Estudo

Desenvolvimento habitacional e políticas públicas

Fernando Garcia, Ana Maria Castelo
e Euclides Pedrozo

Publicadas as bases de dados que geram as estatísticas de condições de moradia no país, revela-se um quadro de evolução tímida nos últimos anos. Este estudo traz as informações atualizadas do déficit habitacional brasileiro e do Índice de Desenvolvimento Habitacional – IDHab – do Brasil em 2005. Traz também uma análise da evolução histórica desses indicadores e sua relação com as despesas públicas em habitação e saneamento, as quais se reduziram nos últimos anos.

Déficit Habitacional

Em 2005, a carência de moradias no Brasil atingiu 7,832 milhões de domicílios, o que representou um déficit relativo de 14,7%. O mapa 1 permite observar que o problema habitacional assume dimensão mais crítica em alguns estados. Em termos absolutos, os maiores déficits estão em São Paulo, Rio, Bahia e Pará, nessa ordem. Apenas no Estado de São Paulo mais de 1,5 milhão de famílias coabitavam ou moravam em condições inadequadas. Em termos relativos, ou seja, considerando a relação entre a falta de moradias e o número de domicílios de cada estado, percebe-se que os piores resultados estão no Maranhão, Pará, Amazonas e Piauí.

A análise do déficit de acordo com seus componentes indica onde estão as maiores dificuldades. Na média do País, o principal componente do déficit foi a coabitação familiar, que respondeu por quase 55% da carência total de moradias, ou 4,302 milhões de domicílios. Dentro da componente inadequação, os domicílios rústicos, onde estão incluídas as favelas, representam o maior problema habitacional: 3,3 milhões.

A evolução histórica dos dados mostra que, em termos absolutos, o déficit habitacional tem crescido em todo País. Entre 1993 e 2005 surgiram cerca de 1,6 milhão de famílias que carecem de habitação adequada. No entanto, como proporção do número de domicílios, o déficit tem diminuído de forma regular em vários estados. Entre 1993 e 2005, o déficit habitacional no País passou de 6,247 milhões para 7,832 milhões de moradias: um crescimento de 25,1%. Nesse período, o número de domicílios no País passou de 37,064 milhões para 53,142 milhões. Por esse motivo, a despeito do aumento da carência de moradias em termos absolutos em todo País, o déficit relativo reduziu-se, passando de 16,9% para 14,7% – veja-se gráfico 1.

Se na média do País o déficit absoluto aumentou entre 1993 e 2005, em algumas regiões o problema mostrou-se mais acentuado. É o caso de toda a região Norte, em que os números indicam um aumento dos desafios em uma proporção acima da média do País. No Amapá, Roraima e Pará, o déficit mais que dobrou nesse período.[1] No estado do Pará, em razão do intenso processo migratório, o déficit passou de cerca de 210 mil para quase 600 mil domicílios.

A relação entre a falta de moradia e renda é corroborada pelas estatísticas. O gráfico 2 mostra a distribuição do déficit por inadequação e por faixa de renda. Pode-se notar que 77% das moradias inadequadas do Brasil estão na faixa de até 3 salários mínimos e mais de 95%, na faixa de renda até 6 salários mínimos.

A despeito do aumento da carência de moradias em termos absolutos em todo País, entre 1993 e 2005, o déficit relativo reduziu-se, passando de 16,9% para 14,7%

Índice de Desenvolvimento Habitacional

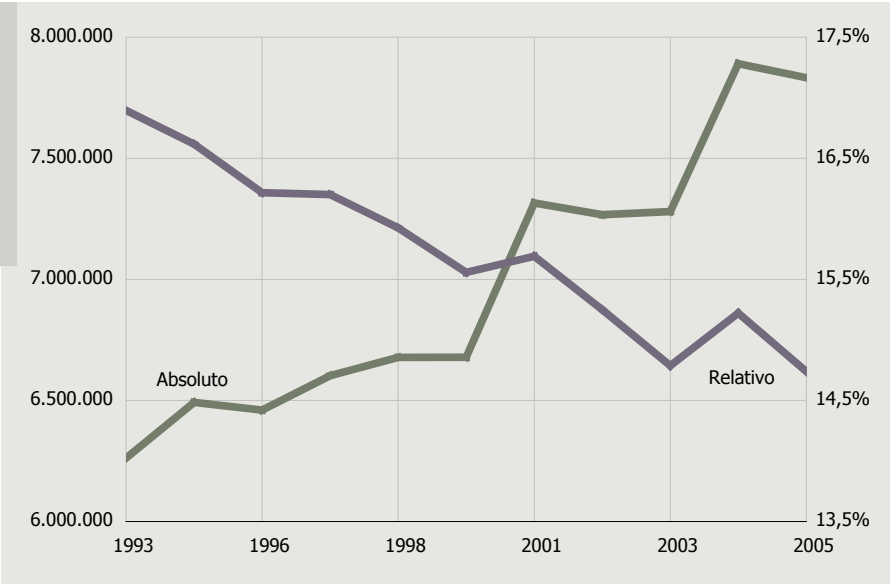
O déficit habitacional nos dá uma medida das carências habitacionais, ou ainda, dá uma noção da exclusão no campo habitacional. No entanto, nesse indicador considera-se apenas a inadequação e a coabitação familiar. O acesso à infra-estrutura não é considerado. Por esse motivo, é interessante expandir o conceito de déficit para o de Índice de Desenvolvimento Habitacional – IDHab, um conceito que vem sendo utilizado com maior freqüência .

O mapa 2 mostra os resultados calculados a partir da PNAD para o ano de 2005. Pode-se notar que

1 Vale mencionar que parte desse crescimento se deveu à ampliação da amostra da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, que passou a abranger as regiões rurais dos estados do Norte brasileiro apenas a partir de 2004. Quando se considera a abrangência das pesquisas anteriores a 2004, ainda assim o crescimento do déficit nessa região é elevado.

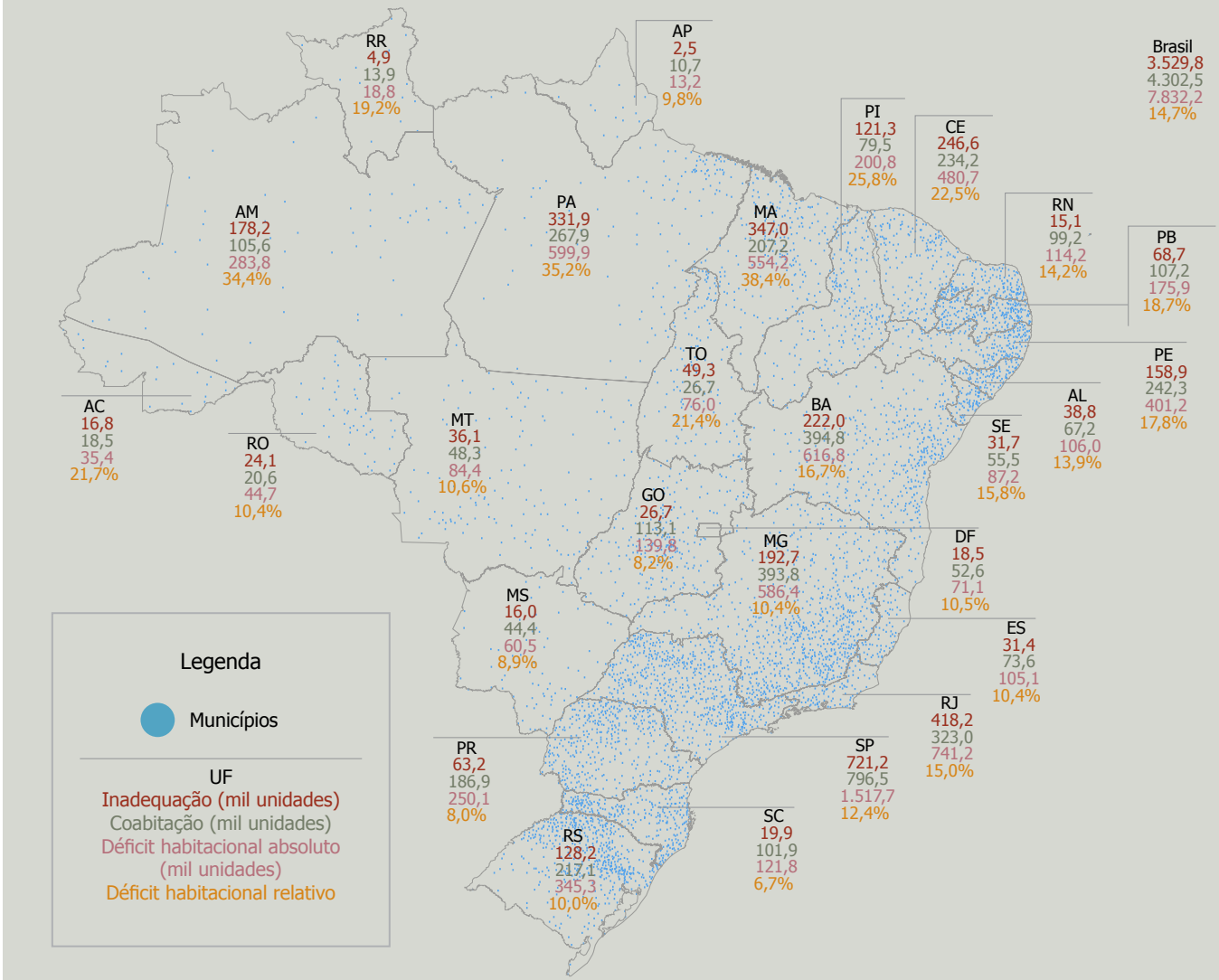
Gráfico 1.
Evolução do déficit habitacional brasileiro

Fonte: PNAD.



Mapa 1. Déficit habitacional brasileiro absoluto e relativo, 2005

Fonte: PNAD.



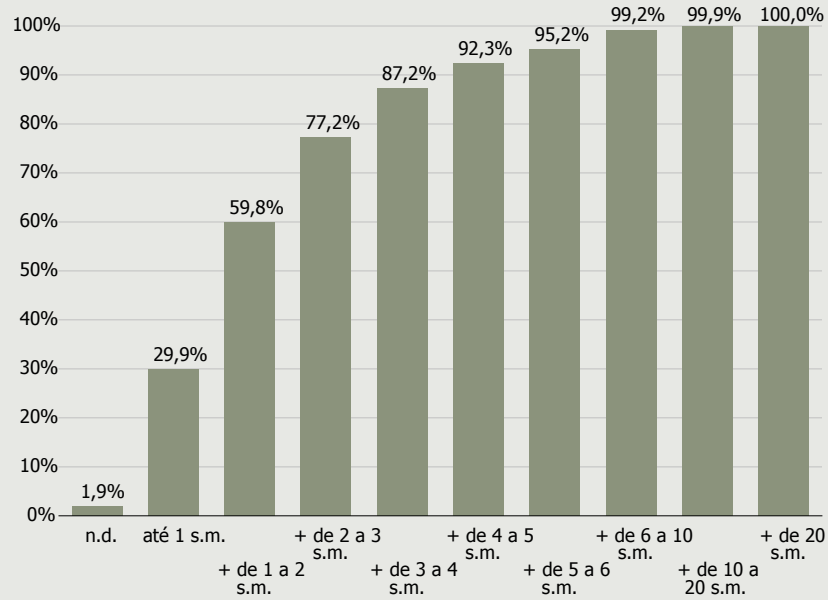


Gráfico 2. Déficit habitacional brasileiro acumulado por faixa de renda, 2005

Fonte: PNAD.

o País tem um IDHab considerado relativamente elevado (0,857). Os três componentes do índice estão em patamar superior a 0,7, mas o indicador de acomodação é que está em patamar mais baixo, o que reflete um dos grandes problemas habitacionais do País: o elevado adensamento domiciliar.

Assim como o déficit habitacional, o IDHab também nos dá indicação que em alguns estados a questão habitacional é mais crítica: nessa situação está a maior parte dos estados do Norte e Nordeste brasileiro. Os estados com maior grau de desenvolvimento habitacional são Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo. Deve-se notar que esses estados têm em comum índices relativamente baixos de acomodação e infra-estrutura. De fato, nesses estados o número de pessoas por domicílio (4,0) é superior a média do Brasil (3,5).

O gráfico 3 mostra a evolução histórica desse indicador entre 1993 e 2005. Nesses 12 anos, o IDHab do Brasil cresceu de forma constante, passando de 0,753 para 0,857, ou seja, um crescimento de mais de 10 pontos percentuais. Contudo, deve-se observar ainda que a evolução do IDHab ficou aquém da esperada para algumas unidades da federação. Em geral, espera-se que os estados menos desenvolvidos tenham maior facilidade para fazer crescer seu nível de desenvolvimento. De fato, na média do País, essa tendência é observada: Mara-

Entre 1993 e 2005, o IDHab do Brasil cresceu de forma constante, passando de 0,753 para 0,857

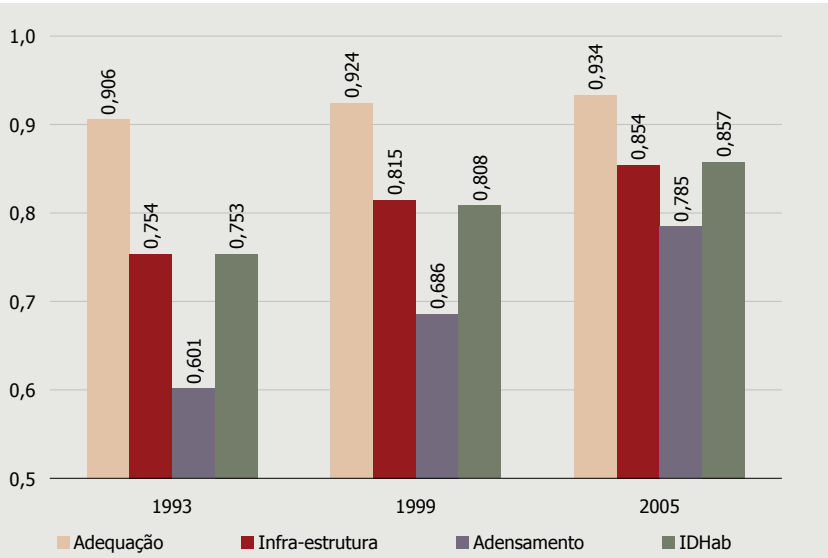


Gráfico 3. Evolução do IDHab, por componente

Fonte: PNAD.

nhão, Tocantins e Piauí, os três estados com menores valores de IDHab em 1993, foram as unidades da federação que apresentaram crescimento mais expressivo entre 1993 e 2005. E São Paulo, o estado que apresentava o terceiro maior índice em 1993, foi o segundo que menos cresceu nesse indicador.

Despesas públicas

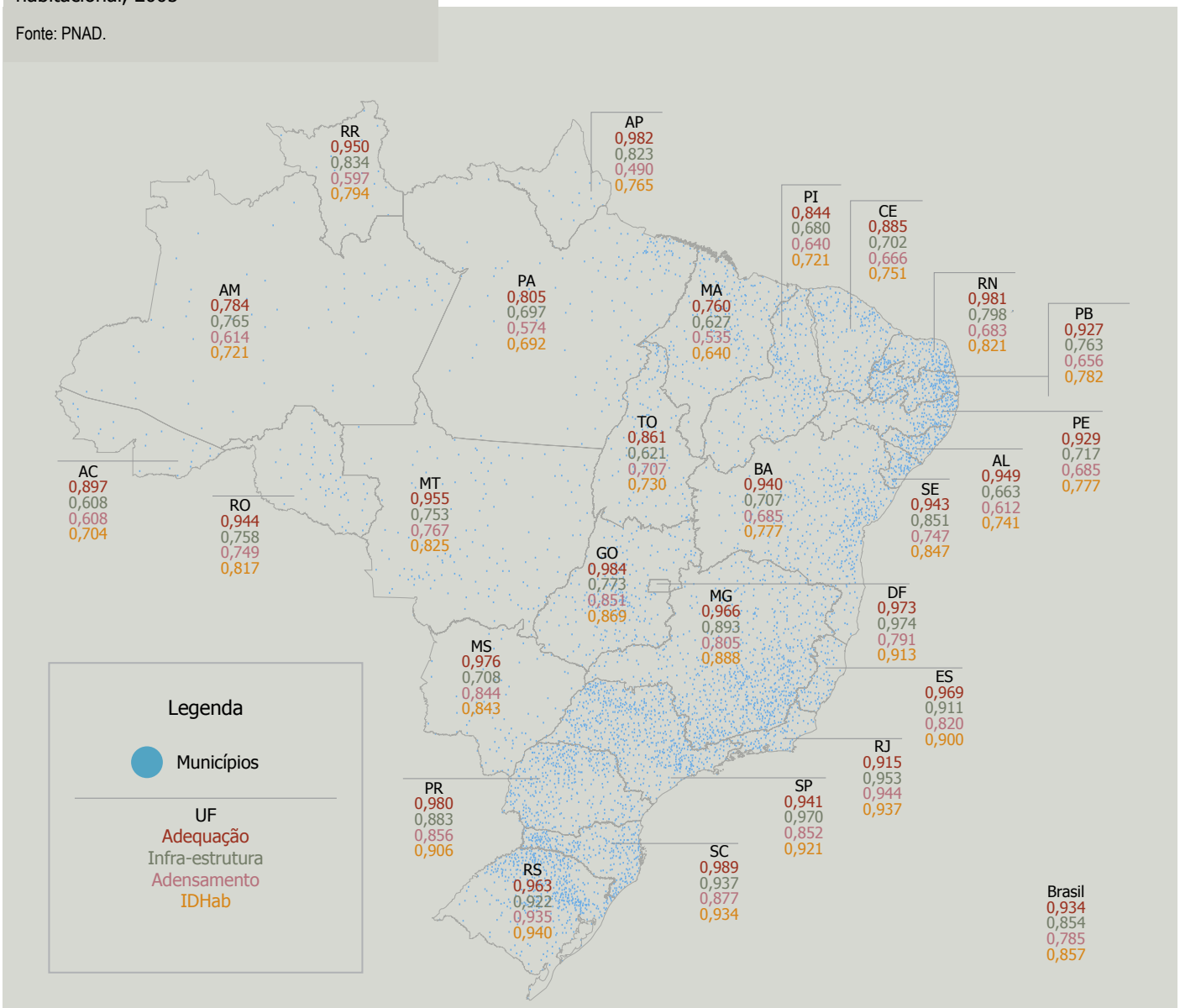
Esse quadro é, em alguma medida, explicado pela carência de recursos públicos destinados a programas nas áreas de habitação e saneamento. A evolução das despesas públicas, nas três esferas de governo, revela essa escassez de fundos.

Em 2005, as despesas públicas de estados e municípios com as funções de governo habitação e saneamento somaram R$ 8,1 bilhões, sendo R$ 5,8 bilhões para saneamento e R$ 2,3 para habitação. Em termos de participação, essas despesas responderam por uma parcela muito pequena do total de despesas orçamentárias das duas esferas de governo: apenas 2% do total. A tabela 1 ilustra a distribuição dessas despesas por unidade da federação. Vale destacar a região Sudeste, que respondeu por quase 65% do total.

Em termos per capita, essa despesa somou R$ 43,76 na média do País, distribuídos da seguinte forma: R$ 31,41 em saneamento e R$ 12,35 em habitação. Além de representar valores reduzidos,

Mapa 2. Índice de Desenvolvimento habitacional, 2005

Fonte: PNAD.



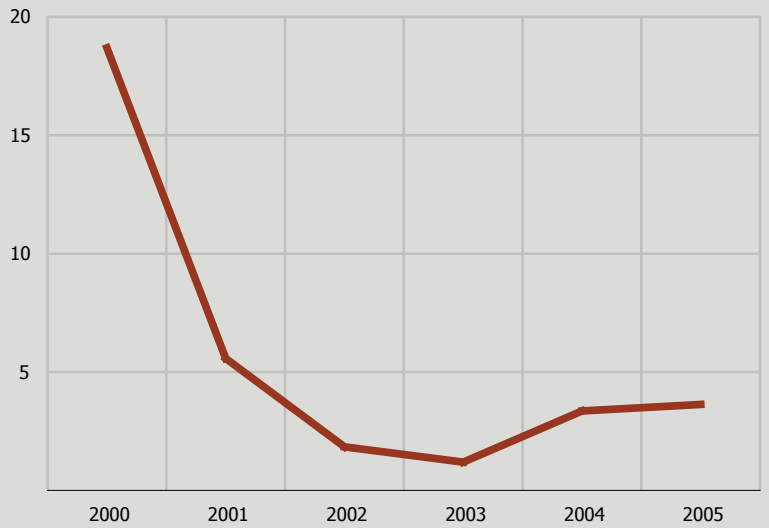


Gráfico 4. Evolução das despesas da União com habitação e saneamento, R$ per capita

Fonte: STN e PNAD.

a evolução dessas despesas não foi favorável. Entre 2002 e 2005, essas despesas ficaram estagnadas, com um crescimento acumulado de apenas 1,2%. Considerando a inflação de 23,1% medida pelo INPC, houve queda das despesas em termos reais. E como as despesas globais de estados e municípios cresceram fortemente no período, algo em torno de 35%, explica-se a queda na participação dessas despesas ao longo desses quatro ano. Vale mencionar que, nesse período, as despesas por habitante com saneamento caíram 2,8% em termos nominais.

Por sua vez, as despesas orçamentárias da União com as funções habitação e saneamento atingiram, em 2005, R$ 570 milhões e R$ 88 milhões, respectivamente. Somados, chega-se a um investimento de apenas R$ 658 milhões, o qual correspondeu a uma parcela ínfima das despesas correntes do governo central (0,2%). Isso equivale a um investimento federal em habitação e saneamento de R$ 3,57 por brasileiro, um valor muito baixo se comparado aos investimentos realizados em 2000, que eram de R$ 18,69 – gráfico 4. Somada a parcela da União às despesas per capita das outras esferas de governo, a despesa total com saneamento e habitação atingiu R$ 46,33 por habitante, um valor 6,3% superior ao despendido em 2002. Em termos reais, esse desempenho implica uma queda de 13,7% das despesas per capita em três anos. A ampliação dos desembolsos do FGTS para programas habitacio-

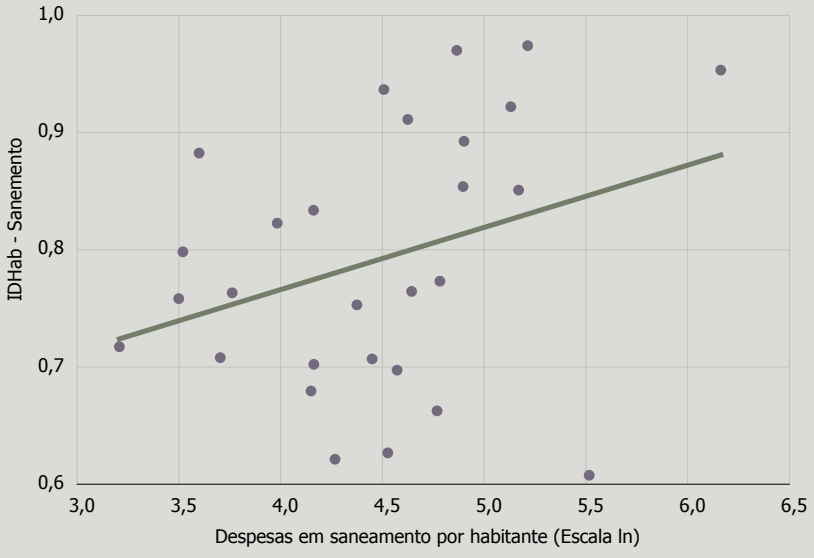


Gráfico 5. Despesas em saneamento por habitante e IDHab-Saneamento, 2005

Fonte: STN e PNAD.

nais e de saneamento compensaram essa redução das despesas orçamentárias federais. Entre 2000 e 2005, o desembolso cresceu 81,4%, passando de R$ 2,8 bilhões para R$ 5,1 bilhões.

Essa evolução desfavorável das despesas públicas com habitação e saneamento em alguma medida explica o crescimento em termos absolutos do déficit habitacional brasileiro e, também, a queda no ritmo de diminuição do déficit habitacional relativo. Além disso, a queda das despesas com saneamento restringiu o ritmo de crescimento do IDHab, um indicador que é fortemente influenciado pela evolução do acesso a redes de distribuição de água e de coleta de esgoto. De fato, como ilustra o gráfico 5, há uma relação positiva entre despesa em saneamento por habitante e essa componente do índice de desenvolvimento habitacional.

A evolução desfavorável das despesas públicas com habitação e saneamento em alguma medida explica o crescimento em termos absolutos do déficit habitacional brasileiro

As estatísticas de evolução das despesas em saneamento e habitação revelam, de um lado, uma atuação tímida das três esferas de governo na área habitacional. De outro, indicam que uma atuação mais firme, com ampliação dos investimentos, pode atuar favoravelmente sobre o déficit habitacional, reduzindo seu nível absoluto e acelerando o ritmo de redução do déficit relativo. Pode acelerar, também, o ritmo de desenvolvimento habitacional como um todo, principalmente para as famílias mais pobres do Brasil. Para tanto, é necessário rever, nos próximos quatro anos, as metas de investimento nesses setores, ampliando os recursos disponíveis e priorizando áreas e programas que tenham um retorno social mais rápido e eficaz. ■

Tabela 1. Despesas de estados e municípios com saneamento e habitação, 2005

Fonte: STN.

Unidades da federação	R$ milhões			R$ por habitante		
	Saneamento	Habitação	Total	Saneamento	Habitação	Total
Rondônia	3,19	1,49	4,68	2,08	0,97	3,05
Acre	33,87	6,82	40,69	50,58	10,18	60,76
Amazonas	134,43	45,42	179,86	41,59	14,05	55,64
Roraima	5,03	2,41	7,44	12,84	6,17	19,01
Pará	117,19	44,26	161,45	16,81	6,35	23,16
Amapá	6,40	0,52	6,92	10,76	0,87	11,63
Tocantins	13,77	14,19	27,96	10,55	10,87	21,41
Maranhão	36,96	10,56	47,53	6,06	1,73	7,79
Piauí	58,82	18,09	76,90	19,56	6,01	25,58
Ceará	143,04	41,14	184,17	17,66	5,08	22,74
Rio Grande do Norte	13,08	18,99	32,06	4,35	6,32	10,68
Paraíba	75,31	10,66	85,97	20,94	2,96	23,91
Pernambuco	38,80	17,05	55,85	4,61	2,03	6,64
Alagoas	175,16	19,83	194,98	58,08	6,57	64,65
Sergipe	89,17	29,29	118,47	45,32	14,89	60,20
Bahia	212,23	137,99	350,22	15,36	9,99	25,35
Minas Gerais	571,57	201,76	773,33	29,71	10,49	40,20
Espírito Santo	48,82	8,68	57,50	14,32	2,55	16,87
Rio de Janeiro	1.824,87	233,63	2.058,50	118,63	15,19	133,81
São Paulo	1.284,80	1.020,59	2.305,39	31,77	25,24	57,00
Paraná	32,21	53,99	86,21	3,14	5,26	8,40
Santa Catarina	149,09	46,65	195,74	25,41	7,95	33,37
Rio Grande do Sul	501,27	87,94	589,21	46,22	8,11	54,33
Mato Grosso do Sul	43,86	36,56	80,42	19,37	16,14	35,51
Mato Grosso	10,81	108,13	118,94	3,85	38,57	42,43
Goiás	146,80	20,00	166,80	26,12	3,56	29,68
Distrito Federal	14,53	38,22	52,75	6,23	16,38	22,61
Total estados e municípios	5.785,08	2.274,85	8.059,93	31,41	12,35	43,76
União	88,27	569,93	658,19	0,48	3,09	3,57
Brasil	5.873,35	2.844,78	8.718,12	31,89	15,45	47,33