional em déficit quantitativo, que representa o número de unidades habitacionais que devem ser construídas para atender toda a população

brasileira e o déficit habitacional qualitativo que corresponde ao número de unidades habitacionais que apresentam algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso a serviços e equipamentos urbanos. Percebe-se que o equacionamento das necessidades habitacionais extrapola a provisão de moradia e até mesmo a oferta de infraestrutura e serviços, podendo dizer que ela é regida, em primeiro plano, por necessidades socioeconômicas.

Assim, a metodologia desenvolvida pela Fundação trabalha com dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a 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. A inadequação de moradias, por outro lado, reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios.

2.1. Déficit Habitacional no Brasil

Os estudos mais recentes da FJP (2013 e 2014) têm por objetivo apresentar os resultados preliminares do déficit habitacional no Brasil relativo aos anos 2010, 2011 e 2012, e se constituem em novo avanço no esforço contínuo para oferecer instrumental cada vez mais sofisticado de intervenção no espaço urbano a dois destinatários: os diversos níveis de governo e todos os demais que, de maneira direta ou indireta, interagem tanto com as políticas habitacionais stricto sensu (construção de novas unidades habitacionais), como com aquelas que possuem forte ligação com elas: infraestrutura e saneamento básico, reforma e ampliação de casas, gestão metropolitana, políticas sociais e meio ambiente, entre outras.

Os dados utilizados foram retirados do Censo Demográfico 2010 e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos 2007 a 2012, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em fevereiro de 2014, com os pesos de expansão da amostra reponderados pela projeção populacional que considerou os resultados do censo mencionado, conforme nota técnica divulgada pelo IBGE (2014).

Na análise feita pela Fundação, o déficit habitacional é calculado a partir da soma de quatro componentes:

- a) Domicílios precários;
- b) Coabitação familiar;
- c) Ônus excessivo com aluguel urbano;
- d) Adensamento excessivo de domicílios alugados.

O primeiro componente, habitações precárias, considera no seu cálculo dois subcomponentes: os domicílios rústicos e os domicílios improvisados. Os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das suas condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças. Já os domicílios improvisados englobam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, entre outros), o que indica a carência de novas unidades domiciliares.

O segundo componente, coabitação familiar, também é composto por dois subcomponentes: os cômodos e as famílias conviventes secundárias que desejam constituir novo domicílio. Os cômodos foram incluídos no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos. Segundo o IBGE, os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, entre outros. O segundo subcomponente diz respeito às famílias secundárias que dividem a moradia com a família principal e desejam constituir novo domicílio.

O terceiro componente do déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel urbano. Ele corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.

O quarto e último componente é o adensamento excessivo em domicílios alugados que correspondem aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório.

As estimativas preliminares do déficit habitacional no Brasil para os anos 2010, 2011 e 2012 são apresentadas a seguir:

Tabela 01 - Déficit habitacional por componente segundo unidades da federação – Brasil – 2010

Especificações	Déficit habitacional				
	Total	Componentes			
		Habitação precária	Coabitação familiar (1)	Ônus excessivo aluguel	Adensamento excessivo
Acre	34.054	14.900	12.740	4.792	1.622
Alagoas	124.062	21.238	58.804	36.040	7.980
Amapá	35.418	7.662	20.396	5.124	2.236
Amazonas	193.910	51.082	98.252	31.102	13.474
Bahia	521.374	121.417	254.947	124.687	20.323
Ceará	276.284	46.028	125.745	79.478	25.033
Distrito Federal	126.169	10.013	56.715	50.659	8.782
Espírito Santo	106.448	11.031	43.568	45.516	6.333
Goiás	229.488	25.337	103.385	86.912	13.854
Maranhão	451.715	277.341	132.616	31.899	9.859
Mato Grosso	118.889	31.215	48.031	32.309	7.334
Mato Grosso do Sul	86.009	22.549	32.125	26.027	5.308
Minas Gerais	557.371	41.075	271.652	215.986	28.658
Pará	410.799	175.206	168.813	47.198	19.582
Paraíba	120.741	15.535	59.983	37.991	7.232
Paraná	287.466	66.677	108.583	98.470	13.736
Pernambuco	302.377	36.254	147.365	99.235	19.523
Piauí	129.039	62.456	51.033	11.960	3.590
Rio de Janeiro	515.067	24.227	203.757	235.961	51.122
Rio Grande do Norte	111.538	10.900	59.296	34.002	7.340
Rio Grande do Sul	303.520	74.613	124.235	95.777	8.895
Rondônia	58.759	17.543	22.362	15.138	3.716
Roraima	25.238	11.581	7.837	4.124	1.696
Santa Catarina	179.763	31.532	76.458	65.551	6.222
São Paulo	1.495.542	98.905	646.219	569.802	180.616
Sergipe	74.388	11.832	34.195	24.250	4.111
Tocantins	65.263	25.287	22.200	14.416	3.360
Brasil	6.940.691	1.343.436	2.991.312	2.124.406	481.537

Fonte: IBGE, censo demográfico, 2010.

Tabela 02 - Déficit habitacional total por componentes segundo unidades da federação – Brasil – 2011

Especificações	Déficit habitacional				
	Total	Componentes			
		Habitação precária	Coabitação familiar (1)	Ônus excessivo aluguel	Adensamento excessivo
Acre	22.306	6.088	9.211	5.348	1.659
Alagoas	103.131	31.235	37.126	26.522	8.248
Amapá	26.424	2.529	17.002	5.285	1.608
Amazonas	149.723	41.422	64.585	29.690	14.026
Bahia	463.224	119.245	188.928	136.983	18.068
Ceará	246.584	73.599	82.163	74.207	16.615
Distrito Federal	139.837	3.680	55.511	72.676	7.970
Espírito Santo	90.533	5.263	22.110	56.843	6.317
Goiás	197.960	24.320	57.456	106.121	10.063
Maranhão	465.617	341.737	78.698	35.710	9.472
Mato Grosso	73.210	5.470	28.605	33.242	5.893
Mato Grosso do Sul	84.366	10.252	36.659	33.119	4.336
Minas Gerais	454.080	17.913	179.831	234.115	22.221
Pará	297.659	126.036	122.116	36.716	12.791
Paraíba	126.937	25.634	52.526	43.776	5.001
Paraná	232.783	35.442	77.438	110.186	9.717
Pernambuco	248.378	62.176	60.889	105.688	19.625
Piauí	112.521	38.816	56.264	12.942	4.499
Rio de Janeiro	409.544	13.964	121.958	229.539	44.083
Rio Grande do Norte	126.876	13.420	55.508	48.188	9.760
Rio Grande do Sul	239.961	44.571	88.117	101.653	5.620
Rondônia	47.811	14.619	13.129	15.110	4.953
Roraima	21.637	6.011	9.269	4.467	1.890
Santa Catarina	150.978	31.922	37.248	77.817	3.991
São Paulo	1.230.454	66.491	317.160	706.748	140.055
Sergipe	68.264	6.938	29.567	28.473	3.286
Tocantins	58.559	19.110	17.642	17.152	4.655
Brasil	5.889.357	1.187.903	1.916.716	2.388.316	396.422

Fonte: Dados básicos: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. Rio de Janeiro: IBGE, v. 31, 2011.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI)

(1): No cálculo do déficit habitacional a componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

Tabela 03 - Déficit habitacional total por componentes segundo unidades da federação – Brasil – 2012

Especificações	Déficit habitacional				
	Total	Componentes			
		Habitação precária	Coabitação familiar (1)	Ônus excessivo aluguel	Adensamento excessivo
Acre	28.882	4.471	14.910	6.896	2.605
Alagoas	91.609	24.709	35.562	25.312	6.026
Amapá	17.172	2.701	8.586	3.680	2.205
Amazonas	160.071	17.032	84.124	39.504	19.411
Bahia	386.746	87.091	140.501	147.317	11.837
Ceará	248.296	54.503	90.605	84.936	18.252
Distrito Federal	137.978	12.578	39.750	80.973	4.677
Espírito Santo	80.856	1.092	26.227	51.897	1.640
Goiás	176.274	10.347	45.516	107.173	13.238
Maranhão	404.641	272.502	86.591	35.091	10.457
Mato Grosso	82.660	6.991	29.606	39.481	6.582
Mato Grosso do Sul	67.541	7.133	22.231	34.821	3.356
Minas Gerais	510.894	17.958	179.791	291.557	21.588
Pará	262.300	76.959	120.846	47.246	17.249
Paraíba	114.534	16.626	49.262	43.105	5.541
Paraná	248.955	49.338	58.895	129.463	11.259
Pernambuco	244.396	36.583	66.498	123.436	17.879
Piauí	100.105	30.368	57.925	10.126	1.686
Rio de Janeiro	444.142	14.492	139.608	252.881	37.161
Rio Grande do Norte	123.354	7.400	62.909	47.493	5.552
Rio Grande do Sul	208.250	30.057	74.001	99.340	4.852
Rondônia	38.898	4.923	10.583	21.176	2.216
Roraima	16.611	2.076	7.961	5.017	1.557
Santa Catarina	147.769	20.120	44.398	77.009	6.242
São Paulo	1.320.183	56.243	311.088	808.658	144.194
Sergipe	77.756	6.880	37.847	30.277	2.752
Tocantins	51.635	12.604	19.636	16.483	2.912
Brasil	5.792.508	883.777	1.865.457	2.660.348	382.926

Fonte: Dados básicos: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. Rio de Janeiro: IBGE, v. 32, 2012.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI)

(1): No cálculo do déficit habitacional o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

Os resultados mostram que o déficit habitacional, em 2010, correspondia a 6,940 milhões de domicílios. Em 2011, esse número caiu para 5,889 milhões de domicílios, o que representa uma redução de 15,14% do déficit habitacional. Em 2012 esse número ainda diminuiu para 5,792 milhões.

2.2. Déficit Habitacional no Estado do Ceará

O enfrentamento dos graves problemas habitacionais do Estado do Ceará tem se dado de duas formas:

- a) Aplicação de recursos federais disponíveis para o setor, envolvendo, em especial, os programas geridos pelo Ministério das Cidades;
- b) Alocação de investimentos estaduais oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e de outras fontes.

Com relação aos recursos federais, de acordo com o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Ceará (PEHIS 2010), foram destinados, pela União, aos 184 municípios cearenses, no período compreendido entre 2003 e 2010, investimentos em habitação na ordem de R\$ 3,93 bilhões, beneficiando diretamente 135 mil famílias e gerando 184 mil empregos.

Os investimentos federais são aplicados por meio das seguintes ações: Crédito habitacional, Plano Locais de Habitação de Interesse Social, Urbanização, Produção e/ou melhorias de unidades habitacionais e Desenvolvimento Institucional/Assistência Técnica.

As linhas de crédito para o setor habitacional representam 60% dos investimentos, somando-se todos os empréstimos concedidos através da CAIXA, servindo-se de recursos próprios e de outras fontes de custeio (FGTS, OGU e SBPE), assim como de empresas de construção civil e instituições bancárias privadas.

Das ações mencionadas, ainda cabe destacar a de Produção e/ou melhorias de unidades habitacionais, que configura como o segundo tipo de financiamento em volume de recursos federais aplicados em habitação no Ceará (24,76% do total), através de intervenções realizadas ou em execução a partir de recursos do FNHIS, Orçamento Geral da União (OGU), e Fundo de Garantia por

Tempo de Serviço (FGTS), para a produção de moradias e/ou melhorias domiciliares. Nesta categoria enquadram-se não apenas os programas e/ou ações originados única e exclusivamente da requisição pelos entes federados às instâncias federais como também de recursos aplicados em programas específicos através das emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além dos recursos federais mencionados, o Governo do Estado do Ceará vem utilizando recursos próprios para a execução de ações voltadas à construção de unidades habitacionais e de melhorias sanitárias domiciliares. Essas ações se dão quase exclusivamente no âmbito do FECOP, constituído com o aumento de 2% (dois por cento) na alíquota do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre certos produtos, tais como bebidas alcoólicas, fumo, energia elétrica, entre outros.

O FECOP foi criado com o objetivo precípua de possibilitar assistência a famílias cearenses que se encontram abaixo da linha da pobreza, por meio do financiamento de projetos de transferência de renda e de infraestrutura básica, social e produtiva e seleção realizada pelas secretarias setoriais em parceria com o Poder Público municipal, Organizações Não Governamentais (ONG's) e comunidades.

Os investimentos estaduais em habitação dão-se basicamente através da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), na implementação da ação Apoio à Implantação de Habitação Rural nos Assentamentos, e da Secretaria das Cidades (CIDADES), responsável pelas ações de construção de empreendimentos e unidades habitacionais de interesse social com infraestrutura (terraplanagem, drenagem de águas pluviais, pavimentação de vias, passeios de vias e de edificações, abastecimento de água, esgotamento sanitário, articulação para fornecimento do serviço de energia elétrica); melhorias em unidades habitacionais; construção de fogões com eficiência energética; construção de unidades sanitárias domiciliares e trabalho social realizado junto às famílias beneficiadas antes, durante e após a implementação dos projetos, além do apoio a programas federais (CCFGTS – Operações Coletivas, PSH, Pró-moradia e PAC/Maranguapinho).

Outra medida adotada pelo Governo do Estado de Ceará, para o enfrentamento da escassez habitacional, foi a edição da Lei nº. 14.103, de 15/04/08, que criou o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS), de natureza

contábil, que tem o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

No entanto, de acordo com o Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro (SIOF), sistema corporativo do Governo do Estado do Ceará, de 2009 a 2013, nada foi executado no FEHIS, mesmo com recursos previstos nas LOA's, pesando o fato de a previsão diminuir a cada ano, passando de R\$7.677.336,00, em 2009, para R\$1.016.000,00, em 2013

Cabe destacar que as fontes de recursos mais utilizadas nos investimentos estaduais em habitação estiveram associadas ao Tesouro e às operações de crédito internas entre o Governo do Ceará e agentes financeiros, a exemplo da CAIXA, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) assim como ao FECOP.

Constata-se, assim, que mesmo possuindo um Fundo específico, no caso o FEHIS, criado exclusivamente para minimizar a problemática da habitação, centralizando e gerindo os recursos orçamentários destinados a programas de políticas habitacionais, o Governo do Estado do Ceará aplica esse tipo de recurso em outras fontes.

Os resultados do estudo elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP 2013 e 2014) mostram que o déficit habitacional no Estado do Ceará, em 2010, correspondia a 276 mil domicílios. Em 2011, esse número reduziu para 246 mil. Já em 2012 esse número foi de 248 mil domicílios.

Objetivando o enfrentamento do déficit habitacional acumulado e o atendimento à demanda futura de novas unidades de habitações, o Governo do Estado, executou a construção, por meio da CIDADES, no período de 2007 a 2012, de 17.045 unidades habitacionais, conforme Tabela 4, a seguir:

Tabela 04 - Quantidade de unidades habitacionais construídas pelo Governo do Estado do Ceará por meio da Secretaria das Cidades – 2007 a 2012

Ano	Quantidade
2007	1.411
2008	954
2009	2.286
2010	2.117
2011	5.232

Ano	Quantidade
2012	5.045
Total	17.045

Fonte: Secretaria das Cidades

Unidade habitacional construída refere-se às unidades habitacionais de interesse social/empreendimentos habitacionais cuja construção é executada por meio da CIDADES ou unidades habitacionais de interesse social para a construção das quais o Estado apoia mediante a transferência de recursos financeiros, sob a forma de auxílio ou de subvenção econômica. Os projetos incluem infraestrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação, sistema viário); articulação para fornecimento do serviço de energia elétrica; cadastramento das famílias em programas sociais para acesso a benefícios e serviços do governo; remoção de famílias que vivem em condições precárias de habitação para empreendimentos habitacionais em áreas urbanizadas e dotadas de infraestrutura; e participação na execução de programas do governo federal voltados à habitação de interesse social.

As referidas unidades habitacionais foram distribuídas por ações/programas da seguinte forma:

Tabela 05 - Quantidade de unidades habitacionais construídas pelo Governo do Estado do Ceará por meio da Secretaria das Cidades, por Ação/Programa – 2007 a 2012

Ação/Programa	Quantidade
PAC MC Maranguapinho – Elaboração de Projeto e Construção de 9.214 habitações em Fortaleza, 100 em Maranguape e 108 em Maracanaú	2.625
Construção de 3.785 Unidades Habitacionais em Fortaleza	2.149
Construção de Unidades Habitacionais em Parceria com Municípios através da Resolução 460 e PSH	6.466
Reassentamento de 150 famílias que estão ocupando área próxima ao IPPO II em Itaitinga	150
Construção de Habitações Populares - Baixio	4
Construção de 68 casas em terreno, de propriedade do Estado, remanescente do conjunto Oscar Araripe II etapa	68
Contrapartida para Construção de 62 Unidades Habitacionais para o Controle da Doença de Chagas - Município Novo Oriente	13
Construção de Moradias em Parceria com Municípios em Regime de Mutirão (LEILÃO)	1.008
Construção de unidades habitacionais em municípios com população de até 50.000 habitantes, em parceria com o Governo	3.547

Ação/Programa	Quantidade
Federal por meio do Programa Minha Casa Minha Vida	
Casas da Emergência (Defesa Civil)	1.015
Total	17.045

Fonte: Secretaria das Cidades

3. METODOLOGIA

Para medir o impacto do gasto com habitação e de variáveis socioeconômicas no déficit habitacional, utilizaremos um modelo de regressão linear múltipla com dados *cross-sections* para os 184 municípios do Ceará no ano de 2010. A razão de se trabalhar apenas com esse ano deve ao fato de que a maioria das variáveis do modelo está disponível apenas no Censo de 2010 do IBGE.

O modelo a ser estimado é descrito na seguinte forma:

$$Y_i = \alpha_i + X' \beta + u_i$$

onde Y_i representa a variável, X a matriz de variáveis explicativas apresentadas na tabela 6, β o vetor de coeficientes das variáveis explicativas e u_i representa o termo de erro da regressão onde $u_i \sim iid N(0, \sigma^2)$.

Tabela 06 – Resumo das variáveis do modelo

Variável Dependente	Fonte
(Déficit): Variável Déficit habitacional em números de residências	IBGE/IPEA/FJP
Variáveis Explicativas	Fonte
(Urba): Gasto <i>per capita</i> com a função Urbanização em R\$ a preços de 2013.	STN
(PIB): Produto Interno Bruto em R\$ Milhões a preços de 2013.	IBGE
(Gini): Coeficiente de desigualdade de Gini.	IBGE
Fonte: Elaboração própria.	

A variável dependente “Déficit habitacional” representa a necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de más condições de habitação nos municípios do Ceará detectados pelo Censo 2010. O gasto *per capita* com a função urbanização¹ representa o quanto cada prefeitura gastou com habitação (rural e urbana) e também inclui gastos com infraestrutura urbana, serviços urbanos e transporte coletivo urbano, enfim essa função representa

¹ Inclui-se também gastos com políticas públicas de regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários e políticas de desenvolvimento urbano.

não só o gasto com a residência em si, mas também com toda a estrutura da construção e manutenção das vias em torno das residências e dos serviços de transporte urbano, no qual são itens necessários para atender a construção de uma residência em um determinado local do município. As outras duas variáveis representam o tamanho da economia do município, representado pelo Produto Interno Bruto (PIB) municipal e o nível de desigualdade de renda do município representado pelo coeficiente de desigualdade de Gini.

4. ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Antes de apresentar os resultados estimados do modelo analisam-se as estatísticas descritivas das variáveis apresentadas na Tabela 7.

Tabela 07 - Estatísticas descritivas das variáveis do modelo

Estatística	(Déficit)	(Urba)	(PIB)	(Gini)
Média	1.623	152,12	505,16	0,52
Mediana	781	131,70	106,41	0,53
Valor Máximo	82.439	844,64	44.323,93	0,66
Valor Mínimo	86	0,15	23,10	0,42
Desvio Padrão	6.154	114,64	3.293,32	0,04
Coeficiente de Variação	379%	75%	652%	9%
Nº de Observações	184	184	184	184

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

De acordo com os resultados apresentados na tabela 7 acima verifica-se pelo resultado do coeficiente de variação² que as variáveis apresentam uma dispersão muito alta, com exceção do coeficiente de Gini, e mesmo retirando o município de Fortaleza da análise, no qual apresentam os valores máximos da amostra e bem acima da média, esse comportamento é mantido. Portanto há uma heterogeneidade muito grande entre os municípios cearenses.

Há uma média de déficit habitacional entre os municípios do Ceará, em 2010, de 1.623 residências, com um valor máximo verificado em Fortaleza (82.439) e um valor mínimo em Granjeiro (86). Enquanto que o gasto *per capita* com a função urbanismo apresenta uma média de R\$ 152,12, com o valor máximo verificado em Pacujá (R\$ 844,64) e o mínimo em Monsenhor Tabosa (R\$ 0,15).

A Tabela 8 abaixo apresenta os resultados do modelo estimado com erros-padrão consistentes com a presença de heterocedasticidade nos resíduos. Verifica-se que o modelo não apresenta problema de autocorrelação nos resíduos (Durbin-Watson = 2,07), onde o coeficiente da variável *Urba*, significativa a 1%,

² De acordo com a literatura se o coeficiente de variação (CV) < 15% (dispersão baixa); se 15 < CV < 30% (dispersão média) e se CV > 30 % (dispersão alta).

indica que, em média, um aumento de R\$ 100 no gasto per capita com a função urbanismo, reduz o déficit em aproximadamente 165 residências.

Tabela 08 – Estimativas do modelo *cross section*

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística t	P-Valor
Intercepto	-524,3520	900,6645	-0,5822	0,5612
<i>Urba</i>	-1,6517	0,4752	-3,4754	0,0006
<i>PIB</i>	1,8496	0,0135	136,8299	0,0000
<i>Gini</i>	2.775,44	1.678,0170	1,6540	0,0999
R ²	0,9834	R ² Ajustado	0,9831	
Estatística F	3.553,35	Prob(Estatística F)	0,0000	
Durbin-Watson	2,0779			

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A inclusão da variável *PIB* foi feita com o objetivo de controlar o tamanho dos municípios em termos de produção gerada. Essa variável fez com que o modelo apresentasse um alto grau de ajustamento ($R^2 = 0,9834$), em decorrência da alta correlação positiva (0,98) com a variável dependente, indicando que municípios mais ricos apresentam mais problemas de déficit habitacional. A variável *Gini* é significativa a 10% e o seu coeficiente estimado indica que em média um aumento de uma unidade na desigualdade aumenta o déficit em aproximadamente 2.775 domicílios.

5. CONCLUSÃO

A situação habitacional no Brasil constitui-se em um dos mais graves problemas sociais. A dimensão deste problema é visível, seja nos grandes centros urbanos, com seus contingentes elevados de população favelada, seja nas regiões mais pobres do interior do país, onde precariedade e estrutura de moradias aparecem como um fator agravante para a questão da pobreza. Nessa problemática, o déficit habitacional representa a necessidade de construção de novas residências para a solução de problemas sociais e específicos de más condições de habitação em uma determinada região.

Nesta dissertação, os resultados mostraram que o déficit habitacional, no Brasil, em 2010, correspondia a 6,940 milhões de domicílios. Em 2011, esse número caiu para 5,889 milhões de domicílios, o que representando uma redução de 15,14%. Finalmente, em 2012, esse número reduziu-se para 5,792 milhões.

Por sua vez, o Ceará contabilizou um déficit habitacional de 276.284 domicílios em 2010 passando para 248.296 no ano subsequente, representando uma queda de 11,27%. Em relação aos municípios do Estado, há uma média de déficit habitacional, em 2010, de 1.623 residências, com um valor máximo verificado em Fortaleza (82.439) e um valor mínimo em Granjeiro (86).

Nesse contexto, o presente trabalho procurou estimar o impacto do gasto *per capita* da função urbanismo e das variáveis PIB e coeficiente de Gini para os municípios do Ceará no ano de 2010.

Os resultados revelaram que, em média, um aumento de R\$ 100 no gasto *per capita* com a função urbanismo reduz o déficit em aproximadamente 165 residências e que municípios mais desenvolvidos (com maior PIB) são os que apresentam maiores déficits habitacionais. Verificou-se também que em média um aumento de uma unidade no coeficiente de Gini, isto é, um aumento na desigualdade de renda, eleva o déficit em aproximadamente 2.775 domicílios.

Um dos principais resultados aqui encontrado é a necessidade de políticas públicas focadas no aumento do gasto *per capita* em habitação e na infraestrutura urbana a fim de promover a construção de domicílios e que possam reduzir o déficit habitacional nos municípios cearenses.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de, ARAÚJO, Maria Bernadette. **Questões metodológicas sobre o déficit habitacional: o perigo de abordagens corporativas**. Cadernos Metrópole, 2007 (nº. 17), 241 – 255.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília; Senado, 1998.

BRASIL. **Lei nº. 4.380, de 21 de agosto 1964**.

BRASIL. **Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005**.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Primeira impressão: maio de 2010. 212 p.

BRASIL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil / Caixa Econômica Federal**. - Brasília: CAIXA, 2011.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Nota Técnica, p. 20, 2013.

CEARÁ. Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro – SIOF. (Apresenta os relatórios de execução orçamentária do Estado do Ceará no período entre os anos de 2009 e 2013). Disponível em:
<<http://web.seplag.ce.gov.br/siofweb/siofweb.execucao.aspx>>. Acesso em: 14 de outubro de 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Habitação: Política Nacional de Habitação**. – Brasília: CNM, 2012. 56 páginas.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações**. 2. ed. – Belo Horizonte, 2005. 111p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2007 / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação**. – Brasília, 2009. 129p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008 / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação**. – Brasília, Ministério das Cidades, 2011. 140 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações** – Belo Horizonte, 2013. 78 p. + CD-Rom: il.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informação** – Belo Horizonte, 2014. (Nota técnica 1). 19 p.: il.

GARCIA, F. e CASTELO, A. M. (2006). **O déficit habitacional cresce apesar da ampliação do crédito**. Conjuntura da Construção, ano 4 (mar.), n. 1, pp. 8-11, março.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea**. 1945-2010. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas S. A., 2002

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Ceará: Diagnóstico do Setor Habitacional. Fortaleza, 2010.

_____. Decreto Estadual do Ceará n.º 29.909, de 29 de setembro de 2009. Regulamenta a Lei Complementar Estadual n.º 37 de 26 de novembro de 2003, que institui o Fundo de Combate À Pobreza, e dá outras providências.

_____. Investimento em habitação no Estado do Ceará (2003-2010). – (Relatório da Secretaria Nacional de Habitação). Brasília: Ministério das Cidades, 2010b

_____. Lei Ordinária do Estado do Ceará, n.º. 14.103, de 15 de abril de 2008.

NOZICK, R. Anarquia, estado e utopia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1974.