



MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO



centro de estudos da metrópole

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente da República
Luís Inácio Lula da Silva

Vice-Presidente
José Alencar Gomes da Silva

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Ministro de Estado
Marcio Fortes de Almeida

Secretário Executivo
Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

Secretária Nacional de Habitação
Inês Magalhães

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Leodegar da Cunha Tiscoski

Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana
Luiz Carlos Bueno de Lima

Secretário Nacional de Programas Urbanos
Benny Schasberg

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica
Júnia Santa Rosa

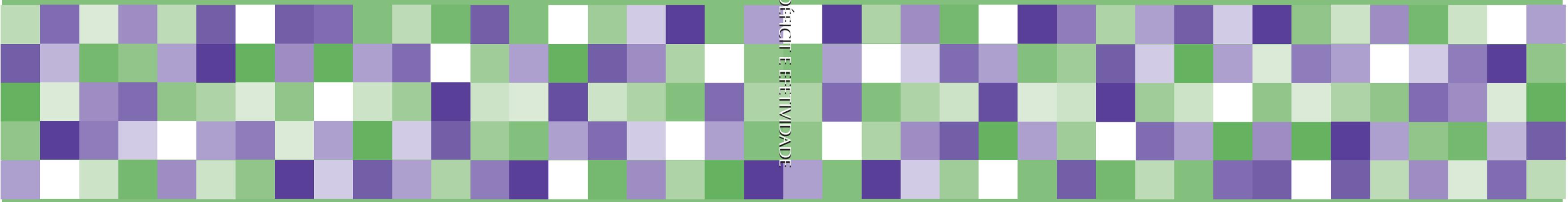
Diretor do Departamento de Produção Habitacional
Daniel Vital Nolasco

Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários
Míra Quinderé Belmino Chaves

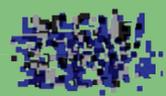
CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS, DÉFICIT E EFETIVIDADE

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS, DÉFICIT E EFETIVIDADE NA POLÍTICA HABITACIONAL

Marta Arretche (coord.) , Daniel Vazquez, Edgard Fusaro



cebrap



centro de estudos da metrópole



Secretaria Nacional
de Habitação

Ministerio
das Cidades



ISBN: 978-85-60133-78-9

APRESENTAÇÃO

A existência de informações abrangentes, confiáveis e obtidas a custo apropriado é uma exigência para o bom planejamento e a eficaz realização de políticas públicas, tanto para os governos locais, quanto para o governo federal. Apesar disso, as informações disponíveis para políticas no Brasil são em geral insuficientes, parciais ou seguem metodologias pouco compatíveis entre si. Embora outras áreas de políticas tenham constituído sistemas de informações detalhados, a área da habitação ainda caminhou pouco nessa direção, possivelmente pela existência de um vazio institucional significativo em nível federal por quase duas décadas. A situação é ainda mais grave para a implementação de políticas de redução da precariedade e resgate da cidadania dos amplos grupos populacionais que enfrentam problemas de moradia, pois para esses as informações existentes tendem a ser ainda mais frágeis.

O Ministério das Cidades tem feito um esforço significativo nessa direção, visando dotar a comunidade de políticas públicas de habitação de informações que combinem precisão e praticidade em várias escalas de agregação. É nessa direção que tenta caminhar esta série de estudos, realizada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap).

O livro *Assentamentos precários no Brasil urbano* parte de informações já existentes sobre condições habitacionais precárias e constrói uma estimativa, baseada em metodologia própria, que aponta para a presença de assentamentos precários em um conjunto de municípios escolhidos que concentram a maior parte do problema no país. Em seguida, o livro quantifica, caracteriza e localiza o problema no contexto intra-urbano a partir de um grande esforço de consolidação e correção de cartografias no nível dos setores censitários. Acreditamos que essas estimativas representam um importante insumo de planejamento e gestão de políticas de habitação para o governo federal e as administrações municipais, que a partir de agora dispõem de quantificações e mapeamentos para a realização de checagem e especificação em campo dos problemas existentes.

O livro *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional* apresenta um detalhado estudo sobre as capacidades institucionais de todos os municípios brasileiros para enfrentar suas carências habitacionais. Desenvolve uma metodologia inovadora sobre a men-

suração e a caracterização dessas capacidades, bem como localiza sua distribuição segundo diferentes atributos de localização e tamanho. Além disso, demonstra, com sólidas evidências empíricas, a importância dessas capacidades administrativas para a implementação de programas habitacionais. Essas informações nos parecem de central importância para nossos objetivos de promover uma política nacional de habitação assentada sobre os princípios da descentralização, da participação e da cooperação intergovernamental.

É com a esperança de contribuir para a promoção de políticas mais equitativas e eficazes na promoção da moradia de boa qualidade e na redução da precariedade habitacional que o Ministério das Cidades lança estas publicações. Bom trabalho.

Inês Magalhães
Secretária Nacional de Habitação

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS, DÉFICIT E EFETIVIDADE NA POLÍTICA HABITACIONAL

Marta Arretche (coord.)

Daniel Vazquez

Edgard Fusaro

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE / CEBRAP
SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO / MINISTÉRIO DAS CIDADES

Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional é uma publicação da Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap, no âmbito do Projeto PNUD BRA/00/019 - "Apoio à implementação do Programa Habitar Brasil-BID".

MINISTÉRIO DAS CIDADES

MINISTRO DE ESTADO

Marcio Fortes de Almeida

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

SECRETÁRIA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Inês Magalhães

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO

INSTITUCIONAL E COOPERAÇÃO TÉCNICA

Júnia Santa Rosa

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE PRODUÇÃO HABITACIONAL

Daniel Vital Nolasco

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE URBANIZAÇÃO

DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Mirna Quinderé Belmino Chaves

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE

COORDENAÇÃO

Marta Arretche

PESQUISADOR

Daniel Vazquez

ANÁLISE ESTATÍSTICA

Maria Paula Ferreira

Edgard Fusaro

Elaine Minucci

COPIDESQUE

Rogerio Schlegel

PRODUÇÃO EDITORIAL

Quatro Edições

PROJETO GRÁFICO

Flávio Peralta

CAPA

Germana Monte-Mor

REVISÃO

Márcio Guimarães

Otacílio Nunes

EDITORAÇÃO

Alexandre Santana

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE: www.centrodametropole.org.br / centrodametropole@cebrap.org.br

MINISTÉRIO DAS CIDADES: www.cidades.gov.br / cidades@ciudades.gov.br

Sumário

Introdução.....	5	
PARTE I		
CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E DÉFICIT HABITACIONAL		7
Introdução.....	9	
1. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros	11	
1.1. O ESCOPO DO ESTUDO	11	
1.2. METODOLOGIA DE ANÁLISE	13	
1.3. CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: DENSIDADE, DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E ESTABILIDADE	21	
1.3.1. As capacidades administrativas em 2004	21	
1.3.2. A distribuição espacial da tipologia e os atributos dos municípios	24	
1.3.3. Estabilidade e evolução das capacidades administrativas na área habitacional... ..	54	
2. Déficit habitacional e capacidades administrativas dos municípios brasileiros	64	
2.1. MÉTODO DE ANÁLISE.....	65	
2.2. CARACTERIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO DÉFICIT HABITACIONAL.....	67	
2.2.1. Distribuição espacial dos grupos por déficit habitacional	73	
2.3. CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS E DÉFICIT HABITACIONAL.....	76	

PARTE II

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS E EFETIVIDADE

DA POLÍTICA HABITACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS..... 81

Introdução..... 83

1. Capacidades administrativas e efetividade
da política habitacional dos municípios brasileiros

1.1. ESCOPO DO ESTUDO 85

1.2. METODOLOGIA DE ANÁLISE..... 86

1.3. AS TIPOLOGIAS DE OFERTA DE PROGRAMAS HABITACIONAIS 89

1.3.1. A tipologia de oferta de programas habitacionais no período 2001-2004 89

1.3.2. A tipologia de oferta de programas habitacionais no exercício de 2005..... 91

1.3.3. A distribuição espacial da tipologia de oferta de programas habitacionais 93

2. Programas habitacionais e capacidades administrativas municipais..... 103

3. Programas habitacionais e gasto municipal na função habitação 112

3.1. CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS, OFERTA DE PROGRAMAS

E NÍVEL DE GASTO NA FUNÇÃO HABITAÇÃO NO PERÍODO 2001-2004 112

3.2. CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS, OFERTA DE PROGRAMAS

E NÍVEL DE GASTO NA FUNÇÃO HABITAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2005..... 125

4. Potencial de arrecadação e gasto dos municípios brasileiros..... 130

4.1. METODOLOGIA DE ANÁLISE..... 130

4.2. A TIPOLOGIA DE MUNICÍPIOS SEGUNDO A CAPACIDADE POTENCIAL DE TRIBUTAÇÃO.... 134

4.3. A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS MUNICÍPIOS COM CAPACIDADE

TRIBUTÁRIA SUBEXPLORADA..... 140

4.4. A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS MUNICÍPIOS COM CAPACIDADE

TRIBUTÁRIA SUBEXPLORADA..... 143

Conclusão 151

Anexo estatístico A..... 163

Anexo estatístico B..... 167

Introdução

Esta publicação apresenta um diagnóstico detalhado das capacidades administrativas dos municípios brasileiros, desenvolvido pelo CEM (Centro de Estudos da Metrópole)/Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) para a Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, no âmbito do Projeto PNUD BRA/00/019 – “Apoio à implementação do Programa Habitar Brasil-BID”.

O estudo destinou-se a fornecer subsídios para o planejamento da Política Nacional de Habitação, oferecendo informações desagregadas e especializadas sobre as capacidades administrativas municipais, relacionando-as ao déficit dos municípios com mais de 20 mil habitantes e também aos programas habitacionais implementados e à capacidade efetiva e ao potencial de gasto em habitação em todos os municípios brasileiros.

Com efeito, o Plano Nacional de Habitação – em consonância com as funções constitucionais atribuídas à União, aos Estados e aos Municípios nesta política particular¹ – estabelece a descentralização, a territorialização e o desenvolvimento institucional entre os princípios centrais dessa política. A centralidade dos governos locais no Plano Nacional de Habitação faz com que sua implementação exija um diagnóstico bastante preciso da distribuição das capacidades institucionais e de gasto nos municípios brasileiros.

Como este estudo demonstrará, a distribuição dessas capacidades, assim como das necessidades habitacionais, é muito desigual no país. Qualquer planejamento baseado em suposições equivocadas quanto a quais são, onde estão e que atributos têm os municípios poria em risco o sucesso das medidas adotadas.

¹ O artigo 21, parágrafo XX, da Constituição brasileira estabelece que cabe à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. O artigo 23, parágrafo IX, estabelece que é “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Assim, esta análise pretende contribuir para a definição de prioridades e estratégias para o desenvolvimento institucional descentralizado. Ela permite avaliar os recursos administrativos já disponíveis e que podem ser potencialmente mobilizados para a Política Nacional de Habitação, a ser coordenada pelo Ministério das Cidades. Possibilita também identificar os municípios e regiões que precisariam de especial atenção para vir a desenvolver políticas e programas municipais na área. E, por último, permite precisar quais tipos de recursos administrativos necessitariam ser prioritariamente estimulados para que a Política Nacional de Habitação alcance seus objetivos.

Este volume é composto por duas partes. A Parte I é dedicada às capacidades administrativas dos municípios, analisando particularmente existência, densidade e estabilidade delas no tempo. Na segunda seção da Parte I, essas capacidades também são relacionadas ao déficit habitacional, no caso dos municípios com população de mais de 20 mil habitantes. Na Parte II, é explorada a relação entre capacidades administrativas e a efetividade da política habitacional, tomando como parâmetros de análise os programas habitacionais implementados pelos municípios e o gasto municipal na função habitação. Por fim, são analisadas as potencialidades de ampliação do gasto municipal em habitação, com base em um estudo detalhado do potencial de arrecadação dos municípios.

PARTE I

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E DÉFICIT HABITACIONAL

Introdução

A premissa deste diagnóstico da capacidade institucional dos municípios brasileiros para administrar programas habitacionais é que a oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos (Arretche,¹ 2000: cap. 2), estejam eles instalados no nível municipal ou no nível estadual de governo. Assim, a existência, densidade e estabilidade no tempo de tais atributos institucionais tendem a produzir efeitos sobre a extensão e a qualidade dos programas habitacionais, já que afetam diretamente a capacidade dos governos territoriais para formulá-los e os implementar.

Este diagnóstico pretende fornecer informações desagregadas e espacializadas dessas capacidades, dado que, nesta política particular, cabe aos estados e aos municípios papel central na formulação e execução de programas habitacionais. A centralidade dos governos locais no Plano Nacional de Habitação implica que sua implementação exige diagnóstico bastante preciso da distribuição das capacidades institucionais nos municípios brasileiros.

Como este estudo demonstrará, a distribuição dessas capacidades é muito desigual no país – expressivo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, ao passo que há uma elite de cidades que dispõem de capacidades institucionais suficientemente desenvolvidas para produzir políticas descentralizadas e participativas. Qualquer planejamento baseado em suposições equivocadas quanto a quais são, onde estão e que atributos têm os municípios brasileiros poria em risco o sucesso das medidas adotadas.

¹ Arretche, Marta (2000). *Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Revan.

1. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros

1.1. O ESCOPO DO ESTUDO

O estudo construiu nove clusters de municípios com base em informações sobre a existência (ou não) de distintas capacidades administrativas, conforme dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).² Estão excluídos do universo apenas os municípios para os quais não obtivemos informação. Para o ano de 2004 a amostra compreendeu 5.558 municípios, com apenas dois casos de não incluídos.³ Para o ano de 1999 a amostra compreendeu 5.500 municípios. E para 2005 incluiu 5.557 unidades de análise.

As variáveis consideradas são as seguintes:

- existência (ou não) de órgãos destinados à gestão da política habitacional;
- existência (ou não) de cadastros próprios e/ou fontes de informação para identificação do déficit municipal de moradias;
- existência (ou não) de instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais;
- existência (ou não) de fundos específicos para a política habitacional e urbana;
- existência (ou não) de consórcios de habitação.

² Os critérios metodológicos para a escolha desse ano estão explicitados na seção Metodologia de Análise.

³ Os municípios de Guimarães (RN) e Serra de São Bento (RN) não foram classificados em nenhum dos grupos criados para 2004, uma vez que apresentavam como resposta para todas as variáveis utilizadas na análise a opção “recusa”.

Três critérios analíticos orientaram a análise: a existência, a densidade e a estabilidade dessas capacidades. Por *existência* de capacidades administrativas, entende-se a presença ou ausência dos instrumentos administrativos. Por *densidade*, os efeitos associados à sua combinação em cada município do universo. Isso significa que a capacidade de ação dos governos territoriais altera-se qualitativamente na medida em que essas variáveis estão combinadas – como será demonstrado na Parte II, sobre os programas habitacionais. A existência de um órgão associada com um cadastro tem efeitos distintos da existência de um órgão sem cadastro, por exemplo. Por fim, por *estabilidade* entende-se a resiliência no tempo desses atributos institucionais, isto é, em que medida os municípios brasileiros mantêm suas capacidades administrativas uma vez que elas tenham sido instaladas. A metodologia de análise deste estudo foi construída de modo a produzir indicadores que permitissem captar esses atributos para cada um dos municípios da amostra, bem como identificar sua distribuição espacial.

A metodologia adotada implicou a construção de uma tipologia por clusters, técnica estatística que permite agrupar municípios homogêneos de acordo com a presença e a combinação dessas capacidades. Em outras palavras, municípios agrupados em um determinado cluster são similares à presença (ou ausência) de determinados recursos administrativos. Assim, como veremos, todos os municípios que não contam com nenhum instrumento de política estão agrupados no tipo 1, que é aquele caracterizado por absoluta ausência de capacidade institucional para gerir programas habitacionais.

Para a espacialização dos clusters, a tipologia construída para 2004 será analisada segundo sua localização regional ou por Unidade da Federação, distribuição por áreas metropolitanas, por faixas de número de habitantes e pelas taxas de urbanização (no ano de 2000).

Para examinar a estabilidade no tempo dos atributos institucionais, os métodos estatísticos utilizados foram aplicados inicialmente aos dados de 2004. Após a definição dos tipos de município com base em 2004, a mesma tipologia foi replicada para os dados de 1999.⁴ Essa caracterização permitiu a comparação da evolução das capacidades institucionais dos municípios no período recente. Finalmente, por razões explicadas na metodologia, o estudo apresenta a distribuição das variáveis para o ano de 2005 sem examinar os efeitos de combinação. Essa parte do estudo apresenta tabelas simples sobre a distribuição de frequência das seguintes variáveis:

- existência (ou não) de cadastros próprios e/ou fontes de informação para identificação do déficit municipal de moradias;
- existência (ou não) de instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais;
- existência (ou não) de fundos específicos para a política habitacional e urbana;
- existência (ou não) de consórcios de habitação.

O estudo considera que essas informações permitem avaliar a existência, assim como a evolução recente, da capacidade instalada para formular e implementar programas habitacionais

⁴ Os critérios metodológicos para a escolha desse ano estão explicitados na seção Metodologia da Análise.

nos municípios brasileiros. Os indicadores construídos revelam a extensão em que os municípios mobilizam burocracias, informações e órgãos para desenvolver tais políticas e programas.

No final da Parte II é analisada a relação da distribuição nacional de capacidades administrativas com o déficit habitacional nos municípios de mais de 20 mil habitantes. Essa parte do estudo discrimina a natureza das carências habitacionais dos municípios e a capacidade instalada para enfrentá-las. Em conformidade com a metodologia adotada, também essa análise espacializa as relações, de acordo com Unidade da Federação, inserção em região metropolitana, taxa de urbanização e tamanho da população do município.

1.2. METODOLOGIA DE ANÁLISE

Da fonte de dados

A base de dados é composta pelas informações prestadas pelos municípios para a Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, do IBGE. Com efeito, essa é a única fonte atualizada de dados sobre capacidades administrativas desses entes federativos. Qualquer base de dados alternativa – pesquisas realizadas no âmbito de alguns estados, por exemplo – implicaria necessariamente grande redução do escopo do estudo, além de inevitável esforço de compatibilização das informações obtidas e das técnicas de coleta de dados. Portanto, qualquer estudo sobre capacidades administrativas municipais de abrangência nacional deve partir dos dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, realizada pelo IBGE, órgão oficial de reconhecida importância na produção de dados.

Este estudo considera cinco edições da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (Gestão Pública): 1999, 2001, 2002, 2004 e 2005. De forma geral, elas se referem a três diferentes mandatos de prefeito: o ano de 1999 se localiza no mandato 1997-2000; 2001, 2002 e 2004 se incluem no mandato 2001-2004; e, finalmente, 2005 é abrangido pelo mandato 2005-2008. Sucessões de mandato são propícias a rearranjos nas estruturas administrativas, envolvendo mudanças de órgãos e suspensão de consórcios, por exemplo. Assim, a criação ou eliminação de uma ou mais capacidades administrativas sob análise pode ter ocorrido ao longo das sucessivas edições da pesquisa, particularmente em 2001 e 2005, anos de início de mandato.

Uma característica das sucessivas edições da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros nos obrigou a limitar o escopo da análise a um número mais reduzido de variáveis do que seria desejável. Trata-se da descontinuidade das variáveis levantadas nas sucessivas edições – as variáveis coletadas não são as mesmas⁵ nem as questões são formuladas do mesmo modo.⁶

⁵ Certamente há razões de ordem metodológica para essa decisão; entretanto, a análise da evolução das capacidades administrativas dos municípios ganharia em qualidade se as mesmas variáveis fossem levantadas em todas as edições da pesquisa do IBGE.

⁶ Como veremos mais adiante, esse fato impõe cautelas na interpretação dos indicadores construídos.

O Quadro 1.1 lista as variáveis analisadas. Na edição de 2002 a pesquisa não repetiu a pergunta sobre os quesitos “conselho” e “fundo”. Para o ano de 2005, não repetiu a variável “órgão de política habitacional”, limitando a análise do atributo de estabilidade das capacidades administrativas aos demais quesitos.

Quadro 1.1 – Variáveis da pesquisa sobre perfil municipal – anos selecionados

Variáveis	Ano				
	1999	2001	2002	2004	2005
Órgão	Sim	Sim	Sim	Sim	NÃO
Cadastro	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Conselho	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Fundo	Sim	Sim	NÃO	Sim	Sim
Consórcio	Sim	Sim	NÃO	Sim	Sim

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 1999, 2001, 2002, 2004, 2005.

Como nossa tipologia foi construída com base nos dados de 2004, esse é o ano de nosso particular interesse para testar as variações. Os resultados dos testes indicam que, quando controladas as respostas dadas pelo mesmo município, a variação numérica para todas as variáveis da análise é sistematicamente mais elevada entre as edições mais distantes no tempo do que nas edições mais próximas. Para todas as variáveis, a comparação entre os pares de anos de 1999-2004 e 2004-5 indica que é basicamente o quesito tempo que operou como fator de diferenciação da capacidade administrativa do município. Além disso, o controle pelas variáveis indica que a ordenação de sua distribuição de freqüência permanece essencialmente regular em todas as edições analisadas da pesquisa do IBGE. Controladas as taxas de crescimento, a seguinte ordenação de freqüência é mantida: cadastro > órgãos⁷ > conselho > consórcio. Se o fornecimento de informações fosse errático, essas regularidades não se manteriam.

Esses resultados permitem concluir que a base de dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros constitui fonte confiável e abrangente para a elaboração de diagnóstico das capacidades institucionais municipais.

Da seleção do ano de 2004

Para a construção da tipologia foi selecionado o ano de 2004. O principal critério para essa escolha diz respeito à combinação dos atributos de atualidade e abrangência das informações disponíveis.

⁷ Excetuado o ano de 2005, no qual a pergunta sobre “existência de órgãos” não foi feita.

A atualidade da informação é um critério básico para qualquer tipologia de capacidades institucionais que pretenda fornecer subsídios para a ação governamental. Em se tratando de um atributo em constante transformação, dado que instituições públicas são continuamente reformadas, a informação mais recente é a mais útil para a construção de uma tipologia que pretenda fornecer subsídios às ações de governo.

Esse critério deveria nos levar a selecionar o ano de 2005. Entretanto, como já observado, a edição da pesquisa nesse ano não levantou informações sobre a variável “existência de órgão municipal”. Já que esse é um atributo central em uma política habitacional descentralizada, sua ausência na construção dos indicadores implicaria grave lacuna na caracterização das capacidades institucionais.

Assim, a combinação de atualidade e abrangência das variáveis coletadas apontou o ano de 2004 como o mais adequado para a construção da tipologia de capacidades administrativas. Adicionalmente, tratou-se de um ano de final de mandato, em que é menos provável que alterações nas estruturas administrativas municipais tenham sido realizadas, aumentando a confiabilidade da informação coletada.

Da seleção do ano de 1999

Para avaliar a estabilidade no tempo das capacidades administrativas em 2004, foi selecionado o ano de 1999. O principal critério para esta escolha disse respeito à combinação dos atributos de distância no tempo e comparabilidade das variáveis.

Para a avaliação da trajetória dos clusters de municípios, seria interessante obter o ponto mais distante possível no tempo. Esta escolha, entretanto, deveria ser combinada à comparabilidade da informação – isto é, as mesmas variáveis deveriam estar disponíveis. A primeira edição da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, em 1999, coletou informações sobre as mesmas variáveis e com o mesmo fluxo de ordenação das questões, permitindo construir, para aquele ano, indicadores idênticos aos da tipologia construída para 2004. Além disso, tal como em 2004, tratou-se de ano de final de mandato, aumentando a confiabilidade e a comparabilidade dos indicadores.

Da seleção do ano de 2005

Embora fosse desejável, pelo fato de ser a informação mais recente, não foi possível comparar a tipologia de 2004 para o ano de 2005, em razão da supressão da informação referente à existência de órgão específico de habitação, no questionário da edição mais recente. No entanto é possível avaliar a evolução das variáveis isoladas do modelo (exceto a presença de órgão), através da comparação dos resultados obtidos em 2004 e 2005.

Como ficará evidente na análise, não se pode projetar a tipologia de 2004 para o ano de 2005. Ocorreu nesse intervalo sucessão nas administrações municipais, o que provoca,

especialmente no caso de mudanças da força política no poder, mudanças institucionais – reformas administrativas e criação e extinção de programas, por exemplo. Daí a relevância de comparar as mudanças entre esses dois anos e verificar a resiliência e estabilidade – ou eventuais discontinuidades – nas capacidades administrativas. Para 2005, portanto, a comparação pode ser realizada através de um cruzamento (*crosstabulation*) das respostas dadas por cada município para a existência ou não de cada variável selecionada.

Da construção dos indicadores

Entre as questões apresentadas no questionário da Pesquisa de Perfil dos Municípios Brasileiros (Gestão Pública), foram selecionadas cinco variáveis que estão relacionadas aos instrumentos utilizados para a política habitacional. As variáveis escolhidas foram:

- Órgão específico para implementação de política habitacional
- Cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais
- Consórcio intermunicipal que atue na área de habitação
- Conselho municipal de habitação
- Existência de fundo municipal especial na área de habitação

Todas as perguntas associadas a essas variáveis apresentavam como alternativa de resposta as opções “sim” ou “não”, indicando, respectivamente, a presença ou ausência desses atributos na administração municipal.

A pergunta sobre o *órgão específico para a implementação da política habitacional* não discrimina se este é uma secretaria independente ou um departamento no interior de outra secretaria.⁸ Em termos das capacidades administrativas, a distinção não é irrelevante, dado que uma secretaria com recursos próprios e autonomia institucional teria maior potencialidade para formular programas habitacionais do que um departamento no interior de uma secretaria de intervenção mais ampla. Entretanto, a informação coletada não permite fazer esta distinção na análise e impõe cautela na interpretação do indicador. De qualquer modo, a variável permite inferir a existência de burocracias reunidas em um órgão específico, capazes de implementar programas habitacionais. O cuidado na análise deve referir-se à inferência quanto à capacidade de formular programas habitacionais com autonomia e recursos próprios.

A pergunta sobre a existência de *cadastro de potenciais beneficiários de programas habitacionais* não diferencia entre cadastro e levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais.⁹ Nesse caso é plausível supor que a resposta positiva contemple municípios que contam

⁸ A pergunta é: “Esta prefeitura dispõe de algum órgão específico (Secretaria ou Departamento) para implementação de programas ou ações na área de habitação? () Sim () Não”.

⁹ A pergunta é: “Esta prefeitura tem cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais? () Sim () Não”.

com um cadastro das famílias beneficiárias de programas assistenciais, aí incluído o Cadastro do Bolsa-Família, e que avaliam que esse cadastro pode ser empregado para selecionar beneficiários de programas habitacionais. Se esse é o caso, ainda que sugira uma saudável integração das ações municipais, o cadastro não deve ser interpretado como uma listagem orientada a subsidiar a política habitacional do município.¹⁰ Como veremos, essa constatação nos levou a caracterizar os municípios que contam apenas com a existência de cadastro ou levantamento de necessidades como mais próximos dos municípios que não dispõem de capacidades administrativas na área habitacional.

A existência de consórcios intermunicipais é identificada por uma variável dicotômica, com base na resposta à pesquisa do IBGE. Esta variável indica capacidade de cooperação com outros municípios para os programas habitacionais. A formulação da pergunta não permite identificar parcerias com os governos estadual e federal, que são mais comuns do que as ações conjuntas intermunicipais.

Com relação à existência de conselhos e fundos, a construção dos indicadores levou em consideração a formulação da pergunta no questionário do IBGE. Devido ao fluxo do questionário aplicado, só poderiam apresentar informações sobre a existência de fundo os municípios que possuíam conselho municipal de habitação, ou seja, um município sem conselho não poderia responder à pergunta sobre fundo.¹¹

A quantificação do número de municípios com fundo (mas sem conselho) deve ser afetada por esta forma da coleta de dados, ainda que nossa suposição seja de que essa subestimação não deva ser muito significativa, pois a legislação não autoriza a existência de fundo sem conselho que o administre. Desconsiderar esse fato na construção dos indicadores produziria um viés de análise. Portanto foram criadas novas variáveis a partir da combinação das questões relacionadas a conselho e fundo, com a seguinte categorização:

- 1 – Sem conselho
- 2 – Com conselho e sem fundo
- 3 – Com conselho e com fundo.

Essa variável, juntamente com as variáveis relacionadas à existência de órgão específico para a implementação de política de habitação, à existência de cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais e à existência de consórcio intermunicipal que atue na área de habitação, formam o conjunto de informações utilizadas na análise.

¹⁰ Reforça esta hipótese a evidência de que, em 2004, 4.075 municípios declararam contar com cadastro, ao passo que apenas 2.301 contavam com um órgão para a política habitacional. Além disso, foi esta variável a que mais cresceu entre as capacidades administrativas dos municípios entre 1999 e 2004: dos 2.326 municípios que não contavam com um cadastro em 1999, 1.465 declararam a presença de cadastro ou levantamento em 2004. Em 2005 o número de municípios que declararam contar com este instrumento foi de 4.336, em um universo total de 5.557.

¹¹ A pergunta é: “12 - Existe Conselho municipal de habitação? () Sim () Não (passe para o Bloco 10) (...)”.

Da escolha dos métodos

Devido à natureza dos dados – categóricos – e ao objetivo do trabalho – identificar grupos homogêneos de municípios –, foram empregados dois procedimentos estatísticos de análise multivariada de dados: a Análise de Correspondências Múltiplas (usada com o intuito de efetuar transformação nos dados) e a Análise de Cluster (que divide o novo conjunto de informações em grupos homogêneos).

O estudo envolveu a identificação de relações entre diversas variáveis, permitindo observar os cruzamentos entre todas as questões de interesse. Uma análise de menor escala, com cruzamentos entre apenas algumas questões, não forneceria subsídios para inferir sobre as relações entre todas as variáveis com segurança. Esse objetivo implicou a escolha entre técnicas de análise multivariada, que permitem a análise simultânea de um grande número de questões, identificando relações de interdependência ou dependência entre as informações em estudo.

Análise de Correspondências Múltiplas (ACM)

Conforme já mencionado, as variáveis utilizadas na análise correspondem a informações categorizadas. Esse tipo de dado não permite quantificar ou visualizar claramente a distância ou a diferença existente entre um município e outro.

A Análise de Correspondências Múltiplas permite a transformação dos dados categóricos em novas variáveis numéricas. Além disso, possibilita a redução do número de variáveis originais a partir da criação de novas variáveis, que são combinações lineares das variáveis originais. Aqui as novas variáveis obtidas serão utilizadas na Análise de Cluster para separar os municípios em grupos homogêneos.

O número de variáveis que devem ser escolhidas a partir da ACM é determinado pela quantidade da variabilidade explicada pelo modelo. Assim, quanto maior a variabilidade explicada, melhor é a aproximação entre as novas distâncias e as distâncias na realidade.

Dessa forma, a ACM fornece basicamente como resultado a variabilidade das variáveis originais que é explicada pelo modelo e os valores para cada município segundo as novas variáveis criadas. Para determinar o número de variáveis a serem utilizadas na análise, normalmente considera-se um mínimo de variáveis com um máximo de aproveitamento das informações do conjunto de dados originais. Considera-se satisfatório utilizar número de variáveis que forneça variabilidade explicada maior que 75%. Na verdade, o ideal seria termos explicação superior a 90%, mas esse índice dificilmente é alcançado na prática. Neste trabalho, a ACM realizada para as quatro variáveis originais revelou que a utilização de três novas variáveis numéricas explicariam pouco mais de 89% da variabilidade dos dados originais.

Análise de Cluster

Uma vez determinadas as novas variáveis a partir da ACM, passa-se à segunda parte da análise, dividindo os municípios em grupos homogêneos através da Análise de Cluster. Segundo Hair¹² (1998), a Análise de Cluster, também conhecida como Análise de Conglomerados, é um conjunto de técnicas estatísticas cujo objetivo é agrupar objetos segundo suas características, formando grupos ou conglomerados homogêneos. Os objetos em cada conglomerado tendem a ser semelhantes entre si, porém diferentes dos demais objetos dos outros conglomerados. Os conglomerados obtidos devem apresentar tanto uma homogeneidade interna (dentro de cada conglomerado) como uma grande heterogeneidade externa (entre conglomerados).

A Análise de Cluster é uma técnica do tipo de interdependência, pois não é possível determinar antecipadamente as variáveis dependentes e independentes. Ao contrário, ela examina relações de interdependência entre todo o conjunto de variáveis. O critério para a formação dos grupos é dado por medidas de similaridades, dissimilaridades ou distâncias que podem ser, por exemplo, distância euclidiana, X^2 de associação, D^2 de Mahalanobis, distância métrica de Minkowski e medidas de similaridade criadas especialmente para variáveis em diferentes escalas de medida.

Os conglomerados resultantes devem ser interpretados em termos das variáveis originais usadas para constituí-los, de forma a tentar identificar as variáveis que mais distinguem um grupo dos demais, verificando a coerência dos resultados com a natureza do fenômeno ou do processo estudado.

Esse último procedimento descrito, agregado a uma análise sobre a variabilidade interna dos agrupamentos gerados, foi o critério adotado aqui para determinar o número de agrupamentos finais. O algoritmo utilizado para a geração dos grupos foi o *k-means*.

Resultados da Análise de Cluster

A análise realizada para 2004 forneceu, inicialmente, sete grupos de municípios. A partir de uma análise qualitativa desses agrupamentos, decidiu-se refinar os grupos através do desmembramento do conglomerado composto pelos atributos “cadastro”, “órgão” e “órgão e cadastro” em três novos grupos – cada um deles com municípios apresentando separadamente as características mencionadas. A opção deveu-se ao interesse analítico de estudar os grupos de municípios que apresentavam exclusivamente o cadastro como instrumento de política habitacional e aqueles que possuíam apenas um órgão específico para implementação de política habitacional.

Dessa forma, a composição final dos agrupamentos com relação aos instrumentos de política habitacional, no ano de 2004,¹³ passou a ser a demonstrada na Tabela 1.1:

¹² Hair Jr., J. F. et alii (1998). *Multivariate data analysis*. New Jersey: Prentice Hall.

¹³ Os municípios de Guimarães (RN) e Serra de São Bento (RN) não foram classificados em nenhum dos grupos criados para 2004, uma vez que apresentavam como resposta para todas as variáveis utilizadas na análise a opção “recusa”.

Tabela 1.1 – Composição final dos grupos de municípios – 2004

Grupos	Características	Total de Municípios no Grupo
1	Nenhuma	1.287
2	Cadastro	1.694
3	Órgão	148
4	Órgão e Cadastro	1.605
	Conselho s/ Fundo	
5	Cadastro e Conselho s/ Fundo	355
	Órgão e Conselho s/ Fundo	
	Órgão, Cadastro e Conselho s/ Fundo	
6	Conselho c/ Fundo	385
	Cadastro e Conselho c/ Fundo	
	Órgão e Conselho c/ Fundo	
	Órgão, Cadastro e Conselho c/ Fundo	
7	Consórcio	45
	Cadastro e Consórcio	
	Órgão, Cadastro e Consórcio	
8	Cadastro, Consórcio e Conselho s/ Fundo	15
	Órgão, Cadastro, Consórcio e Conselho s/ Fundo	
	Cadastro, Consórcio e Conselho c/ Fundo	
9	Órgão, Consórcio e Conselho c/ Fundo	24
	Órgão, Cadastro, Consórcio e Conselho c/ Fundo	

As análises estatísticas mencionadas foram utilizadas apenas para a construção da tipologia de grupos a partir de dados de 2004. A partir da definição da tipologia final da Tabela 1.1, os grupos de 1999 foram criados diretamente por meio da observação da existência ou não dos instrumentos considerados em cada um dos municípios, sem a necessidade de nova análise estatística.

Dos 5.560 municípios existentes no Brasil em 2004, 60 ficaram sem classificação para os grupos relativos a 1999, devido aos seguintes motivos:

- a) 53 municípios foram criados em 2001;
- b) 3 municípios apresentaram tipologia diferente da considerada para os grupos formados em 2004: Ribeirão Pires (SP) e Maceió (AL) possuíam “órgão e consórcio” em 1999, enquanto Roque Gonzales (RS) apresentava a tipologia “órgão, consórcio e conselho sem fundo” neste mesmo ano;
- c) 4 municípios apresentaram, como resposta para os instrumentos considerados, a opção “ignorado”. Trata-se de Estiva Gerbi (SP), São José da Bela Vista (SP), Aramari (BA) e Canaã dos Carajás (PA).

A amostra, portanto, conta com 5.500 municípios. A Tabela 1.2 apresenta a composição final dos grupos em 1999 de acordo com os clusters de capacidades administrativas:

Tabela 1.2 – Composição final dos grupos de municípios – 1999

Grupos	Características	Total de Municípios no Grupo
1	Nenhuma	2.009
2	Cadastro	1.771
3	Órgão	237
4	Órgão e Cadastro Conselho s/ Fundo	1.019
5	Cadastro e Conselho s/ Fundo Órgão e Conselho s/ Fundo Órgão, Cadastro e Conselho s/ Fundo	288
6	Conselho c/ Fundo Cadastro e Conselho c/ Fundo Órgão e Conselho c/ Fundo Órgão, Cadastro e Conselho c/ Fundo	132
7	Consórcio Cadastro e Consórcio Órgão, Cadastro e Consórcio	33
8	Cadastro, Consórcio e Conselho s/ Fundo Órgão, Cadastro, Consórcio e Conselho s/ Fundo	7
9	Cadastro, Consórcio e Conselho c/ Fundo Órgão, Cadastro, Consórcio e Conselho c/ Fundo	4

1.3. CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: DENSIDADE, DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E ESTABILIDADE

1.3.1. As capacidades administrativas em 2004

A tipologia classificou 5.558 municípios de acordo com as suas capacidades administrativas para a política habitacional. Conforme visto na Tabela 1.1, foram obtidos nove grupos.

Cada grupo é marcado por um elemento central ou por um conjunto de elementos relacionados com a capacidade dos municípios na gestão da política habitacional. O agrupamento está baseado na existência de característica predominante comum entre eles. Essa tipologia permite captar os efeitos da combinação de variáveis. A opção metodológica de examinar as variáveis isoladamente talvez tornasse a análise mais simples, mas não permitiria visualizar a densidade das capacidades administrativas municipais. A presença de uma combinação de variáveis institucionais é analiticamente relevante para avaliar o potencial existente nos municípios para administrar programas habitacionais, de acordo com os princípios previstos no Plano Nacional de Habitação. Em outras palavras, adotar procedimentos

inferior a este número implicaria comprometer a homogeneidade interna de cada cluster.

O *Grupo 1* apresenta como característica principal a ausência de todos os instrumentos de política habitacional observados no estudo. Os municípios desse grupo não dispõem de nenhum recurso administrativo relacionado à política habitacional, ou seja, estes municípios estão na “estaca zero” em relação à capacidade de produzir serviços habitacionais. Neste estágio encontravam-se, em 2004, quase um quarto (23,2%) dos municípios brasileiros.¹⁴

Visto pelo “lado cheio do copo”, esse resultado implica afirmar que 77% dos municípios brasileiros estavam dotados de alguma capacidade para produzir serviços habitacionais. Como será demonstrado no cruzamento das capacidades administrativas com a tipologia de programas habitacionais, mesmo a mais simples capacidade – a existência de cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais – afeta positivamente a possibilidade de oferta de programas.

O *Grupo 2* possui apenas uma característica distintiva, a presença de cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais. Nesse grupo encontra-se a maioria dos municípios da amostra (30,5%). A existência do cadastro ou levantamento é a característica mais freqüente entre os municípios que possuem capacidades administrativas. São raros os casos de municípios que possuem alguma outra capacidade administrativa e que não tenham declarado possuir cadastro ou levantamento – são 196 municípios, menos de 5% dos casos.

A existência de um grande número de municípios que tenham declarado cadastro ou “levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais” e que não contem sequer com um departamento de assuntos habitacionais (mesmo que dentro de uma secretaria de finalidade similar) – 1.694 municípios – permite levantar a hipótese de que este cadastro seja o mesmo utilizado para selecionar famílias beneficiárias de programas assistenciais. Não se trataria, portanto, de cadastro de natureza habitacional, que detalhe a natureza do déficit habitacional, mas um levantamento de famílias carentes que, por definição, seriam candidatas a beneficiar-se dos programas habitacionais para baixa renda. Se essa hipótese estiver correta, esses municípios estarão muito próximos daqueles que não dispõem de instrumentos próprios para a política habitacional.

O *Grupo 3* é definido pela existência de apenas um órgão, departamento ou divisão específicos para a gestão da política habitacional. Nessa situação encontravam-se em 2004 2,7% dos municípios. É provável que o tamanho desse grupo seja afetado pelo comportamento da variável “cadastro”, descrita acima, ampliando o tamanho do Grupo 4 – que reúne municípios com órgão e cadastro. Muitos municípios que dispõem apenas de um órgão para a política

¹⁴ A ausência de apenas dois municípios do universo não afeta os resultados da análise.

habitacional utilizam o levantamento de famílias carentes como cadastro para seleção de beneficiários de seus programas habitacionais.

A presença de um órgão específico é uma característica bastante comum entre os municípios que possuem alguma capacidade de política habitacional, estando presente em 54,3% dos casos (exclusivo o Grupo 1). Assim, apesar de ser um elemento presente em boa parte dos municípios, a existência de órgão específico para a política habitacional vem, na maioria dos casos, acompanhada de outra capacidade administrativa, o que reduz o tamanho do Grupo 3. Quando são detectadas as duas características mais comuns reunidas – órgão e cadastro –, o município encaixa-se no perfil do *Grupo 4*, que abarca 28,9% do total.

Os quatro primeiros grupos concentram mais de 85% dos casos, distribuídos entre 23% sem nenhuma capacidade administrativa (Grupo 1) e 62% com apenas um cadastro e/ou um órgão (Grupos 2, 3 e 4). Visto pelo ângulo da capacidade de produzir serviços habitacionais – de oferta de unidades residenciais ou lotes urbanos, bem como de intervenção fundiária –, o quadro não é tão desanimador, pois o Grupo 1 é composto por cerca de um quarto do universo. Por outro lado, os requisitos institucionais da Política Nacional de Habitação são mais exigentes, já que incluem instituições participativas e/ou cooperativas, bem como recursos dirigidos à política habitacional. Em 2004 essas exigências administrativas eram atendidas por uma pequena elite de municípios, representando 15% do total.

O *Grupo 5* possui como característica central a presença de conselho municipal de habitação, acompanhada da ausência de fundo específico para a área. É importante notar que a maioria dos integrantes desse grupo também possui cadastro e/ou órgão – apenas 20, de um total de 355, têm como único atributo institucional a existência de conselho municipal de habitação. O grupo todo responde por 6,4% dos casos, sendo que o conselho pode ser encarado como mecanismo de participação social na política habitacional. O conselho aumenta a capacidade de gestão local na área de habitação, especialmente nos casos em que os municípios possuem as três características reunidas (conselho, cadastro e órgão), que representam 56% (199 casos) desse grupo (Tabela 1.1).

O *Grupo 6* é marcado pela existência de um conselho que administra fundo específico, o que revela a combinação de recursos institucionais para promover a participação dos cidadãos e para viabilizar o financiamento da política habitacional. O grupo representa 6,9% dos municípios brasileiros. Assim como no grupo anterior, a maioria dos municípios do Grupo 6 também possui cadastro e/ou órgão, sendo que a existência dos três elementos aparece em 77% dos integrantes do grupo, o que revela maior capacidade de gestão da política habitacional. Apenas oito municípios do grupo contam apenas com conselho e fundo, sem a presença de órgão específico para a política habitacional; portanto, este é um atributo institucional de rara ocorrência.

A existência de consórcio para programas habitacionais é a característica presente nos três últimos grupos. Essa capacidade institucional revela esforços de cooperação entre municípios na área habitacional. No *Grupo 7* o elemento central é a presença de consórcio, isoladamente ou associada à existência de cadastro ou de cadastro e órgão. No *Grupo 8* o consórcio está associado à existência de conselho sem fundo, acompanhado da existência de cadastro ou órgão específico para essa área de intervenção. No *Grupo 9* o consórcio é acompanhado da existência de conselho e de fundo específicos, além de cadastro e órgão para a política habitacional.

Os Grupos 7, 8 e 9 representam 1,5% dos municípios brasileiros – os 84 municípios que declaram estar consorciados para produzir programas habitacionais. Na grande maioria dos casos observou-se a coexistência de cadastro (91,7%), órgão (67,9%) e conselho (46,4%). Assim, conclui-se que é bastante reduzida a cooperação entre municípios na área habitacional por meio de consórcio. É plausível supor que os consórcios sejam compostos por municípios com diferentes capacidades administrativas, já que não há exigência de que disponham dos mesmos instrumentos institucionais para produzir formas de cooperação.

Por fim, destaca-se um pequeno grupo de 20 municípios que reúnem todas as capacidades institucionais examinadas neste estudo. Localizados dentro do Grupo 9, eles representam menos de 0,5% dos municípios brasileiros (Tabela 1.1).

1.3.2. A distribuição espacial da tipologia e os atributos dos municípios

Existem diferenças na proporção de municípios em cada grupo, segundo o tamanho da população e por Unidade da Federação? Os grupos estão concentrados espacialmente? É importante examinar se as variações nas capacidades administrativas dos municípios são explicadas por esses e outros atributos, como as taxas de urbanização ou o pertencimento a regiões metropolitanas. As análises empreendidas a seguir têm esse objetivo.

Distribuição dos grupos por Unidades da Federação

As Tabelas 1.3, 1.4 e 1.5 apresentam informações sobre a distribuição dos clusters de capacidades administrativas segundo a Unidade da Federação a que o município pertence.

Tabela 1.3 – Distribuição absoluta dos grupos de capacidades administrativas por UF – 2004

UF	Grupos									Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Rondônia	29	12	-	9	-	1	-	-	1	52
Acre	3	12	-	6	-	1	-	-	-	22
Amazonas	7	14	3	34	2	-	2	-	-	62
Roraima	1	3	-	8	2	-	1	-	-	15
Pará	66	32	7	34	1	1	2	-	-	143
Amapá	3	1	5	7	-	-	-	-	-	16
Tocantins	10	73	-	51	2	1	2	-	-	139
Maranhão	73	73	5	62	3	-	1	-	-	217
Piauí	107	41	18	48	3	2	3	-	-	222
Ceará	29	33	3	104	11	3	-	-	1	184
Rio Grande do Norte	15	38	2	86	15	8	-	-	1	165
Paraíba	58	102	4	53	2	2	1	-	1	223
Pernambuco	62	48	14	47	8	1	5	-	-	185
Alagoas	14	28	3	54	2	1	-	-	-	102
Sergipe	9	11	-	51	2	-	1	1	-	75
Bahia	88	124	23	150	12	11	5	4	-	417
Minas Gerais	275	301	15	142	53	60	1	-	6	853
Espírito Santo	11	25	2	28	6	5	-	1	-	78
Rio de Janeiro	5	25	4	52	3	3	-	-	-	92
São Paulo	209	209	21	153	11	25	13	1	3	645
Paraná	84	148	4	122	17	19	3	2	-	399
Santa Catarina	33	84	5	94	26	48	1	1	1	293
Rio Grande do Sul	67	75	4	54	105	174	3	4	10	496
Mato Grosso do Sul	3	37	-	24	6	6	1	-	-	77
Mato Grosso	5	44	3	30	50	6	-	1	-	139
Goiás	21	101	3	102	13	6	-	-	-	246
Distrito Federal	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Total	1.287	1.694	148	1.605	355	385	45	15	24	5.558

Há uma grande concentração de municípios do Grupo 1 em Minas Gerais (275 municípios e 21,4% do total deste grupo) e em São Paulo (209 e 16,2% do total deste grupo), como se constata nas Tabelas 1.3 e 1.4. Contudo, todas as Unidades da Federação apresentaram algum município nesse grupo, à exceção do Distrito Federal. Na verdade, a elevada participação dos municípios paulistas e mineiros é razão direta do tamanho desses estados – com total de 645 e 883 municípios, respectivamente.

Tabela 1.4 – Distribuição dos grupos de capacidades administrativas nas UFs* 2004 – em %

UF	Grupos									Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Rondônia	55,8	23,1	-	17,3	-	1,9	-	-	1,9	100,0
Acre	13,6	54,5	-	27,3	-	4,5	-	-	-	100,0
Amazonas	11,3	22,6	4,8	54,8	3,2	-	3,2	-	-	100,0
Roraima	6,7	20,0	-	53,3	13,3	-	6,7	-	-	100,0
Pará	46,2	22,4	4,9	23,8	0,7	0,7	1,4	-	-	100,0
Amapá	18,8	6,3	31,3	43,8	-	-	-	-	-	100,0
Tocantins	7,2	52,5	-	36,7	1,4	0,7	1,4	-	-	100,0
Maranhão	33,6	33,6	2,3	28,6	1,4	-	0,5	-	-	100,0
Piauí	48,2	18,5	8,1	21,6	1,4	0,9	1,4	-	-	100,0
Ceará	15,8	17,9	1,6	56,5	6,0	1,6	-	-	0,5	100,0
Rio Grande do Norte	9,1	23,0	1,2	52,1	9,1	4,8	-	-	0,6	100,0
Paraíba	26,0	45,7	1,8	23,8	0,9	0,9	0,4	-	0,4	100,0
Pernambuco	33,5	25,9	7,6	25,4	4,3	0,5	2,7	-	-	100,0
Alagoas	13,7	27,5	2,9	52,9	2,0	1,0	-	-	-	100,0
Sergipe	12,0	14,7	-	68,0	2,7	-	1,3	1,3	-	100,0
Bahia	21,1	29,7	5,5	36,0	2,9	2,6	1,2	1,0	-	100,0
Minas Gerais	32,2	35,3	1,8	16,6	6,2	7,0	0,1	-	0,7	100,0
Espírito Santo	14,1	32,1	2,6	35,9	7,7	6,4	-	1,3	-	100,0
Rio de Janeiro	5,4	27,2	4,3	56,5	3,3	3,3	-	-	-	100,0
São Paulo	32,4	32,4	3,3	23,7	1,7	3,9	2,0	0,2	0,5	100,0
Paraná	21,1	37,1	1,0	30,6	4,3	4,8	0,8	0,5	-	100,0
Santa Catarina	11,3	28,7	1,7	32,1	8,9	16,4	0,3	0,3	0,3	100,0
Rio Grande do Sul	13,5	15,1	0,8	10,9	21,2	35,1	0,6	0,8	2,0	100,0
Mato Grosso do Sul	3,9	48,1	-	31,2	7,8	7,8	1,3	-	-	100,0
Mato Grosso	3,6	31,7	2,2	21,6	36,0	4,3	-	0,7	-	100,0
Goiás	8,5	41,1	1,2	41,5	5,3	2,4	-	-	-	100,0
Distrito Federal	-	-	-	-	-	100,0	-	-	-	100,0

Para evitar o viés analítico derivado da diferença no número absoluto de municípios de cada estado, a observação deve centrar-se na distribuição dos municípios de cada estado pelos nove grupos (Tabela 1.4). Assim, destaca-se o caso de Rondônia, em que mais da metade (55,8% de um total de 52) dos municípios estava no Grupo 1 em 2004. Igualmente elevadas eram as taxas de Pará e Piauí, bem superiores a 40% do total. Maranhão, Pernambuco, São Paulo e Minas Gerais apresentaram taxas superiores a 30% do total de seus municípios desprovidos de qualquer instrumento para implementação de programas habitacionais. Paraíba, Bahia e

Paraná, por sua vez, registraram mais de 20% de seus municípios nessa condição. Os estados com menor incidência de municípios nesse grupo são Roraima (6,7%), Tocantins (7,2%), Mato Grosso (3,6%), Mato Grosso do Sul (3,9%) e Rio de Janeiro (5,4%).

Testes estatísticos com a técnica de Chaid indicam que o Grupo 1 apresenta predominância nas regiões Sudeste, Norte e Nordeste, com taxas de presença superiores à média nacional. Esse resultado, entretanto, é puxado por alguns estados específicos.¹⁵

Os municípios do Grupo 2 concentram-se principalmente em Minas Gerais (17,8%) e em São Paulo (12,3%), o que é explicado, em parte, pela grande quantidade de municípios nesses estados (Tabelas 1.3 e 1.5). A distribuição dos grupos no interior dos estados (Tabela 1.4) revela que mais da metade dos municípios do Acre e de Tocantins pertence a esse grupo – respectivamente, 54,5% de um total de 22 municípios e 52,2% de um total de 139. Paraíba, Mato Grosso do Sul e Goiás são estados em que mais de 40% dos municípios declararam em 2004 contar apenas com um cadastro – e nenhum órgão – para seus programas habitacionais. Maranhão, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás apresentaram mais de um quarto de seus municípios nessa condição.

Para um exercício de análise, é possível aproximar os municípios que dispõem apenas de cadastro (Grupo 2) dos que não dispõem de nenhuma capacidade administrativa para gerir programas habitacionais (Grupo 1). Nesse caso, os seguintes estados teriam mais da metade de seus municípios sem essas capacidades institucionais: Rondônia, Acre, Pará e Tocantins, na região Norte; Maranhão, Piauí, Paraíba e Pernambuco, no Nordeste; Minas Gerais e São Paulo, na região Sudeste; Paraná, na região Sul; e Mato Grosso do Sul e Goiás, no Centro-Oeste.

Essa listagem sugere mais uma vez que a observação das capacidades administrativas apenas por regiões pode esconder desigualdades no interior de cada região.

¹⁵ Na região Norte, Rondônia e Roraima encontram-se em situações muito distintas com relação à presença de seus municípios nesse grupo. O mesmo pode ser constatado com relação a Rio Grande do Norte e Piauí, no Nordeste, assim como Minas Gerais e Rio de Janeiro, na região Sudeste (Tabela 1.5).

Tabela 1.5 – Distribuição dos grupos de capacidades administrativas por UF* 2004 – em %

UF	Grupos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Rondônia	2,3	0,7	-	0,6	-	0,3	-	-	4,2
Acre	0,2	0,7	-	0,4	-	0,3	-	-	-
Amazonas	0,5	0,8	2,0	2,1	0,6	-	4,4	-	-
Roraima	0,1	0,2	-	0,5	0,6	-	2,2	-	-
Pará	5,1	1,9	4,7	2,1	0,3	0,3	4,4	-	-
Amapá	0,2	0,1	3,4	0,4	-	-	-	-	-
Tocantins	0,8	4,3	-	3,2	0,6	0,3	4,4	-	-
Maranhão	5,7	4,3	3,4	3,9	0,8	-	2,2	-	-
Piauí	8,3	2,4	12,2	3,0	0,8	0,5	6,7	-	-
Ceará	2,3	1,9	2,0	6,5	3,1	0,8	-	-	4,2
Rio Grande do Norte	1,2	2,2	1,4	5,4	4,2	2,1	-	-	4,2
Paraíba	4,5	6,0	2,7	3,3	0,6	0,5	2,2	-	4,2
Pernambuco	4,8	2,8	9,5	2,9	2,3	0,3	11,1	-	-
Alagoas	1,1	1,7	2,0	3,4	0,6	0,3	-	-	-
Sergipe	0,7	0,6	-	3,2	0,6	-	2,2	6,7	-
Bahia	6,8	7,3	15,5	9,3	3,4	2,9	11,1	26,7	-
Minas Gerais	21,4	17,8	10,1	8,8	14,9	15,6	2,2	-	25
Espírito Santo	0,9	1,5	1,4	1,7	1,7	1,3	-	6,7	-
Rio de Janeiro	0,4	1,5	2,7	3,2	0,8	0,8	-	-	-
São Paulo	16,2	12,3	14,2	9,5	3,1	6,5	28,9	6,7	12,5
Paraná	6,5	8,7	2,7	7,6	4,8	4,9	6,7	13,3	-
Santa Catarina	2,6	5,0	3,4	5,9	7,3	12,5	2,2	6,7	4,2
Rio Grande do Sul	5,2	4,4	2,7	3,4	29,6	45,2	6,7	26,7	41,7
Mato Grosso do Sul	0,2	2,2	-	1,5	1,7	1,6	2,2	-	-
Mato Grosso	0,4	2,6	2,0	1,9	14,1	1,6	-	6,7	-
Goiás	1,6	6,0	2,0	6,4	3,7	1,6	-	-	-
Distrito Federal	-	-	-	-	-	0,3	-	-	-
TOTAL	100								

* Percentual de municípios de cada grupo nos estados.

No Grupo 3, dos municípios que contam com órgão para a política habitacional, destaca-se a alta participação da Bahia (15,5%) e de São Paulo (14,2%), como se vê na Tabela 1.5, concentração mais uma vez afetada pelo elevado número de municípios desses estados. A participação percentual desse grupo dentro de cada Unidade da Federação (Tabela 1.4) revela não haver in-

cidência superior a 10% em nenhum estado, exceto o Amapá – onde 31,3% dos municípios encontram-se nesse grupo. De outro lado, deve-se ressaltar que em seis estados (Acre, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima e Sergipe) e no Distrito Federal não havia nenhum município contando exclusivamente com órgão especializado em 2004. Essa distribuição é certamente afetada pelo reduzido número de municípios deste grupo.

No caso do Grupo 4, cuja característica central é a coexistência de órgão e cadastro, a frequência é bastante superior, sendo esta a segunda situação mais comum (menor apenas que o Grupo 2). De novo, o número absoluto de municípios de São Paulo, Bahia e Minas Gerais contribui para a elevada participação desses estados no grupo – respectivamente, 9,5%, 9,3% e 8,8% do total (Tabela 1.5).

Contudo merece destaque o fato de que mais da metade dos municípios de Sergipe (68,0%), Rio de Janeiro (56,5%), Ceará (56,5%), Amazonas (54,8%), Roraima (53,3%), Alagoas (52,9%) e Rio Grande do Norte (52,1%) pertence ao Grupo 4. O estado com menor incidência de municípios no grupo é o Rio Grande do Sul (cerca de 11%).

É possível fazer um exercício de análise aproximando os Grupos 3 e 4, dada sua similaridade – é plausível que a presença do cadastro tenha sido interpretada pelos informantes como levantamento de famílias de baixa renda, havendo assim pequena diferença entre os dois grupos. Nessa hipótese, os seguintes estados contariam com mais de 50% de seus municípios com basicamente um órgão específico: Amazonas, Roraima e Amapá, na região Norte; Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe e Bahia, no Nordeste; e Rio de Janeiro, na região Sudeste. Além disso, diversos estados das regiões Sul e Centro-Oeste apresentariam concentração de municípios nessa condição, com taxas superiores a 30% (Tabela 1.5). Essa forma de observação sugere a necessidade de investigar o desempenho de estados específicos para examinar as desigualdades regionais na distribuição das capacidades administrativas.

Nos Grupos 5 e 6 a característica predominante é a existência de conselho entre os instrumentos de política habitacional; no primeiro, sem a existência de fundo específico; no segundo, com o fundo. No que tange à frequência dos municípios nesses grupos, em ambos os casos destaca-se o Rio Grande do Sul – que concentra 30% dos municípios do Grupo 5 (Tabela 1.5) e tem 21% dos municípios do estado nesse grupo (Tabela 1.4). No Grupo 6, caracterizado pela existência de conselhos com fundo, destaca-se São Paulo, com 29% dos municípios desse cluster (Tabela 1.5) – que, no entanto, representam apenas 4% dos municípios do estado (Tabela 1.4), confirmando mais uma vez o efeito do número absoluto de municípios nas distribuições de frequência. Também Mato Grosso destaca-se no Grupo 5, com 36% dos seus municípios pertencentes a essa subdivisão (Tabela 1.4).

Admitindo que os Grupos 5 e 6 são similares no que diz respeito à existência de mecanismos participativos, vale notar que apenas Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso contam com taxas próximas ou superiores a 15% de seus municípios com essa capacidade institucional. Nessa dimensão, sim, é possível detectar desigualdade regional robusta, pois as regiões Norte e

Nordeste apresentam concentração maior de estados com taxas inferiores a 15% de municípios com conselho, ao passo que taxas superiores a 15% estão concentradas em estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Observe-se, porém, que essa taxa de corte – 15% – é bastante baixa; na verdade, muito inferior àquela encontrada em outras políticas setoriais.

Nos Grupos 7, 8 e 9 o elemento central é o consórcio na área habitacional. Conforme vimos antes, o consórcio é de maneira geral iniciativa bastante incipiente na política municipal de habitação, pois apenas 84 municípios apresentavam esse instrumento em 2004. Por conta disso, optou-se pela análise em termos absolutos, já que os valores percentuais acabam definidos mais fortemente pelo denominador (número total de municípios em cada Unidade da Federação).¹⁶

Dessa maneira, é possível afirmar que boa parte dos municípios do Grupo 7 situa-se em São Paulo (28,9%, no total de 13 casos). No Grupo 8, os estados da Bahia (26,7%) e do Rio Grande do Sul (26,7%) congregam juntos mais da metade dos municípios (com 4 casos em cada um). Por fim, cabe destacar que a maior parte dos municípios do Grupo 9 encontra-se no Rio Grande do Sul (41,7%) e em Minas Gerais (25,0%), sendo 10 casos no primeiro e 6 no segundo.

Distribuição dos grupos segundo o porte dos municípios

Existem diferenças nas capacidades administrativas na área habitacional entre os municípios de pequeno, médio ou grande porte? Para responder a essa questão, é necessário construir uma classificação dos municípios segundo o tamanho da população (Perfil Municipal/IBGE, 2004). A classificação tradicional distingue cinco faixas:

- 1) Até 5.000 habitantes (24,5% dos municípios brasileiros);
- 2) de 5.001 até 20.000 habitantes (47,3% do total);
- 3) de 20.001 até 100.000 habitantes (23,7% do total);
- 4) de 100.001 até 500.000 habitantes (3,9% do total);
- 5) mais de 500.000 habitantes (0,6% do total).

A Tabela 1.6 apresenta o número de municípios em cada grupo segundo o porte populacional, a partir de dados de 2004. A Tabela 1.7 apresenta a participação percentual de cada cluster de capacidades administrativas no grupo de municípios por faixa populacional. A Tabela 1.8 mostra a participação percentual de cada grupo de municípios por faixa populacional no interior de cada cluster de capacidades administrativas. Essas duas últimas tabelas foram obtidas através de cruzamento (*crosstabulation*) entre as duas classificações, por faixa populacional e por grupo de capacidades.

¹⁶ Por exemplo, a Tabela 1.4 mostra que 6,7% dos municípios de Roraima encontram-se no Grupo 7. No entanto, esse número expressa apenas um caso no universo de 15 municípios do estado.

Tabela 1.6 – Número de municípios em cada grupo segundo porte populacional – 2004

Faixas de População	Grupos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Até 5.000	374	521	14	248	103	86	7	2	4
De 5.001 a 20.000	697	859	70	697	149	128	15	6	8
De 20.001 a 100.000	209	294	57	541	88	104	14	6	4
De 100.001 a 500.000	6	20	6	105	12	54	8	1	7
Mais de 500.000	1	-	1	14	3	13	1	-	1
Total	1.287	1.694	148	1.605	355	385	45	15	24

Tabela 1.7 – Participação dos grupos de capacidades administrativas por grupo de população – 2004 – em %

Faixas de População	Grupos									Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Até 5.000	27,5	38,3	1,0	18,2	7,6	6,3	0,5	0,1	0,3	100,0
De 5.001 a 20.000	26,5	32,7	2,7	26,5	5,7	4,9	0,6	0,2	0,3	100,0
De 20.001 a 100.000	15,9	22,3	4,3	41,1	6,7	7,9	1,1	0,5	0,3	100,0
De 100.001 a 500.000	2,7	9,1	2,7	47,9	5,5	24,7	3,7	0,5	3,2	100,0
Mais de 500.000	2,9	-	2,9	41,2	8,8	38,2	2,9	-	2,9	100,0
Total	23,2	30,5	2,7	28,9	6,4	6,9	0,8	0,3	0,4	100,0

Tabela 1.8 – Participação do grupo de população por cluster de capacidades administrativas – 2004 – em %

Faixas de População	Grupos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Até 5.000	29,1	30,8	9,5	15,5	29,0	22,3	15,6	13,3	16,7
De 5.001 a 20.000	54,2	50,7	47,3	43,4	42,0	33,2	33,3	40,0	33,3
De 20.001 a 100.000	16,2	17,4	38,5	33,7	24,8	27,0	31,1	40,0	16,7
De 100.001 a 500.000	0,5	1,2	4,1	6,5	3,4	14,0	17,8	6,7	29,2
Mais de 500.000	0,1	-	0,7	0,9	0,8	3,4	2,2	-	4,2
Total	100								

Em 2004 a ausência de capacidades administrativas para a política de habitação era condição mais fortemente encontrada nos municípios pequenos (com até 20.000 habitantes). Eles representam 83% dos municípios do Grupo 1 e 81,5% dos municípios do Grupo 2 (Tabela 1.8). Entre os municípios de até 5 mil habitantes, 66% estão nos Grupos 1 e 2. Para a faixa

seguinte, entre 5 mil e 20 mil habitantes, esse número é de 59% (Tabela 1.7).

Quanto maior o porte populacional, menos freqüente é a situação de um município não contar com instrumentos para produzir programas habitacionais. A absoluta ausência de instrumentos institucionais para a política habitacional praticamente não ocorre em municípios de mais de 100 mil habitantes.¹⁷ Simetricamente, a densidade de capacidades administrativas – definida como a presença das diversas variáveis estudadas – é reduzida nos pequenos municípios.¹⁸

Boa parte dos municípios de porte intermediário (de 20.001 a 100 mil habitantes) conta pelo menos com um órgão específico para implementar programas habitacionais.¹⁹ Merece destaque o percentual de municípios que possuem, exclusivamente, órgão e cadastro, correspondendo a 41% (Tabela 1.7). Nessa faixa, contudo, cerca de 16% dos municípios não possuem nenhum elemento de capacidade administrativa e apenas 15% declararam dispor de conselhos (com ou sem fundo). Consórcios estavam presentes em menos de 2% dos casos.

Esses dados evidenciam o limitado uso de mecanismos de participação (conselhos) e de cooperação (consórcios) na política de habitação nos municípios com menos de 100 mil habitantes, que representam mais de 95% dos municípios brasileiros.

Na quarta faixa (população entre 100.001 e 500 mil habitantes) o percentual de municípios sem instrumentos administrativos na área habitacional é de apenas 2,7% – o menor índice de todas as faixas. Também é mais baixo o número de municípios que possuíam apenas o cadastro em 2004, inferior a 10% (Tabela 1.7). Tal como nos municípios entre 20 mil e 100 mil habitantes, a grande concentração de capacidades administrativas nessa faixa está em contar com um órgão específico, acompanhado de levantamento para seleção de famílias potencialmente beneficiárias. O Grupo 4 – órgão com cadastro – representa quase metade dos municípios dessa faixa. Em pouco mais de 30% desses municípios havia um conselho, que na maioria dos casos administrava fundo específico. Além disso, cerca de 7% dos municípios da faixa declararam ter instituído alguma forma de cooperação – via consórcio – na área habitacional (Tabela 1.7). A maior densidade de capacidades administrativas entre os municípios desse porte confirma a existência de relação entre capacidades institucionais na área habitacional e tamanho da população.

Entre os maiores municípios brasileiros (população superior a 500 mil habitantes), os Conselhos Municipais de Habitação estão presentes em 47% dos casos. Percentual menor (38%)

¹⁷ São apenas sete casos (Tabela 1.6).

¹⁸ Dos municípios de até 5 mil habitantes, 7,6% são do Grupo 5 e 6,3% do Grupo 6, sendo praticamente nula sua presença nos Grupos 7, 8 e 9. Nos municípios de 5 mil a 20 mil habitantes, os Grupos 6 e 7 representam, respectivamente, 5,7% e 4,9% do total e, mais uma vez, há registro praticamente nulo dos Grupos 7, 8 e 9. Os Grupos 5 e 6 se caracterizam pela presença de conselho. A participação em consórcio também é bastante incipiente, em torno de 1% (Grupos 7 a 9), conforme demonstrado na Tabela 1.7.

¹⁹ Somados os Grupos 3 e 4 (Tabela 1.7), 44,4% dos municípios dessa faixa populacional contam pelo menos com um órgão específico para a política habitacional.

tem conselho que administra fundo específico (Tabela 1.7). Ainda que essas taxas confirmem a inferência sobre a existência de relação entre densidade de capacidades administrativas e tamanho da população, não se pode perder de vista que o universo nesse caso é de apenas catorze municípios (Tabela 1.6).

Em resumo, conclui-se que a ausência total de capacidades administrativa está concentrada em municípios de porte inferior a 20 mil habitantes. Em todas as faixas populacionais, a participação dos municípios que possuem apenas órgão e/ou cadastro (soma dos Grupos 2 a 4) é de cerca de 60%, com exceção dos 34 municípios com mais de 500 mil habitantes. No que tange aos conselhos e consórcios, verificou-se que eles são mais comuns nos municípios de maior porte; a participação percentual média desses instrumentos é inferior a, respectivamente, 15% e 2% nos municípios com menos de 100 mil habitantes.

Por fim, cabe ainda uma importante consideração sobre as características dos conselhos segundo o porte municipal: quanto mais elevada a faixa populacional, maior é o percentual de conselhos que administram um fundo específico. Isso indica que, além de haver maior presença de conselhos nos municípios de maior porte, este mecanismo de participação social está associado à presença de recursos cativos para a área da habitação.

Distribuição dos grupos segundo as áreas metropolitanas

Diferentes estudos – entre os quais destaca-se *Déficit habitacional no Brasil*, publicado pelo Ministério das Cidades²⁰ – revelaram que grande parte do déficit habitacional se concentra nas áreas metropolitanas. Portanto, para um estudo desta natureza, é importante verificar as capacidades administrativas dos municípios localizados em áreas metropolitanas.

Aqui a análise abrangeu 21 regiões metropolitanas formalmente constituídas, 6 núcleos metropolitanos e 3 Rides (regiões integradas de desenvolvimento). Os 365 municípios que se encaixavam nessas três categorias (aproximadamente 6,5% do total de municípios brasileiros) foram considerados “metropolitanos”, enquanto os demais foram tratados como “não-metropolitanos”. A Tabela 1.9 mostra a distribuição de municípios metropolitanos e não-metropolitanos, segundo os nove grupos de capacidades administrativas habitacionais, em quantidade e valores percentuais. Os resultados foram obtidos através do cruzamento (*crosstabulation*) entre classificação segundo área metropolitana (ou não) e os grupos de capacidades de gestão habitacional.²¹

²⁰ Fundação João Pinheiro (2006). *Déficit habitacional no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades.

²¹ No Anexo Estatístico A estão apresentadas as tabelas que desagregam os dados – em termos absolutos e percentuais – para as diferentes áreas metropolitanas do estudo.

Tabela 1.9 – Distribuição dos grupos de capacidades administrativas por áreas metropolitanas – 2004

Grupos	Região Metropolitana	Nº de Municípios	Percentual por grupo
1	Não-metropolitanos	1.242	96,5
	Metropolitanos	45	3,5
2	Não-metropolitanos	1.630	96,2
	Metropolitanos	64	3,8
3	Não-metropolitanos	135	91,2
	Metropolitanos	13	8,8
4	Não-metropolitanos	1.468	91,5
	Metropolitanos	137	8,5
5	Não-metropolitanos	333	93,8
	Metropolitanos	22	6,2
6	Não-metropolitanos	320	83,1
	Metropolitanos	65	16,9
7	Não-metropolitanos	34	75,6
	Metropolitanos	11	24,4
8	Não-metropolitanos	13	86,7
	Metropolitanos	2	13,3
9	Não-metropolitanos	18	75,0
	Metropolitanos	6	25,0

No Grupo 1, caracterizado pela ausência de capacidades administrativas, há 45 municípios em áreas metropolitanas. O número representa 3,5% dos casos do grupo e 12% dos municípios localizados em áreas metropolitanas.

Somados os casos dos Grupos 1 e 2, que declararam em 2004 não contar com órgão específico para a política habitacional, obtêm-se 109 municípios localizados em áreas metropolitanas destituídos desse atributo institucional (Tabela 1.9). Trata-se de 30% dos municípios localizados em áreas metropolitanas. Casos com essa característica estão presentes em quase todas as áreas metropolitanas analisadas neste estudo, com exceção da Região Metropolitana da Baixada Santista, da Região Metropolitana de Macapá e da Região Metropolitana do Vale do Aço.²²

Nos Grupos 3 e 4, com municípios que em 2004 informaram dispor apenas de um órgão ou de um cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais, estavam 150 municípios de áreas metropolitanas (Tabela 1.9) – com presença em todas as áreas estudadas, com exceção do Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí. Nada menos que 41% do total dos municípios metropolitanos deste estudo apresentaram essa condição, revelando estar nesse cluster a maior concentração de governos locais.

²² As tabelas descritivas estão no Anexo Estatístico A.

A participação relativa dos municípios metropolitanos no interior de um dado cluster cresce quando consideramos a presença de mecanismo de participação (existência de conselhos, característica central dos Grupos 5 e 6) e de cooperação intermunicipal (existência de consórcios, característica dos Grupos 7, 8 e 9). Somados os municípios metropolitanos dos Grupos 5 e 6, reúnem-se 87 casos, que representam 24% do total daqueles localizados nessas áreas. No caso do Grupo 6, cuja principal característica é a existência de conselho com fundo, os municípios metropolitanos correspondem a 17% do total (Tabela 1.9).

Municípios com instrumentos participativos estão presentes em quase todas as áreas metropolitanas estudadas, à exceção do Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense, da Região Metropolitana de Belém, da Região Metropolitana da Grande São Luís, da Região Metropolitana de Londrina, da Região Metropolitana de Macapá e da Região Metropolitana do Vale do Aço.

Quando o consórcio é o elemento central de diferenciação, a participação relativa dos municípios metropolitanos cresce, correspondendo a 24% dos municípios do Grupo 7 e a 13% dos casos do Grupo 8. A maior participação de municípios metropolitanos ocorre no Grupo 9, no qual todas as capacidades administrativas tendem a estar presentes. Um quarto dos municípios desse grupo está localizado em regiões metropolitanas, mas essa proporção é fortemente afetada pelo reduzido tamanho do universo, de 24 casos (Tabela 1.9).

Municípios de regiões metropolitanas não tendem a ser significativamente mais capacitados institucionalmente para produzir serviços habitacionais, sob modalidades participativas ou consorciadas. Estes são atributos institucionais de uma elite de 106 municípios, menos de 30% deles municípios metropolitanos.

Distribuição dos grupos segundo taxa de urbanização

O estudo sobre o *Déficit habitacional no Brasil*, publicado pelo Ministério das Cidades,²³ revelou que grande parte do déficit habitacional está concentrado no meio urbano. Assim, cabe examinar separadamente a relação entre capacidades administrativas municipais para a política de habitação e taxa de urbanização. Ao contrário do que se poderia supor, a correlação entre taxa de urbanização (baseada no Censo 2000) e tamanho populacional (estimado para 2004) não foi tão elevada ($r = 0,164$), o que justifica a análise dos grupos segundo o nível de urbanização dos municípios.

Para isso, foi adotado o procedimento de dividir os municípios segundo a taxa de urbanização (Censo/IBGE, 2000) em cinco faixas:

- 1) Até 20% (correspondendo a 4,8% dos municípios brasileiros);
- 2) acima de 20% até 40% (19,8% do total);
- 3) acima de 40% a 60% (26,5% do total);

²³ Op. cit.

4) acima de 60% a 80% (26,6 % do total);

5) acima de 80% (22,4% do total).

As Tabelas 1.10, 1.11 e 1.12 mostram, respectivamente: a quantidade de municípios em cada grupo, segundo a taxa de urbanização; a participação percentual de cada faixa de urbanização, segundo os grupos de capacidades; e a distribuição dos grupos de capacidades, segundo as respectivas taxas de urbanização. Os resultados foram obtidos através de cruzamento (*crosstabulation*) entre as duas classificações, por faixa segundo a taxa de urbanização e o respectivo grupo de capacidades de cada município.

Os dados da Tabela 1.10 sugerem ser razoável analisar com cautela a importância relativa dos municípios com taxa de urbanização inferior a 20%, dado seu reduzido número. Nessa faixa, entretanto, estão concentradas as características de maior destituição de capacidades institucionais na área habitacional: 36,6% dos municípios com até 20% de urbanização não possuem nenhum elemento de gestão habitacional e 30% possuem unicamente levantamento de famílias potencialmente interessadas em serviços habitacionais (Tabela 1.11).

Os municípios do Grupo 1 apresentam taxas de urbanização inferiores às dos Grupos 2, 3 e 4 (caracterizados por contar com um órgão ou cadastro), podendo, portanto, ser caracterizados como mais rurais. No entanto, a distribuição de frequência dos grupos por taxa de urbanização não varia significativamente nesses grupos (Tabela 1.12). Em outras palavras, a ausência de qualquer capacidade para gerir programas habitacionais estava, em 2004, igualmente distribuída entre municípios com até 80% de taxas de urbanização.

Tabela 1.10 – Número de municípios por grupos (2004) e faixas de taxa de urbanização (2000*)

Faixas de Taxa de Urbanização	Grupos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Até 20%	96	79	9	48	13	16	1	-	-
Mais de 20% a 40%	320	342	31	251	67	60	13	2	4
Mais de 40% a 60%	373	462	36	396	92	78	10	6	4
Mais de 60% a 80%	297	505	35	448	88	78	6	4	3
Mais de 80%	193	287	37	455	83	148	15	2	12
Total	1.279	1.675	148	1.598	343	380	45	14	23

Fonte: Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2004; elaboração dos autores.

* Taxa de urbanização calculada com base nos dados populacionais obtidos para os 5.507 municípios do Censo Demográfico 2000 – IBGE.

**Tabela 1.11 – Distribuição das faixas de taxa de urbanização (2000*)
de municípios segundo grupos (2004) – em %**

Faixas de Taxa de Urbanização	Grupos									Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Até 20%	36,6	30,2	3,4	18,3	5,0	6,1	0,4	-	-	100,0
Mais de 20% a 40%	29,4	31,4	2,8	23,0	6,1	5,5	1,2	0,2	0,4	100,0
Mais de 40% a 60%	25,6	31,7	2,5	27,2	6,3	5,4	0,7	0,4	0,3	100,0
Mais de 60% a 80%	20,3	34,5	2,4	30,6	6,0	5,3	0,4	0,3	0,2	100,0
Mais de 80%	15,7	23,3	3,0	36,9	6,7	12,0	1,2	0,2	1,0	100,0
Total	23,2	30,4	2,7	29,0	6,2	6,9	0,8	0,3	0,4	100,0

Fonte: Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2004; elaboração dos autores.

* Taxa de urbanização calculada com base nos dados populacionais obtidos para os 5.507 municípios do Censo Demográfico 2000 – IBGE.

**Tabela 1.12 – Distribuição dos grupos de municípios (2004)
segundo faixas de taxa de urbanização (2000*) – em %**

Faixas de Taxa de Urbanização	Grupos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Até 20%	7,5	4,7	6,1	3,0	3,8	4,2	2,2	-	-
Mais de 20% a 40%	25,0	20,4	20,9	15,7	19,5	15,8	28,9	14,3	17,4
Mais de 40% a 60%	29,2	27,6	24,3	24,8	26,8	20,5	22,2	42,9	17,4
Mais de 60% a 80%	23,2	30,1	23,6	28,0	25,7	20,5	13,3	28,6	13,0
Mais de 80%	15,1	17,1	25,0	28,5	24,2	38,9	33,3	14,3	52,2
Total	100,0								

Fonte: Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2004; elaboração dos autores.

* Taxa de urbanização calculada com base nos dados populacionais obtidos para os 5.507 municípios do Censo Demográfico 2000 – IBGE.

Considerando a presença de conselho como característica diferencial (Grupos 5 e 6), observa-se que os percentuais são bastante semelhantes entre as diferentes faixas de urbanização (Tabela 1.11). Por fim, a presença de consórcio na área habitacional é bastante residual em todas as faixas de urbanização, refletindo o reduzido número de municípios com mecanismos de cooperação (Tabela 1.11).

Em resumo, se excetuados os municípios rurais – aqui definidos como aqueles em que a taxa de urbanização é inferior a 20% –, as evidências indicam que os Grupos 1, 2, 3 e 4 tendem a apresentar taxas de urbanização inferiores às dos Grupos 5, 6, 7, 8 e 9. Isso indica que os primeiros grupos citados tendem a ser mais rurais e os segundos, mais urbanos. Essas diferenças são, no entanto, pouco significativas, não havendo evidências que autorizem afirmar qualquer relação robusta entre taxa de urbanização e capacidades institucionais na área habitacional.

Aprofundando a análise de distribuição espacial

A importância de localizar espacialmente as capacidades administrativas aponta a necessidade de fazer testes adicionais, visando examinar a existência de algum padrão associado a fatores demográficos ou de localização. Para isso, foi realizada análise empregando a técnica CHAID – recurso estatístico que permite determinar a hierarquia de influências sobre determinado fenômeno. Neste estudo isso significou identificar quais dos atributos analisados têm maior influência sobre a distribuição dos grupos de capacidades administrativas.

A técnica é utilizada para estudar a relação entre uma variável dependente e uma série de variáveis preditoras que interagem entre si. A partir de uma tabela de dupla entrada entre a variável preditora e a dependente, o modelo testa para a variável preditora todas as partições possíveis de suas categorias, procurando aquela que apresenta o maior valor para a estatística X^2 . A partir da escolha da partição, os dados são agrupados segundo essa partição e uma nova análise é realizada dentro de cada subgrupo, repetindo-se o procedimento anterior para a variável dependente e os demais preditores. Em suma, a técnica CHAID permitirá hierarquizar os atributos considerados na análise – região,²⁴ tamanho da população do município, taxa de urbanização e pertencimento a região metropolitana –, levando em conta os que mais afetaram a existência e composição das capacidades administrativas na mensuração realizada em 2004.

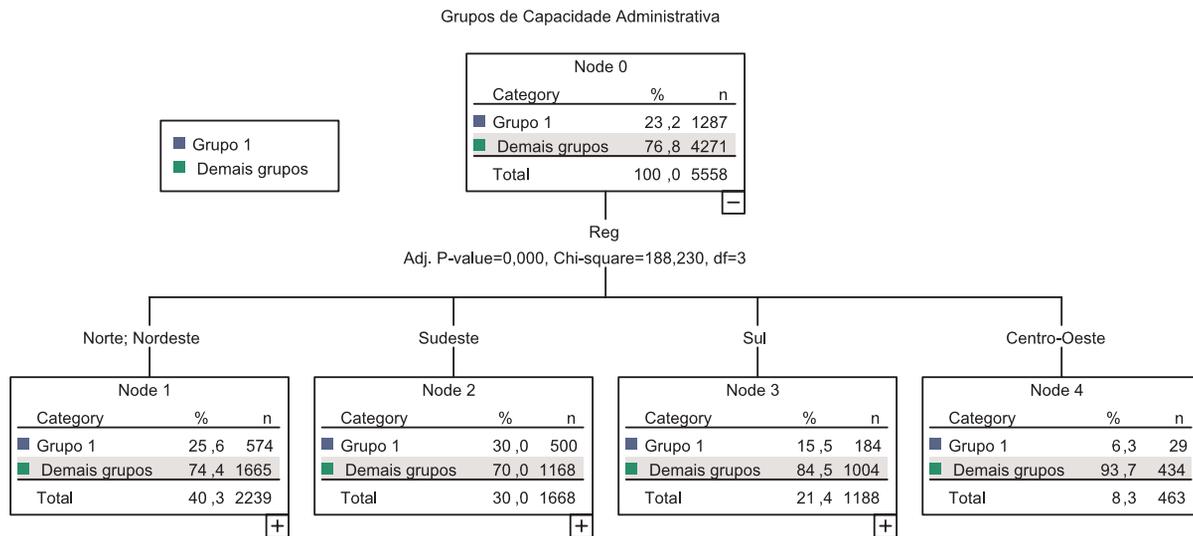
Inicialmente, a idéia era utilizar o modelo CHAID para analisar os nove grupos de municípios de capacidades administrativas. Porém, devido ao grande número de categorias para a variável resposta do modelo (os nove grupos de municípios) e também considerando o fato de existir grande variabilidade no número de municípios que compõem cada grupo,²⁵ optou-se por um modelo que considerasse apenas duas categorias: o Grupo 1 (nenhuma capacidade administrativa) e a junção de todos os demais grupos (que representariam a presença de pelo menos um instrumento de capacidade administrativa).

A primeira discriminação do modelo CHAID para essa nova categorização dos grupos de capacidades administrativas é a região, indicando ser este o fator mais importante para a identificação da total ausência de capacidades administrativas. Assim, observa-se que a concentração de municípios do Grupo 1 nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste é ligeiramente superior à observada na região Sul (15,5%) e consideravelmente maior à da região Centro-Oeste (6,3%).

²⁴ Por razões operacionais, o modelo analítico adotou a região como parâmetro de análise. Considerar as 27 Unidades da Federação como parâmetro seria o mais adequado, pois já constatamos que há diferenças expressivas entre estados da mesma região. Entretanto, os resultados da análise produziram árvore muito complexa, tornando a análise pouco conclusiva.

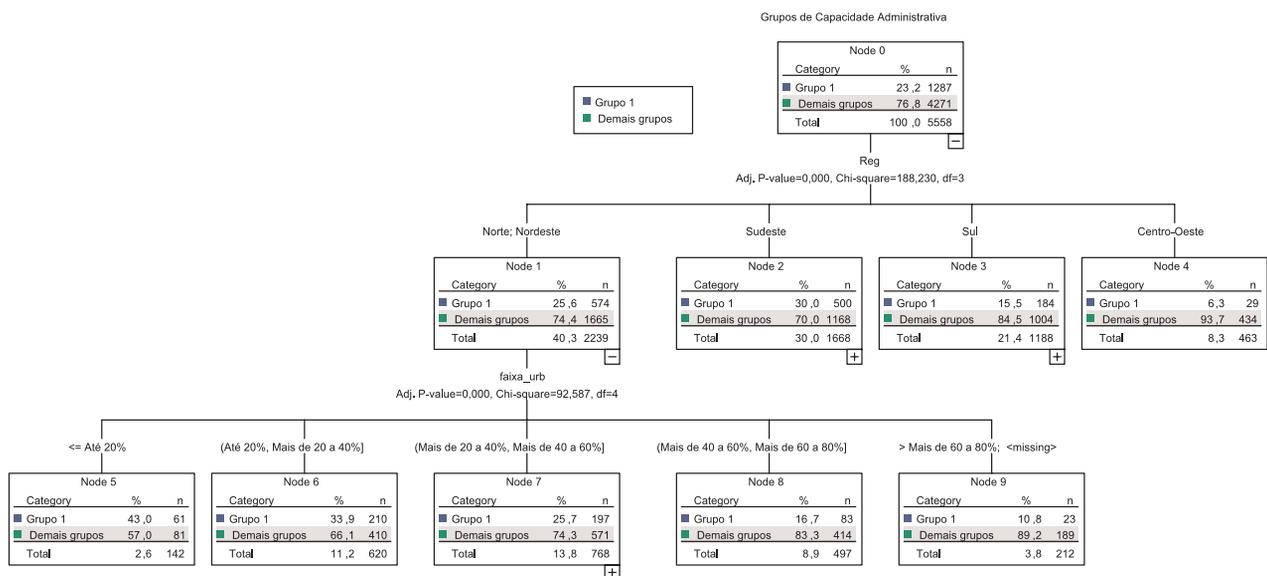
²⁵ Por exemplo, enquanto o Grupo 1 possui 1.287 municípios, os Grupos 7, 8 e 9 agregam, respectivamente, 45, 15 e 24 municípios.

Figura 1.1 – Modelo CHAID para nova categorização dos grupos de capacidades administrativas (primeira partição)



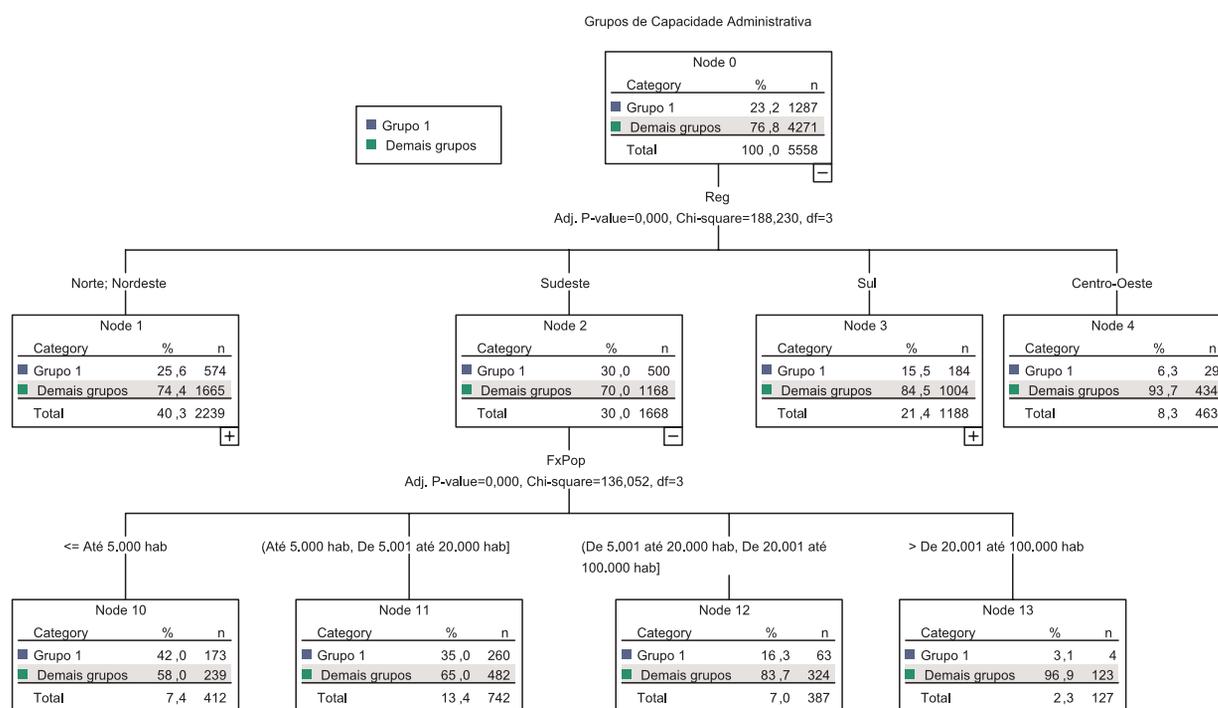
A Figura 1.1 apresenta apenas a primeira partição obtida para o modelo CHAID. No caso, a presença de um “+” na parte inferior do boxe indica que o modelo criou novas partições. Assim, para os municípios localizados nas regiões Norte e Nordeste, a próxima discriminação do modelo diz respeito à taxa de urbanização. O modelo mostrou que quanto maior essa taxa para os municípios dessa região, menor a proporção de casos com ausência de capacidades administrativas.

Figura 1.2 – Modelo CHAID para nova categorização dos grupos de capacidades administrativas (partição para as regiões Norte/Nordeste)



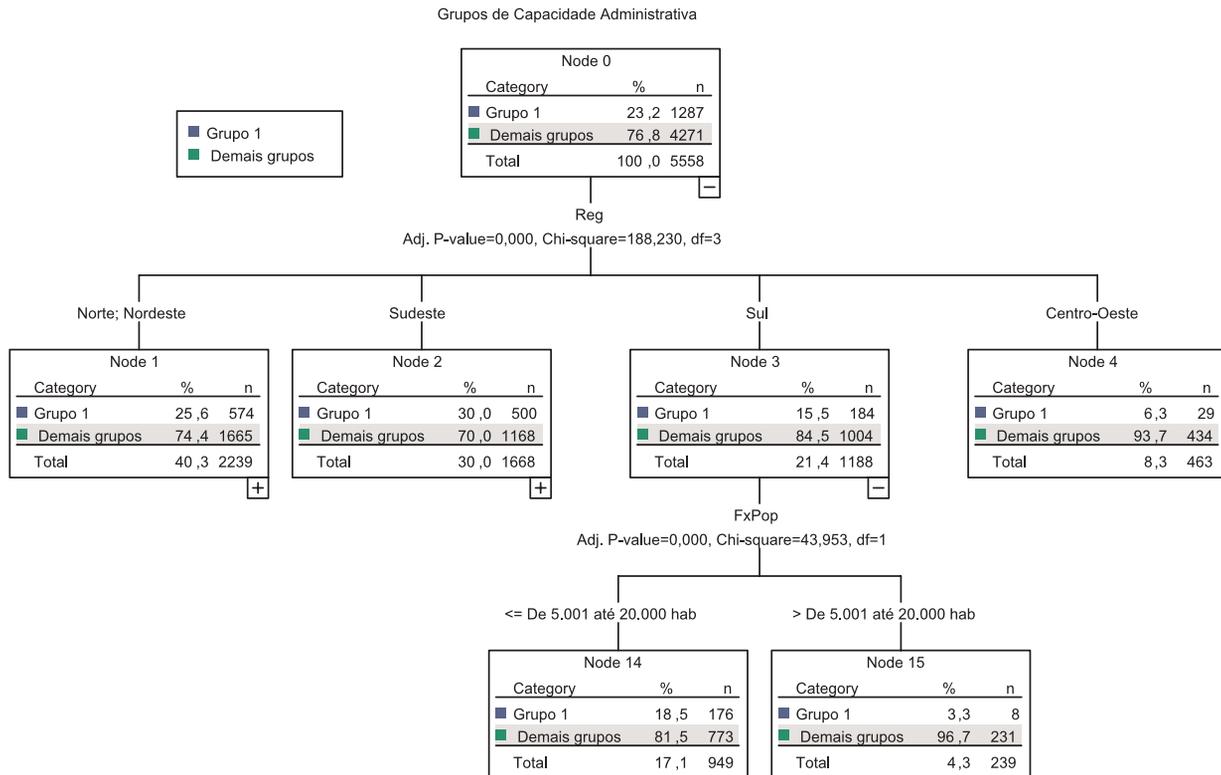
Em relação ao Sudeste, observa-se entre os municípios de até 20 mil habitantes maior percentual daqueles que pertencem ao Grupo 1, sendo esse percentual declinante à medida que aumenta o porte do município.

Figura 1.3 – Modelo CHAID para nova categorização dos grupos de capacidades administrativas (partição para a região Sudeste)



Finalmente, para a região Sul, a discriminação diz respeito ao número de habitantes. Entre os municípios com até 20 mil habitantes, 18,5% pertencem ao Grupo 1 – percentual que cai para 3,3% entre os municípios com mais de 20 mil habitantes.

Figura 1.4 – Modelo CHAID para nova categorização dos grupos de capacidades administrativas (partição para a região Sul)

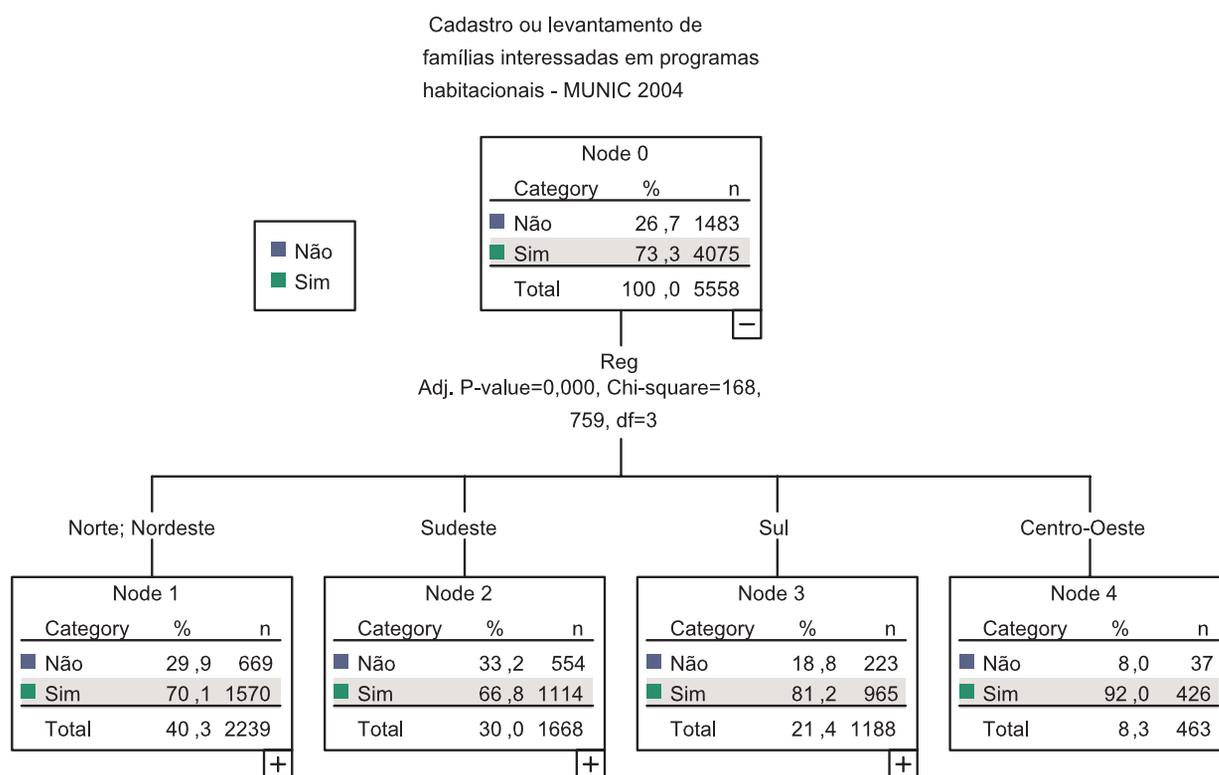


Em síntese, governos locais destituídos de capacidades administrativas tendem a estar mais concentrados nos municípios pequenos (com até 20 mil habitantes) da região Sudeste e nos municípios rurais das regiões Norte e Nordeste.

Para melhor caracterização dos municípios segundo tipo de instrumento de política habitacional, optou-se também pela construção de modelos CHAID para cada uma das variáveis originais – cadastro, órgão, conselho e consórcio –, de forma a testar separadamente o efeito da presença ou não de cada um dos instrumentos de política.

A presença de *cadastro* de famílias interessadas em programas habitacionais era a capacidade administrativa mais presente nos municípios em 2004. Do total de 5.558 municípios, 4.075 contavam com esse atributo – cerca de 73% do total. A primeira discriminação aberta pelo modelo, indicando o principal fator associado à existência dessa capacidade em 2004, foi a região (Figura 1.5).

Figura 1.5 – Modelo CHAID para cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais (primeira partição)

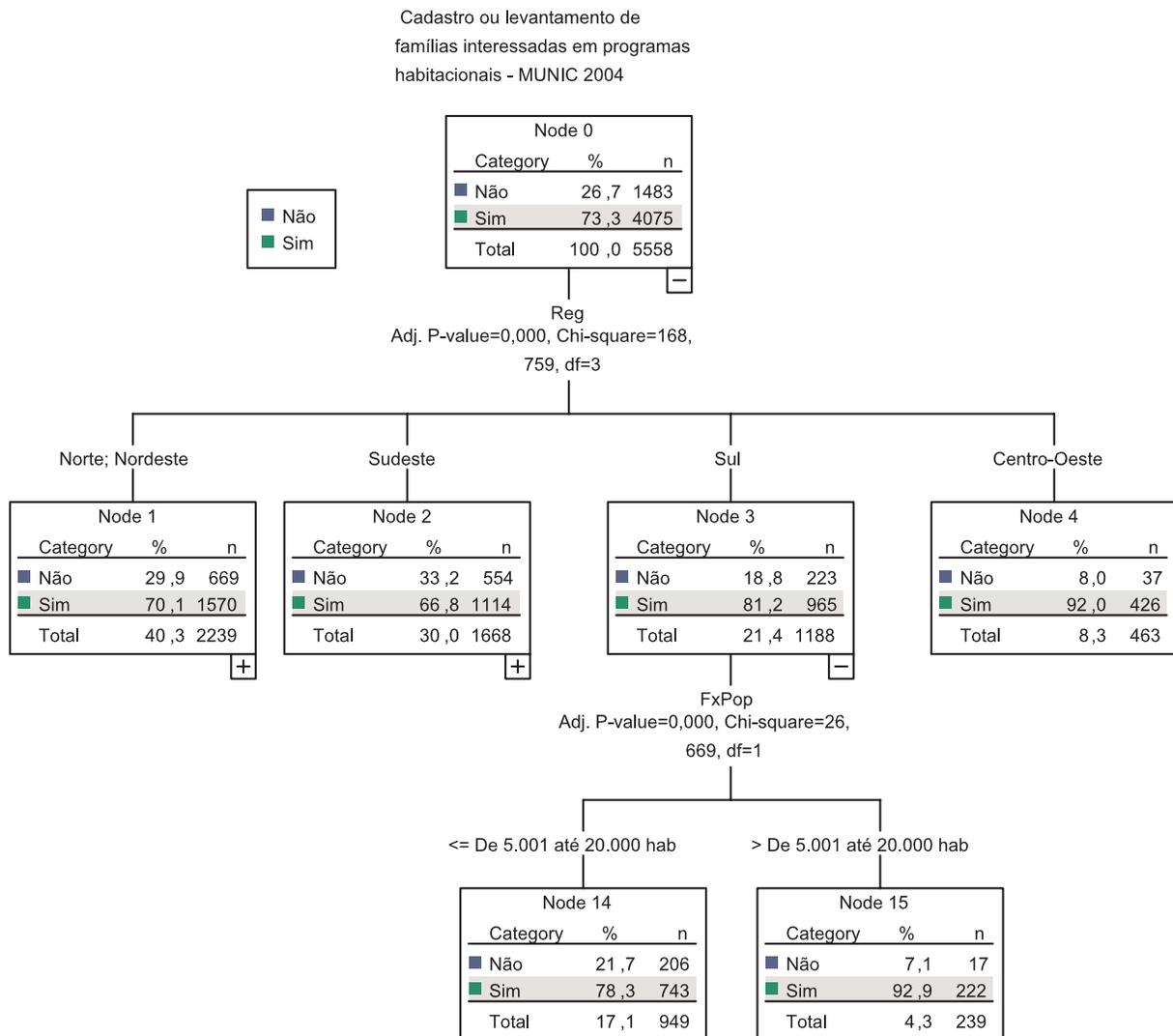


Ainda que a presença do cadastro se distribuisse por todas as regiões, os municípios do Sul e do Centro-Oeste apresentaram presença maior desse instrumento.²⁶ Na região Centro-Oeste o cadastro era tão disseminado que o modelo não discrimina mais nenhuma variável.²⁷ As variáveis discriminadas para as demais regiões são distintas.

²⁶ Para uma média nacional de 73,3% de municípios com cadastro, as regiões Sul e Centro-Oeste apresentam, respectivamente, proporções de 81,2% e 92% do total de seus municípios. Os percentuais das regiões Norte/Nordeste e Sudeste, entretanto, não são expressivamente inferiores: 70,1% e 66,8%, respectivamente.

²⁷ Este resultado é indicado pela ausência do sinal “+” no canto inferior direito do boxe.

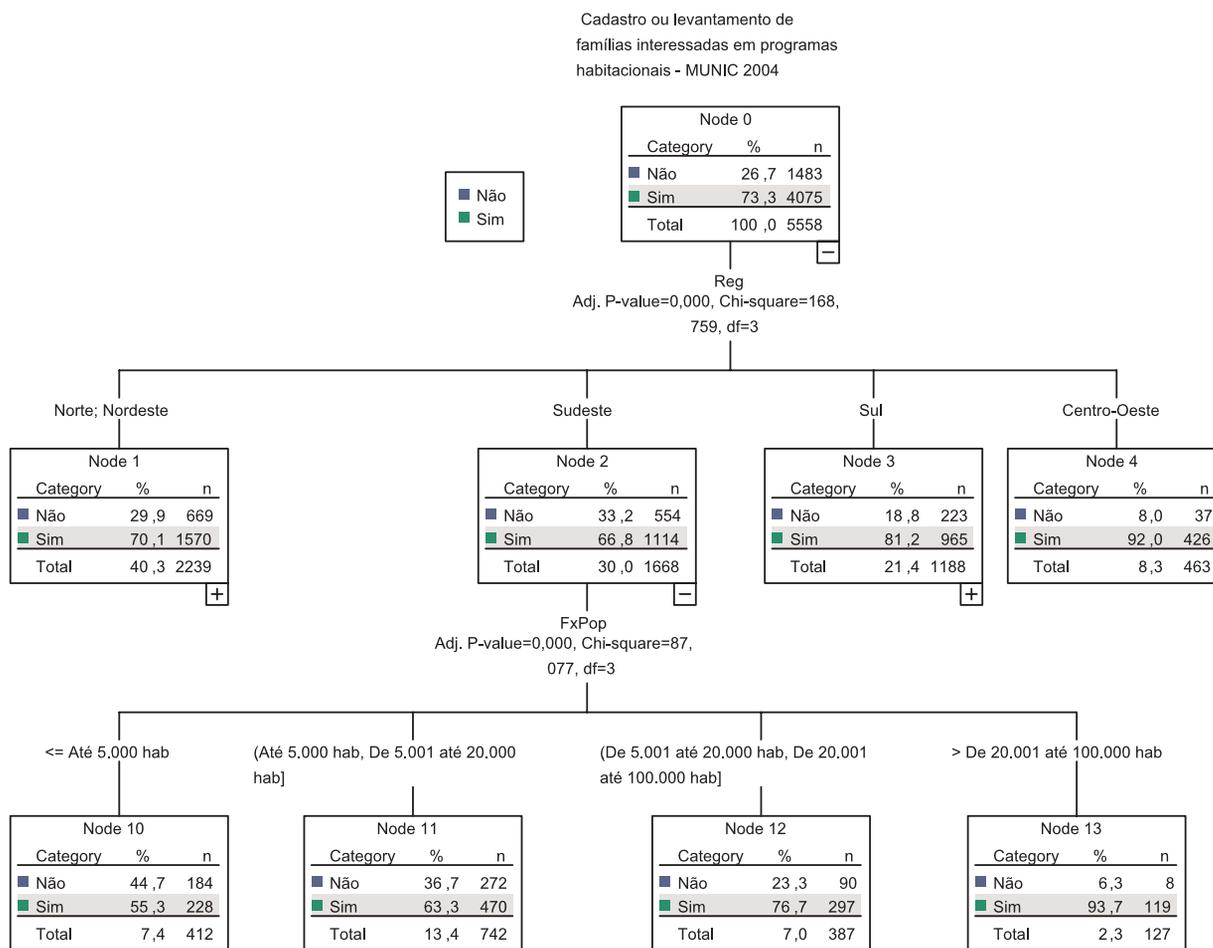
Figura 1.6 – Modelo CHAID para cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais (partição para a região Sul)



Nas regiões Sul e Sudeste era o tamanho do município que afetava positivamente a existência do cadastro, embora essa determinação varie de acordo com o tamanho da população. No Sul, a quase totalidade (92,9%) dos municípios com mais de 20 mil habitantes contava com cadastro (Figura 1.6), ao passo que na região Sudeste era a quase totalidade dos municípios de mais de 100 mil habitantes que dispunha desse recurso²⁸ (Figura 1.7).

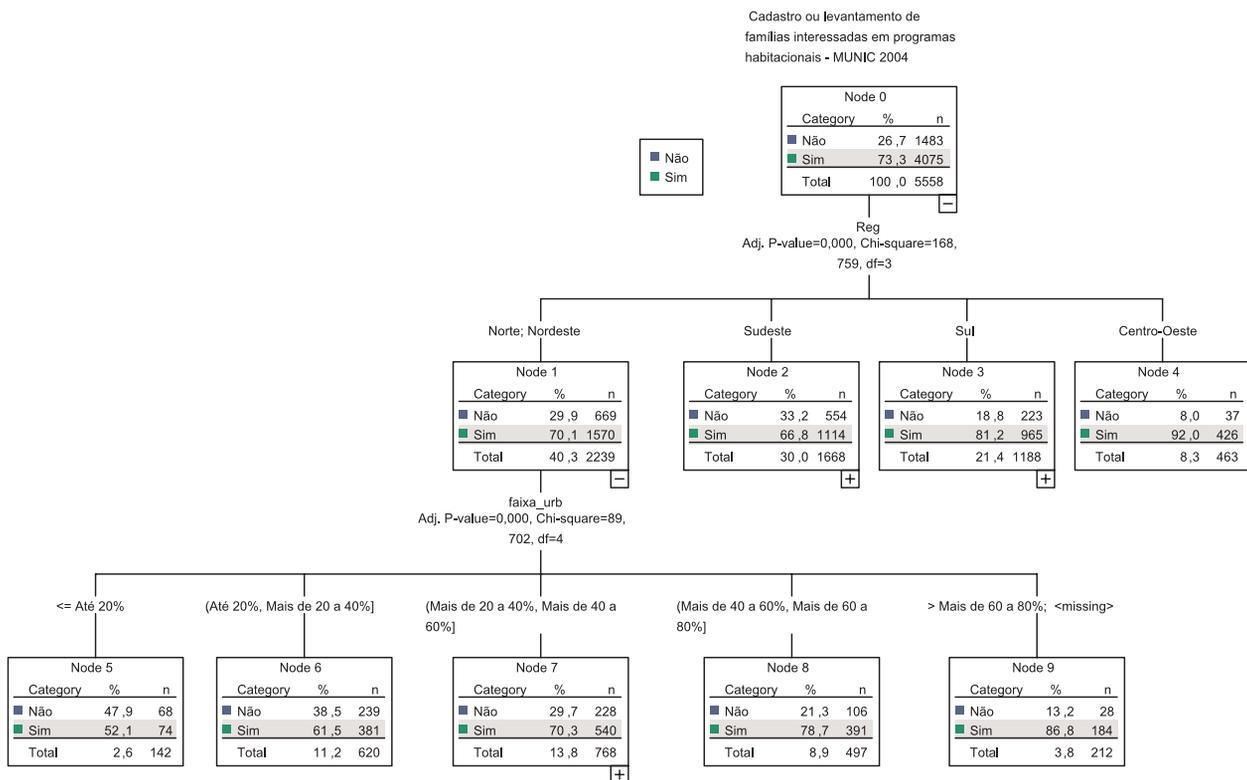
²⁸ Estes são 119 dos 127 municípios nessa faixa de população da região Sudeste.

Figura 1.7 – Modelo CHAID para cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais (partição para a região Sudeste)



Nas regiões Norte e Nordeste, por sua vez, foi a urbanização que afetou positivamente a existência de cadastro. Quanto maior a taxa de urbanização, maior o percentual de municípios que contavam com esse instrumento, sendo o tamanho do município pouco relevante (Figura 1.8).

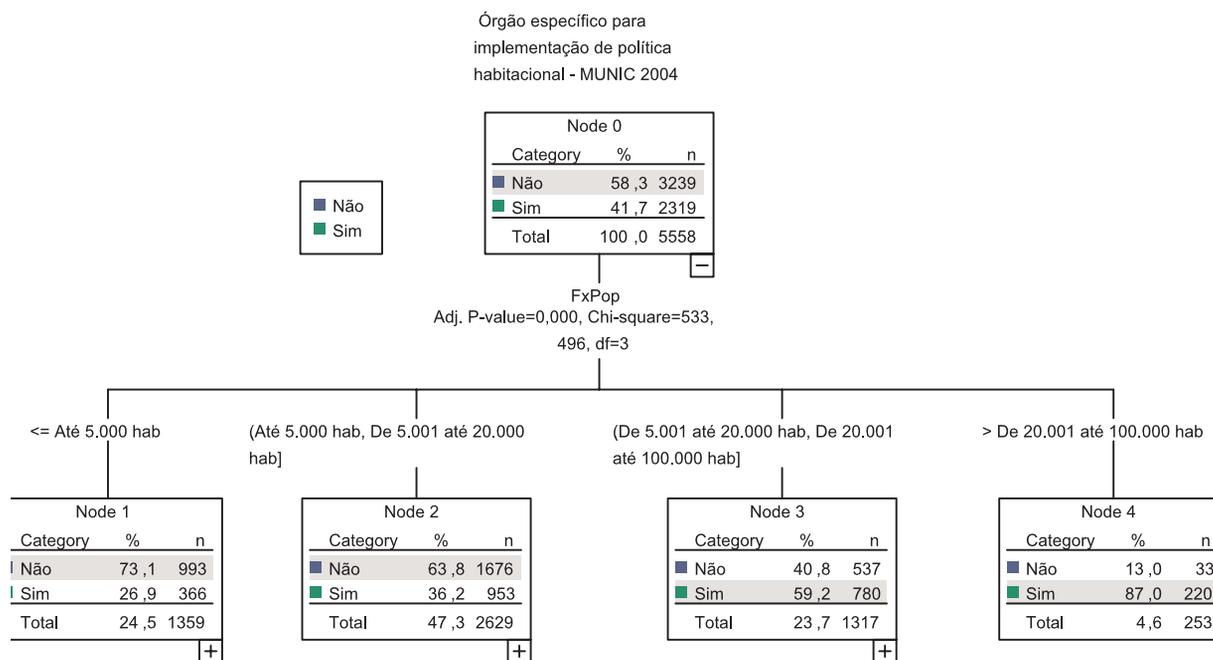
Figura 1.8 – Modelo CHAID para cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais (partição para as regiões Norte/Nordeste)



Assim, quais categorias de municípios concentravam a ausência de cadastro em 2004? Dos 1.483 municípios que não tinham esse instrumento, 1.223 estavam nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Dos 554 da região Sudeste, 456 tinham população de até 20 mil habitantes. Dos 669 das regiões Nordeste e Norte, 467 tinham taxa de urbanização de mais de 20% a 60%. Em resumo, são os municípios pequenos (de até 20 mil habitantes) da região Sudeste e os municípios rurais das regiões Norte e Nordeste (até 60% de taxa de urbanização) que, com maior intensidade, não contavam sequer com um cadastro de necessidades habitacionais.

A existência de *órgão específico* era o segundo atributo mais presente em 2004. Do total de 5.558 municípios, aproximadamente 42% – ou 2.319 – contavam com esse instrumento de política habitacional. Para essa variável, a primeira discriminação do modelo foi o tamanho do município. Assim, quanto maior a população, maior a proporção de casos com órgão específico. Entre os municípios com mais de 100 mil habitantes, a proporção foi bastante alta: 87% dos municípios desse porte tinham órgão para implementar programas habitacionais (Figura 1.9).

Figura 1.9 – Modelo CHAID para órgão específico para implementação de política habitacional (primeira partição)

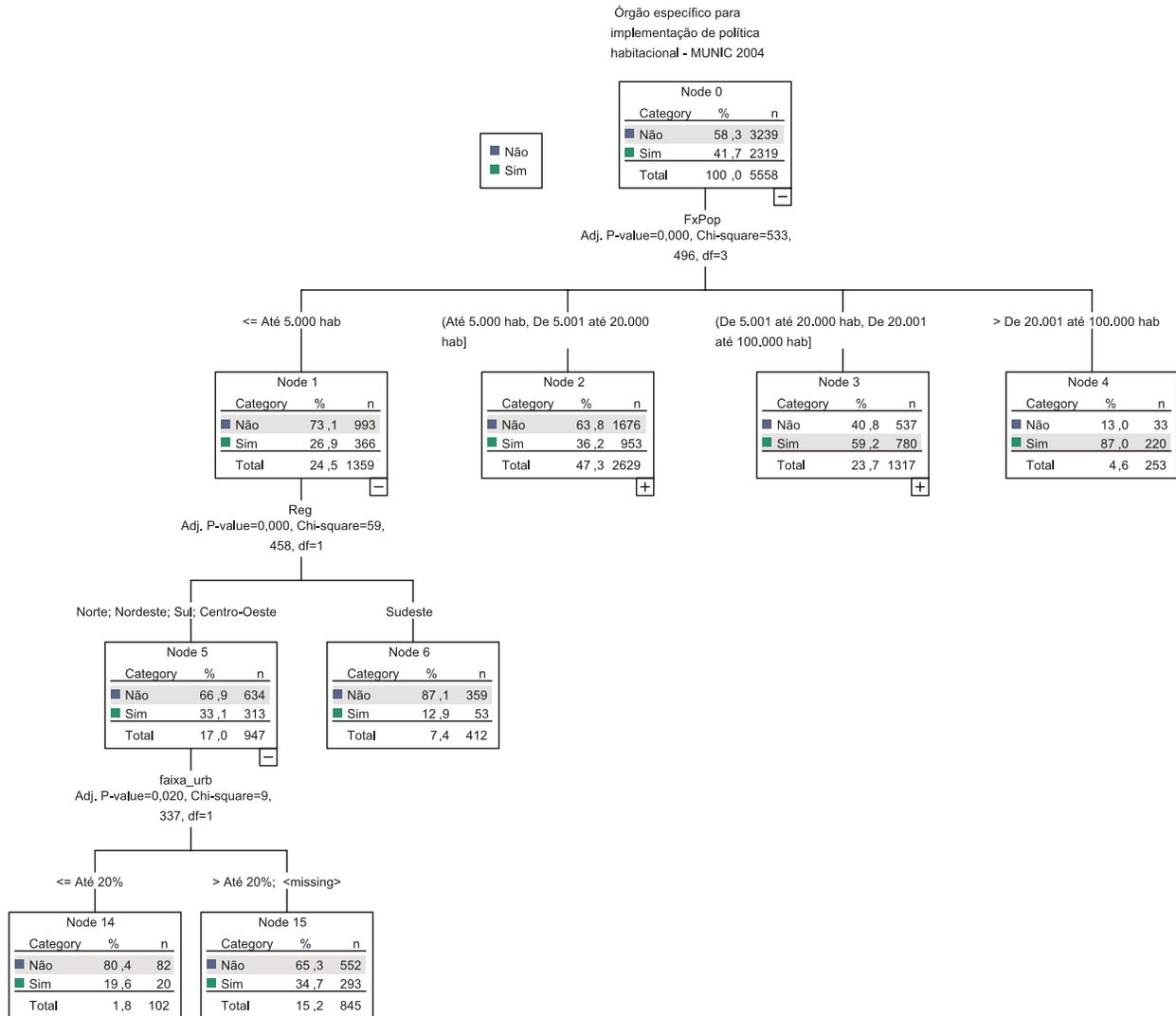


Exceto para os municípios com mais de 100 mil habitantes, o modelo analítico discrimina as regiões como segundo fator determinante.²⁹

O percentual de municípios de até 5 mil habitantes da região Sudeste que possuem órgão é muito baixo (12,9%). Nas demais regiões, municípios desse porte apresentam percentual muito maior de ocorrência desse recurso administrativo. Nessas áreas, porém, são os municípios rurais que apresentam menor disposição para instituir órgãos de gestão (Figura 1.10). Em resumo, nos municípios muito pequenos da região Sudeste e nos pequenos municípios rurais das demais regiões encontra-se percentual muito baixo da existência desse recurso institucional.

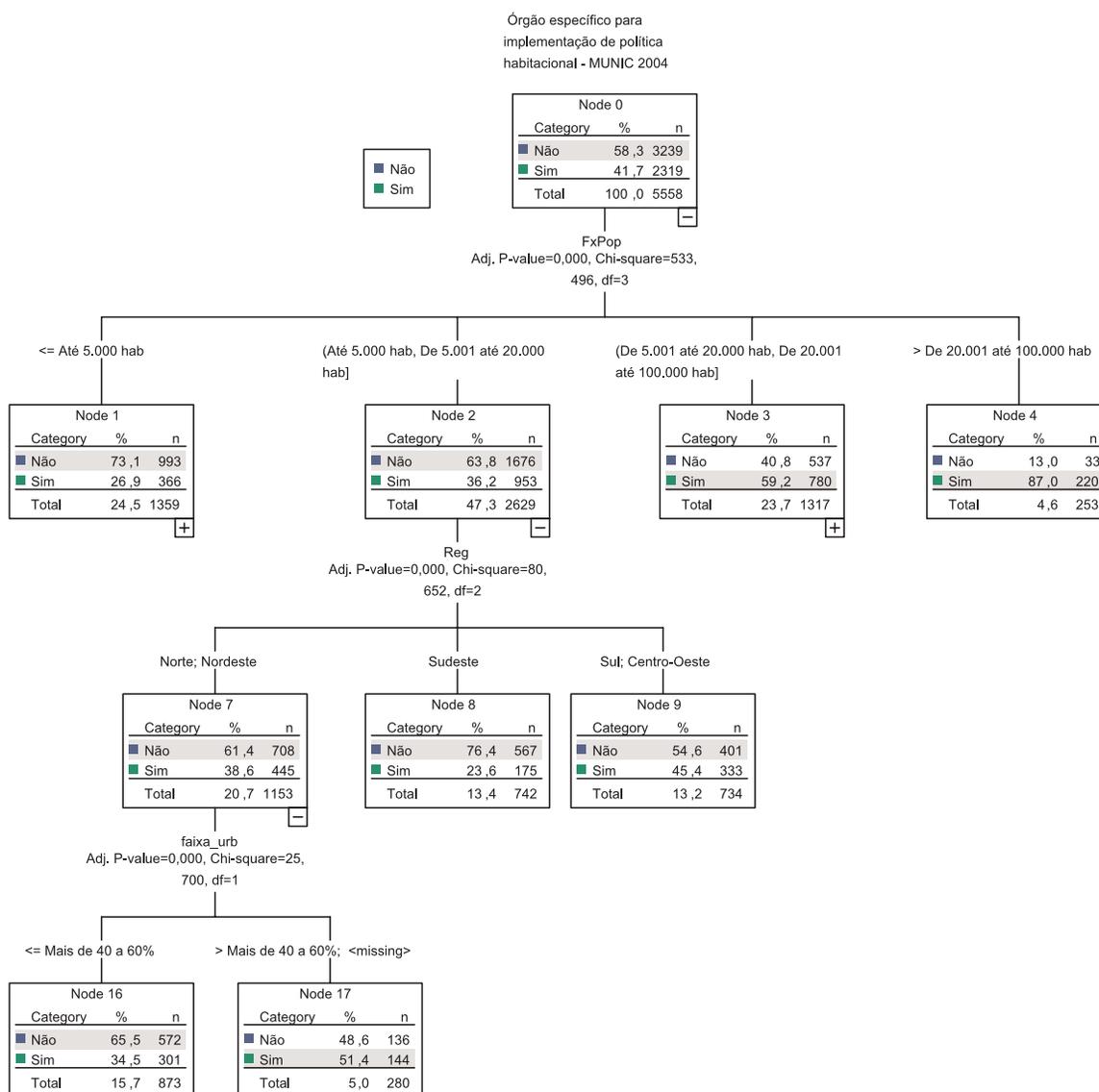
²⁹ Indicado pela presença do sinal “+” no canto inferior direito do boxe.

Figura 1.10 – Modelo CHAID para órgão específico para implementação de política habitacional (partição para municípios com até 5.000 habitantes)



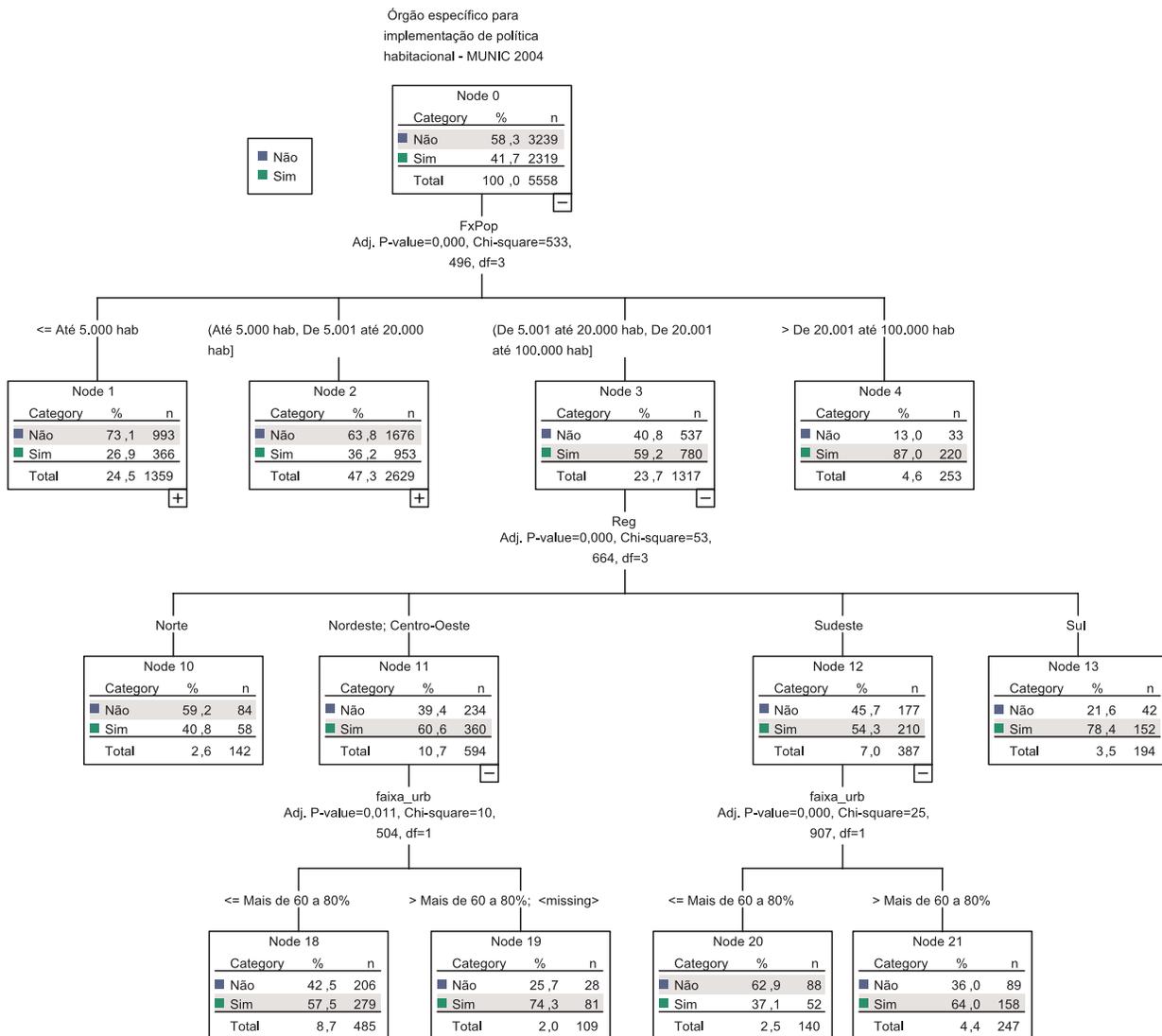
Entre os municípios com mais de 5 mil e até 20 mil habitantes, é a região Sudeste que, mais uma vez, discrimina, com proporção expressivamente menor de municípios que possuem órgão específico para política habitacional (23,6%). No Norte e Nordeste nota-se que pequena proporção dos municípios nessa faixa populacional, com até 60% de taxa de urbanização, apresenta esse recurso (34,5%). Esses dados reiteram a conclusão acima: os pequenos municípios da região Sudeste e os pequenos municípios pouco urbanizados das regiões Norte e Nordeste tinham maior ausência de órgão especializado (Figura 1.11).

Figura 1.11 – Modelo CHAID para órgão específico para implementação de política habitacional (partição para municípios de 5.001 a 20.000 habitantes)

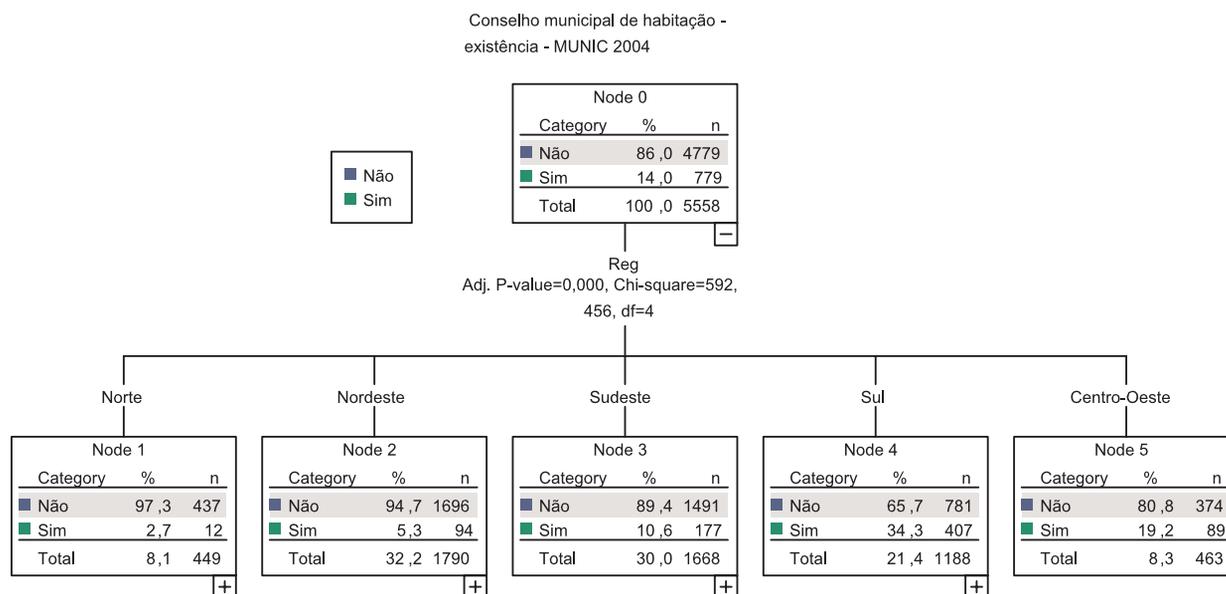


Para os municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes, é a região Norte que apresenta menor percentual de presença de um órgão de política habitacional. No caso do Nordeste e do Centro-Oeste, a urbanização destaca-se como fator diferenciador: o percentual de municípios com até 80% de urbanização que possui órgão é de 57,5%, ao passo que entre os municípios com mais de 80% de urbanização esse percentual atinge 74,3%. Fato semelhante é observado no caso da região Sudeste: o percentual de municípios com até 80% de urbanização que possuem órgão (37,1%) é bem inferior ao daqueles com mais de 80% de urbanização (64,0%). Destaca-se, ainda, o elevado percentual de municípios da região Sul nessa faixa populacional com presença deste instrumento administrativo: 78,4% (Figura 1.12).

Figura 1.12 – Modelo CHAID para órgão específico para implementação de política habitacional (partição para municípios de 20.001 a 100.000 habitantes)



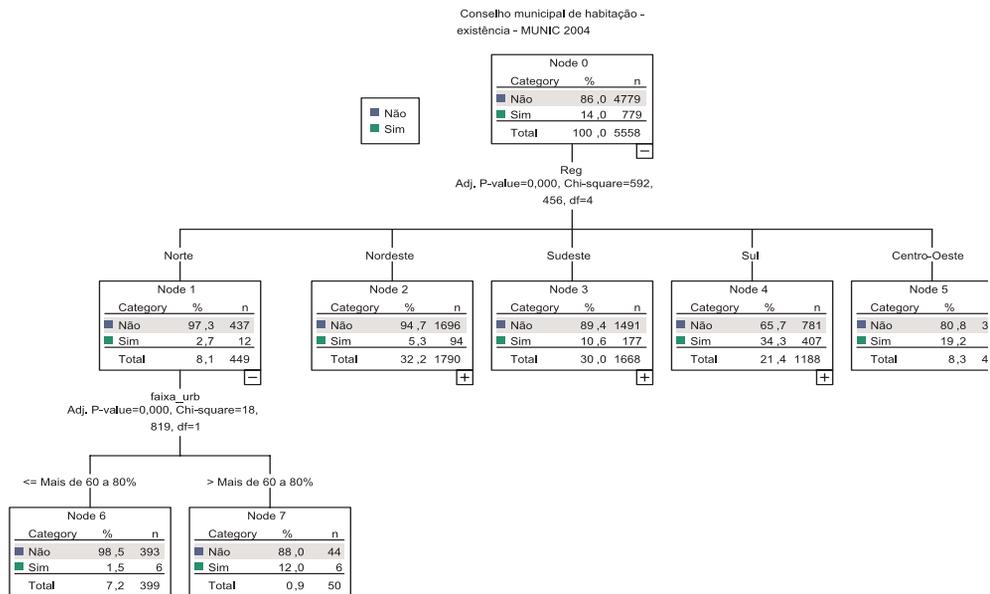
Assim, são os municípios de até 20 mil habitantes das regiões Norte e Sudeste que apresentam menor ocorrência de órgão em 2004. Essa característica está presente em 2.669 dos 3.239 municípios sem essa capacidade administrativa. Para os municípios de até 5 mil habitantes, esse déficit institucional é realidade em todas as regiões, com destaque também para os municípios rurais das regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste. Entre municípios com população superior a 5 mil e de até 20 mil habitantes, a ausência de órgão aparece em qualquer das regiões brasileiras, ainda que mais concentrada nos casos pouco urbanizados das regiões Nordeste e Norte e na esmagadora maioria dos municípios desse porte do Sudeste.

Figura 1.13 – Modelo CHAID para conselho municipal de habitação (primeira partição)

Conselhos Municipais de Habitação eram atributo de uma minoria de municípios em 2004 – 14,0% do total. A primeira discriminação aberta pelo modelo CHAID, nesse caso, foi mais uma vez a localização regional. A quase totalidade dos municípios das regiões Norte e Nordeste não conta com conselhos de habitação. A região Sul, por sua vez, concentra mais da metade do total de municípios com conselho do país, revelando ser a região com maior proporção desse mecanismo participativo. Do total de 779 municípios com conselho, 407 estão na região Sul. As regiões Sudeste e Centro-Oeste, por sua vez, apresentam proporção de municípios que possuem conselho próxima à média nacional (Figura 1.13).

O modelo discrimina novas variáveis, no interior de cada uma das regiões, com exceção do Centro-Oeste. Na região Norte, a variável discriminada é a taxa de urbanização. Os municípios com altas taxas de urbanização (acima de 80%) apresentam maior presença de conselhos. Do total de 12 municípios com conselho nesta região, 6 estão em municípios altamente urbanizados (Figura 1.14).

Figura 1.14 – Modelo CHAID para conselho municipal de habitação (partição para a região Norte)



Na região Nordeste são os municípios metropolitanos que apresentavam maior existência de conselho (17,6%), sendo o porte ou a taxa de urbanização irrelevantes (Figura 1.15).

Figura 1.15 – Modelo CHAID para conselho municipal de habitação (partição para a região Nordeste)

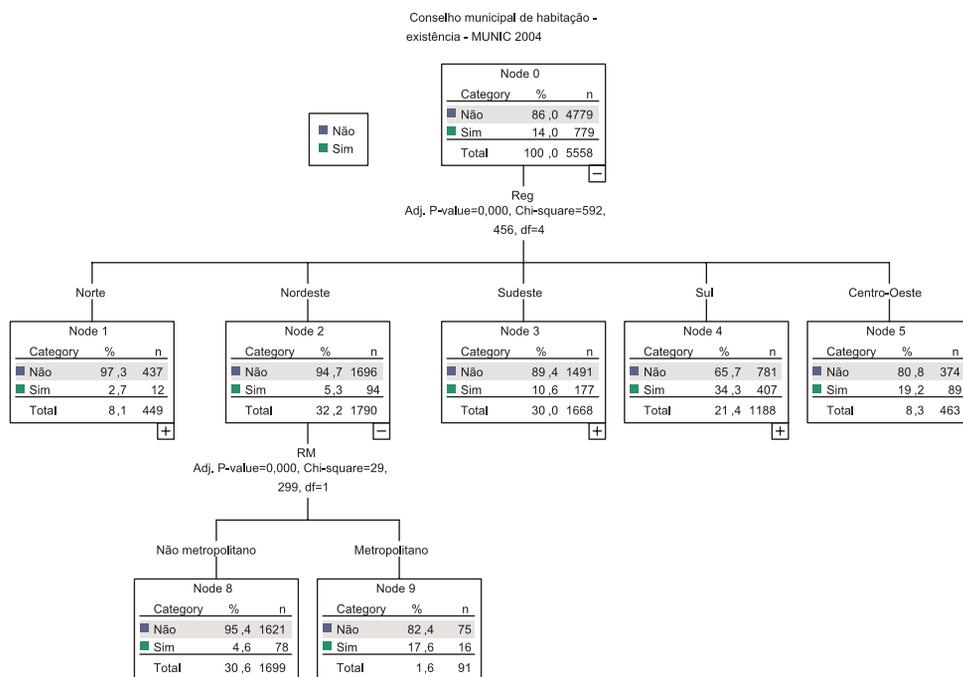
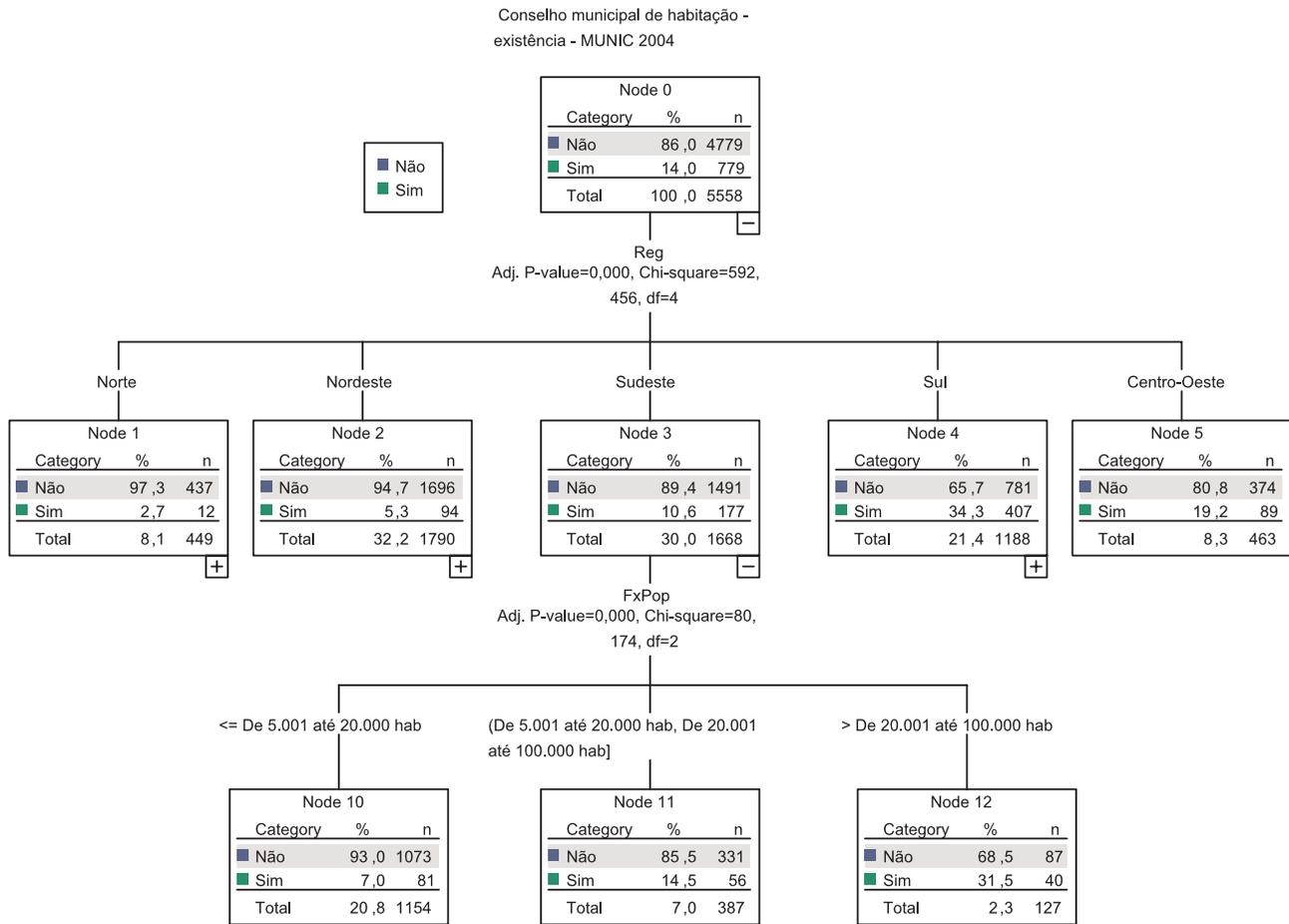
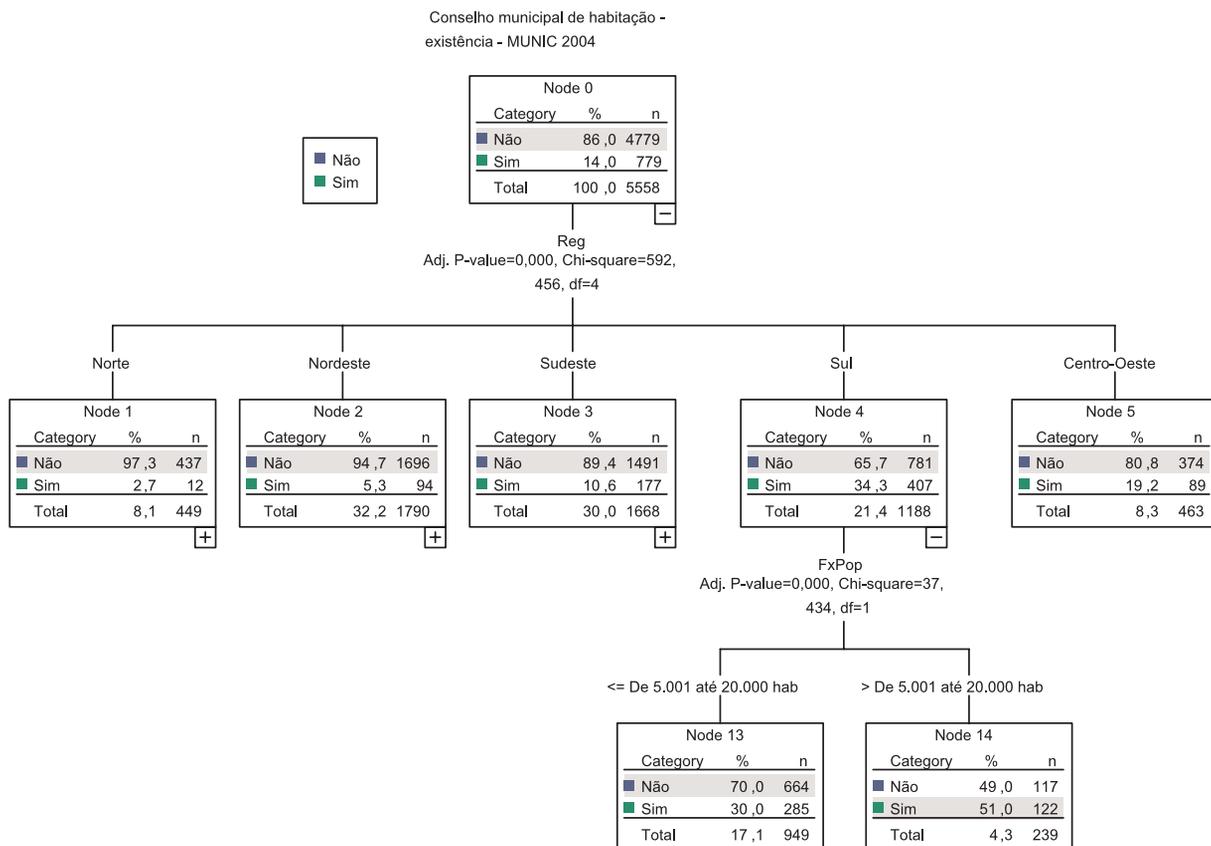


Figura 1.16 – Modelo CHAID para conselho municipal de habitação (partição para a região Sudeste)

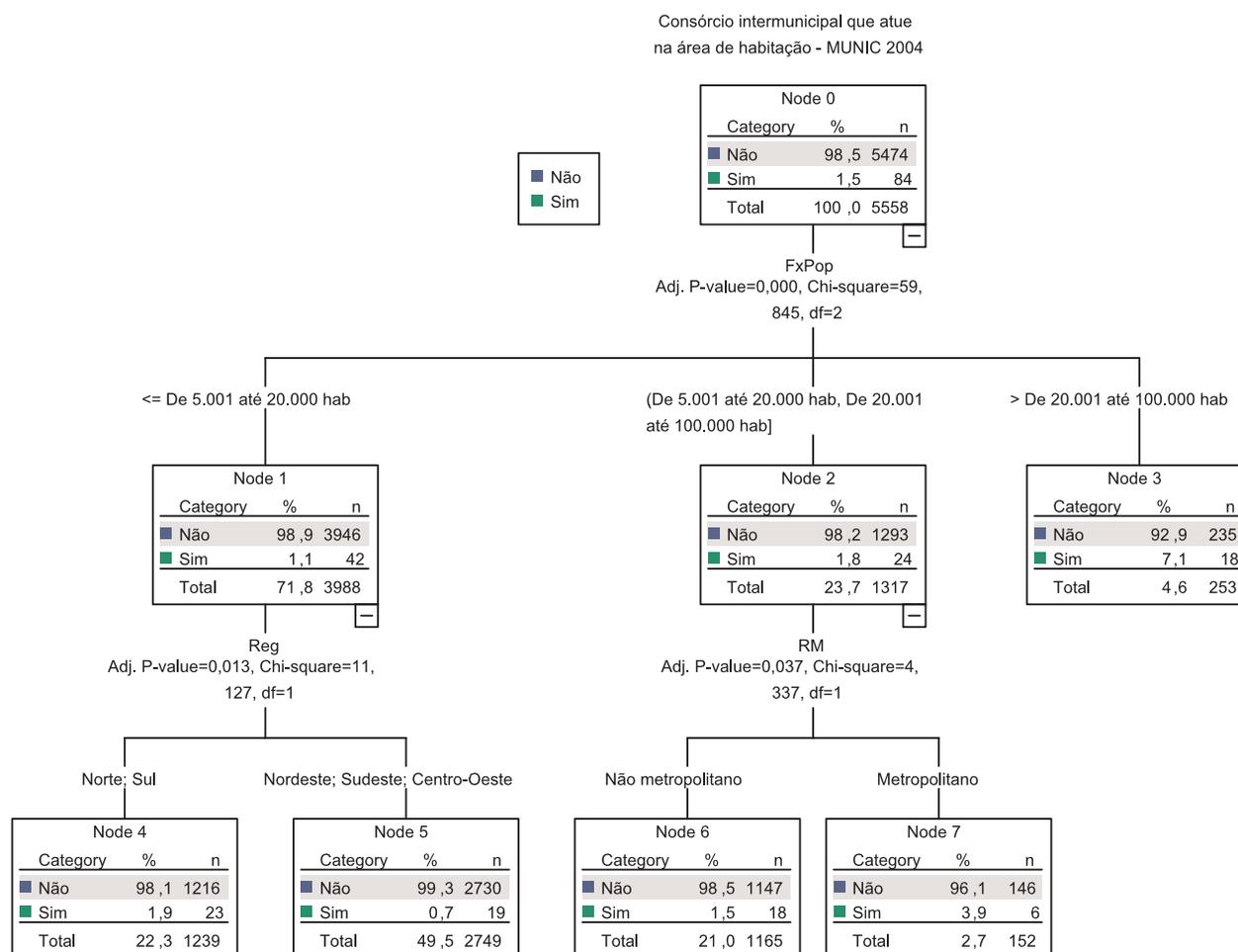


No Sudeste, os municípios com mais de 100 mil habitantes registram maior proporção de conselhos participativos (Figura 1.16), ao passo que na região Sul são os municípios com mais de 20 mil habitantes que apresentavam elevada ocorrência de conselho (Figura 1.17).

Figura 1.17 – Modelo CHAID para conselho municipal de habitação (partição para a região Sudeste)



Em síntese, a exigência de conselho municipal de habitação implicaria, em 2004, expressiva restrição no número de municípios equipados para a gestão de programas habitacionais. Quando o critério de mecanismos participativos é discriminado, o universo de capacidades administrativas se reduzia a 14% do total de municípios. A região Sul é a que apresenta maior ocorrência desse atributo. Entre as demais regiões, apenas municípios altamente urbanizados do Norte, metropolitanos do Nordeste e mais populosos do Sudeste registram alto percentual de presença dos conselhos de habitação.

Figura 1.18 – Modelo CHAID para consórcio intermunicipal que atue na área de habitação

Por fim, o *consórcio* aparece em apenas 1,5% dos municípios (Figura 1.18). Sua presença é bem maior em municípios de mais de 100 mil habitantes. No caso dos municípios de mais de 20 mil e até 100 mil habitantes, apenas os metropolitanos contavam com uma proporção maior de consórcios.

1.3.3. Estabilidade e evolução das capacidades administrativas na área habitacional

O objetivo desta seção é examinar a estabilidade no tempo das capacidades institucionais relacionadas à política de habitação. Tomamos dois intervalos no tempo para examinar esse aspecto: (i) a evolução das capacidades administrativas entre 1999 e 2004 e (ii) a evolução entre os anos de 2004 e 2005.

Trajetória das capacidades administrativas entre 1999 e 2004

Para a primeira comparação, adotou-se a tipologia de 2004 para os dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros de 1999. As análises estatísticas foram realizadas apenas para a construção da tipologia dos grupos de 2004. Os grupos de 1999 foram criados a partir dessa tipologia, a partir da observação da existência ou não dos instrumentos considerados em cada um dos clusters de 2004. A análise que segue compara as tabelas referentes aos dois períodos.

O quadro geral é de melhora nas capacidades administrativas dos municípios. O Grupo 1 em 1999 reunia 2.009 municípios (36,5% do total), como se vê na Tabela 1.13; em 2004 encolheu para 23,2%, o que significa que houve redução de 13 pontos percentuais no número de municípios sem nenhum instrumento administrativo. Dito de outro modo, muitos municípios criaram algum mecanismo de gestão da política habitacional nesse intervalo de cinco anos.

Ao mesmo tempo, verificou-se na comparação entre 2004 e 1999 redução no número absoluto e relativo de municípios dos Grupos 2 e 3, ou seja, diminuíram os casos que tinham apenas cadastro ou órgão, respectivamente. E aumentou em mais de 10 pontos percentuais o Grupo 4, que reúne os dois elementos.

Os valores percentuais dos Grupos 5 a 9 também tiveram crescimento no intervalo. Contudo, não é possível afirmar que houve grande difusão de Conselhos Municipais de Habitação e consórcios nos municípios brasileiros – sobretudo no caso do segundo instrumento de política. Os conselhos de habitação estavam presentes em 431 municípios em 1999 (7,8% do total da amostra); em 2004, esse número bateu em 779. Embora a taxa de crescimento tenha sido muito elevada (cerca de 80%), os Conselhos Municipais de Habitação estavam presentes em menos de 15% dos municípios em 2004. Em relação aos consórcios, a taxa de crescimento foi superior a 90% (de 44 municípios em 1999 para 84 em 2004), mas a existência dessa forma de colaboração administrativa é observada em apenas 1,5% dos municípios brasileiros em 2004 (era de 0,8% em 1999).

Conclui-se assim que houve evolução nas capacidades administrativas municipais na área habitacional entre 1999 e 2004. Ela foi mais expressiva em termos absolutos no que diz respeito à presença de cadastro e/ou órgão e menos em relação a conselhos e consórcios habitacionais. Em termos relativos, o crescimento mais significativo referiu-se à instalação de conselhos – particularmente de conselhos com fundo – e consórcios; todavia, essa taxa é explicada pela baixa presença dessas capacidades institucionais em 1999.

É importante ainda analisar as trajetórias de evolução, para examinar se teria ocorrido evolução incremental – em que municípios teriam acrescentado novas capacidades às já existentes – ou se – alternativamente – teria ocorrido evolução acelerada, que possibilitaria a um município do Grupo 1 passar para o Grupo 8 ou o 9, por exemplo.

**Tabela 1.13 – Evolução de capacidades administrativas –
Taxas de morte e crescimento institucional – 1999-2004 – em %**

		Grupos de Capacidades Administrativas - 2004								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Grupos de Capacidades Administrativas - 1999	1	35,04	33,25	2,84	20,86	4,68	2,19	0,70	0,30	0,15
	2	21,75	37,01	2,26	27,51	5,82	4,63	0,51	0,28	0,23
	3	17,72	18,99	6,33	41,77	7,17	5,91	0,84	0,42	0,84
	4	10,41	22,30	2,55	46,46	6,19	9,72	1,57	0,10	0,69
	5	9,72	18,75	2,08	24,65	17,01	26,74	0,35	0,00	0,69
	6	5,30	9,85	1,52	23,48	12,12	44,70	0,76	0,00	2,27
	7	15,15	30,30	6,06	42,42	0,00	0,00	3,03	3,03	0,00
	8	0,00	28,57	0,00	28,57	0,00	14,29	0,00	0,00	28,57
	9	0,00	0,00	0,00	25,00	0,00	75,00	0,00	0,00	0,00

Na Tabela 1.13, a comparação é realizada por meio de cruzamento (*crosstabulation*) do cluster relativo a capacidades administrativas em que cada município se localizou em 1999 e em 2004. Uma análise simples dessa evolução pode ser feita da seguinte forma: os números dispostos em diagonal representam a quantidade de municípios que se mantiveram na mesma situação; acima dessa linha diagonal está a quantidade de municípios que tiveram avanço institucional, pois mudaram para grupos com mais capacidades administrativas; já os municípios que extinguíram instrumentos estão colocados abaixo da linha diagonal.

Observa-se que, dos municípios que se encontravam no Grupo 1 em 1999, pouco mais de um terço permaneceu na mesma situação. Outro terço criou apenas um cadastro no período; 21% criaram órgão e cadastro, enquanto apenas cerca de 8% conseguiram instituir conselho e/ou consórcios na área habitacional. Dos municípios do Grupo 2 em 1999, 37% permaneceram estáveis, 27,5% agregaram o órgão específico de habitação, 11% instituíram conselho e apenas 1% passou a integrar consórcio. No entanto, parte significativa (pouco mais de um quarto) da amostra retrocedeu. Declarou em 2004 não possuir mais nem sequer cadastro, sendo classificada no Grupo 1.³⁰

Dos municípios do Grupo 3, que contavam apenas com órgão, 42% agregaram cadastro. Entretanto, a instituição de um conselho – com ou sem fundo – foi um ganho marginal, sendo a inserção em um consórcio praticamente inexistente. Esses dados indicam que, de 1999 para 2004, o ganho institucional mais significativo numericamente foi a instalação de um cadastro de necessidades, o que reforça a hipótese de que esse cadastro esteja fortemente associado aos programas assistenciais.

³⁰ Este dado também pode significar que esses municípios deixaram de considerar que um levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais pudesse ser considerado um cadastro, conforme explicitado na metodologia (item “construção das variáveis”).

As evidências sugerem ainda que, embora tenha ocorrido incremento no número absoluto de municípios com capacidades administrativas, esses municípios não são os mesmos, pois há uma taxa significativa de “morte” institucional pela desativação de órgãos já existentes. O retrocesso foi maior no Grupo 4 (de 1999): em torno de 22% eliminaram o órgão específico, 2,5% excluíram o cadastro e cerca de 10% suprimiram ambos os elementos de gestão habitacional que possuíam em 1999. De outro lado, menos de 20% deles evoluíram, criando conselho (16,7%) e/ou consórcio (2,3%). Cerca de metade dos municípios desse grupo estava em 2004 na mesma situação em termos de capacidades institucionais na área habitacional. A evolução do Grupo 4 indica que a passagem da existência de um órgão para a existência de um conselho – que implica a adoção de mecanismos participativos – não é automática. A ocorrência de órgão não é nem mesmo garantia de sua sobrevivência, pois as taxas de “morte” institucional são significativas também nesse grupo.

Dos 758 municípios com conselhos (com ou sem fundo) em 2004, 205 municípios já contavam com esse instrumento de política em 1999. Porém, nem todos os que possuíam conselho em 1999 (431) o mantiveram até 2004. Metade desses municípios (219 ou 50,8%) eliminou esse mecanismo de participação entre 1999 e 2004. Isso evidencia a descontinuidade deste importante instrumento de participação social e constitui mais um indicador da probabilidade de “morte” institucional nessa política setorial.

Os consórcios apresentam descontinuidade ainda maior, pois apenas 6% do Grupo 7 manteve esse tipo de iniciativa também no ano 2004. Em termos absolutos, esse universo é de apenas 4 dos 84 municípios que tinham consórcio em 2004. Portanto, além de incipiente, a colaboração entre gestões locais na área habitacional se mostra descontínua ou de curto prazo.

Em suma, embora tenha ocorrido incremento absoluto no número de municípios em cada cluster de capacidades administrativas, essa evolução tende a ser incremental e descontínua. É incremental porque as taxas mais significativas de crescimento tendem a ocorrer para o grupo seguinte da tipologia. Apesar desse incrementalismo, as taxas de crescimento tendem a ser mais reduzidas à medida que mecanismos de participação – conselhos – e cooperação – consórcios – colocam-se como exigências. A evolução também é descontínua, porque há uma expressiva taxa de “morte” institucional, em todos os grupos de capacidades administrativas. Nenhuma delas pode ser encarada como garantia de resiliência, sendo bastante provável o retrocesso para situação de menor capacitação administrativa.

É preciso ressaltar, contudo, que as taxas de “morte” institucional tendem a ser relativamente menores quando há órgão ou conselho na gestão municipal – sinal de que esses instrumentos criam atores interessados na sobrevivência de dada capacidade administrativa.

A trajetória de retração absoluta do Grupo 1 ocorreu em quase todas as Unidades da Federação, exceto nos estados de Rondônia e Amapá. O mesmo processo foi registrado com relação aos municípios que tinham apenas órgão para implementar programas habitacionais. Nessa variável, apenas os ex-territórios da região Norte permaneceram em estágio muito similar ao que se encontravam em 1999. No que se refere aos conselhos, 10 estados diminuíram leve-

mente a proporção de municípios no Grupo 5, enquanto 4 mantiveram o mesmo percentual e outros 13 tiveram crescimento – com destaque para Mato Grosso, cujo incremento superou 30 pontos percentuais. No Grupo 6, tiveram aumento nos valores relativos 18 estados, com destaque para o Rio Grande do Sul, que saltou de 7% em 1999 (2º lugar entre os estados, atrás apenas de Santa Catarina) para 35% em 2004 (1º lugar).

Em relação ao Grupo 6, apenas Roraima teve queda percentual significativa, enquanto outros oito estados permaneceram praticamente estáveis. No que toca à existência de consórcio, a variação em pontos percentuais é pouco significativa, já que os percentuais são bastante baixos, em 2004 e mais ainda em 1999, pois as iniciativas de consórcios na área são bastante residuais, conforme já observado.

Se a trajetória for examinada atentando para o porte dos municípios, nota-se que a redução do Grupo 1 é proporcionalmente superior nos municípios com menos de 5 mil habitantes (16,5 pontos percentuais). O incremento médio de 7 pontos percentuais na presença exclusiva de cadastro e/ou órgão (Grupos 2, 3 e 4) também revelou comportamentos distintos entre as diferentes faixas populacionais: nas três primeiras faixas houve incremento de 5 a 8,5 pontos percentuais; nas duas faixas subseqüentes observou-se redução de cerca de 1,5 e 14 pontos percentuais, respectivamente, na comparação entre 1999 e 2004. A retração se deve em parte ao aumento do Grupo 1 e, na maior parte, à criação de conselho e/ou consórcio no intervalo. Já o aumento do percentual de municípios menores de 100 mil habitantes nesses grupos compensa, em boa medida, a queda observada na proporção dos casos do Grupo 1, evidenciando que houve um esforço das gestões das cidades de menor porte na criação de cadastro e/ou de órgão específico entre os dois anos analisados.

Quanto à existência de Conselhos Municipais de Habitação, característica central dos Grupos 5 e 6, em 1999 observou-se a seguinte concentração por faixas populacionais, em ordem crescente: 5,6%, 6,2%, 8,9%, 24,9% e 39,4%. Isso indica maior ocorrência de conselhos quanto maior o porte do município. Em 2004 essas participações aumentam mais fortemente nas três primeiras faixas do que nas duas últimas. Merece destaque o aumento em torno de 160% na quantidade de municípios com população inferior a 5 mil habitantes nesses grupos. Ocorre que essa expansão não foi suficiente para difundir fortemente a criação de Conselhos Municipais de Habitação, presentes em menos de 15% dos municípios com menos de 100 mil habitantes – que são 95% dos municípios da amostra. Em municípios da faixa seguinte de população (entre 100 mil e 500 mil habitantes) os conselhos estão presentes em mais de 30% dos casos; na última faixa populacional esse índice chega a 45% em 2004.

Ainda em relação aos conselhos, cabe diferenciar os números dos Grupos 5 e 6, por porte, nos dois períodos em questão. Em 1999 o Grupo 5 era mais numeroso que o Grupo 6 em municípios de todos os portes, o que significava que a maior parte dos conselhos não administrava fundo específico. Em 2004 essa situação se inverte fortemente nas três últimas faixas de tamanho populacional, com destaque para os municípios com mais de 100 mil habitantes; nessas categorias, o Grupo 6 passa a ser mais representativo.

No caso dos consórcios habitacionais (Grupos 7 a 9), a evolução ocorreu em municípios de todos os portes, porém com mais força nas últimas três faixas populacionais.

Analisando as áreas metropolitanas, registra-se redução de 44% na quantidade de municípios do Grupo 1 entre 1999 e 2004. Nos Grupos 3 e 4, que se diferenciam pela presença de órgão orientado para a política habitacional, foram registradas reduções, mas não muito significativas. O Grupo 4 contava com 188 municípios de áreas metropolitanas em 1999 e, em 2004, estes passaram a ser 137. Ocorreu aumento geral na quantidade de municípios nesse grupo, mas o aumento foi proporcionalmente superior nos municípios fora de regiões metropolitanas, o que reduziu a participação relativa dos municípios metropolitanos no intervalo em análise.

No que se refere à existência de conselhos, observou-se um grande salto, sobretudo no Grupo 6, no qual a criação de mecanismos de participação acompanhado de fundo também foi mais forte nas áreas não-metropolitanas – crescimento de 196%, ante 170% em municípios metropolitanos. Em relação à existência de consórcio, a evolução do Grupo 7 foi maior em municípios metropolitanos, enquanto no Grupo 9 o aumento de instrumentos de colaboração entre municípios é maior nas áreas não-metropolitanas. Houve aumento na quantidade de municípios não-metropolitanos no Grupo 8; considerando apenas os municípios metropolitanos, foi registrada queda de 3 para 2 casos nesse cluster, entre 1999 e 2004.

Para encerrar a análise desse intervalo, resta observar a eventual diferenciação dos municípios por nível de urbanização. O Grupo 1 sofreu redução proporcionalmente superior nos municípios com menos de 80% de taxa de urbanização, cuja variação foi de -14 a -18 pontos percentuais. Na 5ª faixa essa retração foi de 7 pontos percentuais, aproximadamente a metade das demais faixas. No que tange à evolução dos elementos cadastro e/ou órgão, destaca-se o Grupo 4, em que ambos estão presentes. Em todas as faixas de urbanização houve incremento, com destaque para os municípios com taxas de urbanização entre 40% e 80%, cujo crescimento superou a média do grupo, que foi de 10,5 pontos percentuais. Nas faixas das extremidades o crescimento foi em torno de 7 pontos percentuais.

Quanto à existência de conselhos como característica central, observa-se crescimento em todas as faixas tanto no Grupo 5 quanto no 6. A exceção são os municípios com taxa de urbanização superior a 80% no Grupo 5, que passaram de 103 para 83 casos. A grande expansão ocorre no Grupo 6, cuja variação média foi de quase 190% – com destaque para a 1ª e a 4ª faixas, que tiveram crescimento proporcionalmente superior em termos percentuais. Assim como na análise por porte, em 1999 o Grupo 5 era mais numeroso que o Grupo 6 em todas as faixas de urbanização; porém em 2004 a situação se inverte nas extremidades, permanecendo o mesmo quadro nas três faixas intermediárias, mesmo que com distâncias inferiores a 1%.

A faixa de urbanização pouco diferenciou os municípios em matéria de evolução de consórcios habitacionais (Grupos 7 a 9). Houve redução na 1ª faixa, enquanto o maior incremento foi na 3ª faixa, cujo número de municípios quase triplicou, passando de 7 para 20 casos. Cabe ainda destacar que, embora tenha havido elevada taxa média de crescimento (186%), as variações (positivas e negativas) foram inferiores a 1 ponto percentual em todas as faixas, na

comparação entre os dois períodos analisados. Isso se justifica em razão do reduzido número de municípios que utilizam esse mecanismo de cooperação na área habitacional.

Evolução das variáveis entre 2004 e 2005

Como explicado anteriormente, não foi possível adotar a tipologia padrão no caso de 2005, em razão da supressão da informação sobre a existência de “órgão específico de habitação” no questionário daquele ano da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, do IBGE. No entanto, mostrou-se viável avaliar a evolução das demais variáveis do modelo através da comparação dos resultados de 2004 e 2005.

É importante frisar que ocorreu nesse intervalo uma sucessão municipal, o que favorece mudanças institucionais – como reformas administrativas. Daí a relevância de comparar as alterações ocorridas entre esses dois anos e verificar eventuais avanços institucionais ou descontinuidades na política habitacional municipal.

A comparação será realizada por meio de cruzamento (*crosstabulation*) das respostas dadas pelos municípios para a existência ou não de cada variável selecionada. Uma análise simples da evolução das variáveis pode ser feita da seguinte forma: os números dispostos em diagonal representam a quantidade de municípios que se mantiveram na mesma situação; abaixo dessa linha diagonal está a quantidade de municípios que tiveram avanço institucional, pois criaram a variável antes inexistente; os municípios que extinguiram determinada variável estão colocados acima da linha diagonal.

A Tabela 1.14 mostra o cruzamento das respostas para os dois anos analisados no que toca à existência de cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais.

Tabela 1.14 – Evolução da variável cadastro 2004 e 2005

Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais - MUNIC 2005	Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais - MUNIC 2004		Total
	Não	Sim	
Não	633	588	1.221
Sim	849	3.487	4.336
Total	1.482	4.075	5.557

Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2004/2005.

Elaboração: Pesquisa: Mapa das Capacidades Administrativas Municipais.

Os dados revelam que o cadastro existia em 73% dos municípios da amostra em 2004, passando para 78% em 2005. Dos municípios que não tinham cadastro em 2004, cerca de 57% (849) o criaram no ano seguinte. Por outro lado, esse instrumento foi suprimido de um ano para o outro em parte dos municípios (588 casos).

A segunda variável passível de comparação trata da existência de Conselhos Municipais de Habitação. A Tabela 1.15 traz a evolução dessa variável na comparação entre 2004 e 2005.

Tabela 1.15 – Evolução da variável conselho 2004 e 2005

Conselho municipal de habitação - existência - MUNIC 2005	Conselho municipal de habitação - existência - MUNIC 2004		Total
	Não	Sim	
Não	4.337	242	4.579
Sim	441	537	978
Total	4.778	779	5.557

Fonte: Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2004/2005.

Elaboração: Pesquisa: Mapa das Capacidades Administrativas Municipais.

No ano de 2004 a presença de conselho era observada em apenas 779 municípios (14% da amostra). No ano seguinte, o percentual aumenta para perto de 18%. Isso se deve, em boa medida, aos 441 municípios que criaram conselho em 2005 – eles representam quase 10% dos municípios que não possuíam esse instrumento de política habitacional no ano anterior. Também houve descontinuidade e extinção do conselho em 242 municípios. No balanço, houve aumento de 3,5 pontos percentuais na proporção de municípios com conselho.

Como registrado anteriormente, na edição 2004 da pesquisa do IBGE a existência de fundo municipal setorial está associada à existência de conselho municipal na área. A Tabela 1.16 compara a evolução dessas duas variáveis associadas em 2004 e 2005.

Tabela 1.16 – Evolução da variável conselho e fundo municipal 2004 e 2005

Conselho municipal de habitação e existência de fundo municipal especial na área de habitação - MUNIC 2005	Conselho municipal de habitação e existência de fundo municipal especial na área de habitação - MUNIC 2004			Total
	Não tem conselho	Tem conselho e não tem fundo	Tem conselho e tem fundo	
Não tem Conselho	4.337	155	87	4.579
Tem Conselho e não tem Fundo	258	139	58	455
Tem Conselho e tem Fundo	183	76	264	523
Total	4.778	370	409	5.557

Fonte: Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2004/2005.

Elaboração: Pesquisa: Mapa das Capacidades Administrativas Municipais.

Observa-se que, em 2004, 86% da amostra não tem conselho e, assim, também são apontados como não tendo fundo. Em 6,5% dos casos há conselho sem fundo e em 7,5% os dois elementos estão presentes. Em 2005 esses percentuais são, respectivamente: 82,4%, 8,2% e 9,4%. Isso indica evolução na presença do conselho e do fundo setorial na área de habitação. Ainda é possível observar que 517 municípios (9,3%) tiveram avanço nas capacidades administrativas com a criação de conselho e/ou fundo habitacional. Por outro lado, houve 300 casos (5,4%) em que um desses elementos foi eliminado, mostrando descontinuidade. Os demais municípios permaneceram na mesma situação que estavam em 2004.

Dos municípios que não tinham conselho e fundo no primeiro ano da comparação, 258 (cerca de 5,5%) criaram apenas conselho, outros 183 (4%) instalaram conselho com fundo e os outros 90% permaneceram sem esses instrumentos. Em contrapartida, houve a supressão de conselho em 242 municípios. Também foi observada grande descontinuidade no grupo de municípios que tinham apenas conselho em 2004, pois boa parte deles (42% ou 155 de 370 casos) informou no ano seguinte ter suprimido o conselho. Essa fragilidade é bem menor no grupo de municípios que tinham conselho com fundo em 2004, nicho em que 65% mantiveram os dois elementos, ante 14% que eliminaram o fundo e outros 21% que extinguíram ambos.

Quanto à evolução dos consórcios na área habitacional, mostrada na Tabela 1.17, ressalta-se inicialmente o pouco alcance desse instrumento. De 2004 para 2005, a cooperação intermunicipal continua pouco difundida, pois há apenas 22 novos casos de consórcio.

Tabela 1.17 – Evolução da variável consórcio 2004 e 2005

Habitação - Consórcio público: Intermunicipal - MUNIC 2005	Consórcio intermunicipal que atue na área de habitação - MUNIC 2004		Total
	Não	Sim	
Não	5.374	78	5.452
Sim	100	6	106
Total	5.474	84	5.558

Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2004/2005.

Elaboração: Pesquisa: Mapa das Capacidades Administrativas Municipais.

Os dados mostram ainda que apenas 1,5% e 1,9% dos municípios tiveram consórcio na área habitacional em 2004 e em 2005, respectivamente. Há também descontinuidade muito elevada: dos 84 municípios que possuíam consórcio em 2004, apenas 6 mantiveram esse atributo no ano seguinte.

Em resumo, a comparação entre os anos de 2004 e 2005 aponta algumas tendências: forte expansão dos cadastros e, em ritmo bem mais lento, dos conselhos; no caso dos consórcios, não houve crescimento significativo. Por outro lado, foi possível identificar grau considerável de “morte” institucional, sobretudo no caso de consórcios e conselhos sem fundo. Note-se que,

quando há fundo com fins habitacionais instalado, a proporção de conselhos extintos é menor, indicando estruturas administrativas menos frágeis.

Esses dados reforçam as conclusões encontradas para a comparação entre 1999 e 2004. Há expansão em termos absolutos das capacidades administrativas, mas acompanhada por taxa expressiva de “morte” institucional – o que indica que não são os mesmos municípios que registram incremento em seus atributos institucionais e aponta para expressiva taxa de descontinuidade. A adoção de mecanismos participativos ou cooperativos de gestão da política habitacional revela-se pouco atraente para a maior parte dos municípios. Mas, uma vez estabelecidos, os órgãos ou conselhos dificultam a descontinuidade administrativa, ao criar atores mobilizados pela preservação dessas capacidades administrativas.

2. Déficit habitacional e capacidades administrativas dos municípios brasileiros

Esta seção examina a relação entre as capacidades administrativas instaladas nos municípios e as necessidades locais de serviços habitacionais. Basicamente, pretende-se identificar as características e distribuição espacial do déficit habitacional e as relacionar à existência (ou não) de capacidades administrativas de nível local para enfrentá-lo.

Para aferir as necessidades municipais de habitação, serão utilizadas as informações provenientes do trabalho *Déficit habitacional no Brasil*, realizado pela Fundação João Pinheiro com base nos dados do Censo de 2000 e publicado pelo Ministério das Cidades.³¹ Esse estudo envolve apenas os municípios com população urbana igual ou superior a 20 mil habitantes, somando 873 casos – que serão adotados como amostra nesta seção. Esses dados trazem duas grandes contribuições para os objetivos deste diagnóstico.

Em primeiro lugar, trata-se de estudo sistemático que discrimina as carências habitacionais tomando os municípios como unidade de análise. Essa informação permitirá relacionar necessidades com capacidade de oferta de serviços na escala da unidade de análise adotada neste trabalho. Em segundo lugar, o trabalho discrimina tipos de déficit habitacional, distinguindo o déficit habitacional básico – cujo enfrentamento implicaria construção de novas unidades – do representado por domicílios inadequados – que poderiam ser renovados através de diferentes programas de melhoria habitacional e de intervenção urbana.

O déficit habitacional básico é composto pela coabitação familiar, que engloba as famílias conviventes secundárias, por domicílios improvisados e por domicílios rústicos – apresentando os dois últimos características de habitação precária. Na composição final do déficit, essas parcelas têm peso diferenciado, dependendo do porte do município considerado, da situação rural ou urbana e de sua localização regional. De modo geral, a habitação precária é caracte-

³¹ Fundação João Pinheiro (2006). *Déficit habitacional no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades.

rística das áreas rurais, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, enquanto a coabitação familiar é problema nos grandes aglomerados urbanos.

Ao contrário do déficit habitacional básico, em que são considerados tanto os domicílios urbanos quanto os rurais, a mensuração das moradias inadequadas restringe-se às localizadas em áreas urbanas. Isso se deve ao fato de que algumas das variáveis analisadas perdem seu significado quando aplicadas às áreas rurais, pois refletem problemas de grande importância para as cidades, principalmente as de maior porte. Além disso, diferentemente do que ocorre no cálculo do déficit habitacional básico, um domicílio pode ser considerado inadequado por mais de um critério. Ou seja, o mesmo domicílio pode apresentar carências diversas, o que impossibilita a totalização dos domicílios inadequados sob os vários aspectos considerados. É importante lembrar também que, originalmente, só poderiam ser classificados como inadequados os domicílios que não estavam incluídos em nenhum dos componentes do déficit habitacional. Contudo, o método indireto utilizado na estimativa dos domicílios rústicos tornou impossível sua exclusão do montante total a ser considerado.

2.1. MÉTODO DE ANÁLISE

Para analisar a distribuição dos componentes do déficit habitacional, este estudo utilizou a técnica de Análise de Cluster,³² dividindo os municípios em grupos semelhantes com base nos dados de 2000. Foram escolhidas as seguintes variáveis para a criação dos agrupamentos:

- % de domicílios urbanos com déficit habitacional básico³³ em relação ao total de domicílios urbanos
- % de domicílios urbanos com inadequação fundiária³⁴ em relação ao total de domicílios urbanos
- % de domicílios urbanos com adensamento excessivo em relação ao total de domicílios urbanos
- % de domicílios urbanos sem banheiro em relação ao total de domicílios urbanos
- % de domicílios urbanos com carência de infra-estrutura³⁵ em relação ao total de domicílios urbanos

³² Para mais detalhes sobre essa técnica estatística, ver item metodológico utilizado para a análise das capacidades administrativas, na seção 1.

³³ Déficit habitacional básico é obtido pela soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.

³⁴ Apenas no caso de casas e apartamentos urbanos.

³⁵ Trata-se de casas e apartamentos urbanos que não possuem um ou mais dos serviços de infra-estrutura: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, e coleta de lixo.

A Análise de Cluster apontou quatro grupos de municípios, caracterizados em função dos atributos listados acima e apresentados nas Tabelas 1.18 e 1.19.

Tabela 1.18 – Indicadores do déficit habitacional básico urbano – 2000

Indicadores	Grupo de municípios				Total
	1	2	3	4	
Número de municípios	89	152	239	393	873
Estimativa do Déficit Habitacional Básico Urbano	252.145	324.287	1.085.756	1.509.369	3.171.557
% de Domicílios Urbanos com Déficit Habitacional Básico ¹	29,6	12,8	13,3	8,1	10,5
Estimativa de Domicílios Urbanos Improvisados	4.770	11.516	34.040	57.539	107.865
% de Domicílios Urbanos Improvisados ¹	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4
Estimativa de Famílias Conviventes em um Mesmo Domicílio Urbano	122.920	211.537	743.752	1.125.655	2.203.864
% de Domicílios Urbanos com Famílias Conviventes em um Mesmo Domicílio ¹	14,4	8,4	9,1	6,0	7,3
Estimativa de Famílias que Vivem em Cômodos Cedidos ou Alugados (Urbanos)	16.142	46.994	136.224	235.771	435.131
% de Domicílios Urbanos com Famílias que Vivem em Cômodos Cedidos ou Alugados ¹	1,9	1,9	1,7	1,3	1,4
Estimativa de Domicílios Urbanos Rústicos	108.313	54.240	171.740	90.404	424.697
% de Domicílios Urbanos Rústicos ¹	12,7	2,1	2,1	0,5	1,4

Fonte: Fundação João Pinheiro, *Déficit habitacional no Brasil*.

(1) Em relação ao total de domicílios urbanos.

Tabela 1.19 – Indicadores da inadequação dos domicílios – 2000

Indicadores	Grupo de municípios				Total
	1	2	3	4	
Número de municípios	89	152	239	393	873
Estimativa de Inadequação Fundiária Urbana	47.167	131.226	558.696	1.040.724	1.777.813
% de Domicílios Urbanos com Inadequação Fundiária ¹	5,5	5,2	6,8	5,6	5,9
Estimativa de Domicílios Urbanos com Adensamento Excessivo	103.105	211.691	711.696	1.355.398	2.381.890
% de Domicílios Urbanos com Adensamento Excessivo ¹	12,1	8,4	8,7	7,3	7,9
Indicadores	Grupo de municípios				Total
	1	2	3	4	
Estimativa de Domicílios Urbanos sem Banheiro	414.895	306.875	776.776	395.132	1.893.678
% de Domicílios Urbanos sem Banheiro ¹	48,6	12,1	9,5	2,1	6,3
Estimativa de Domicílios Urbanos com Carência de Infra-Estrutura	666.516	1.947.262	3.353.027	1.918.389	7.885.194
% de Domicílios Urbanos com Carência de Infra-Estrutura ¹	78,1	77,1	41,0	10,3	26,1

Fonte: Fundação João Pinheiro, *Déficit habitacional no Brasil*.

(1) Em relação ao total de domicílios urbanos.

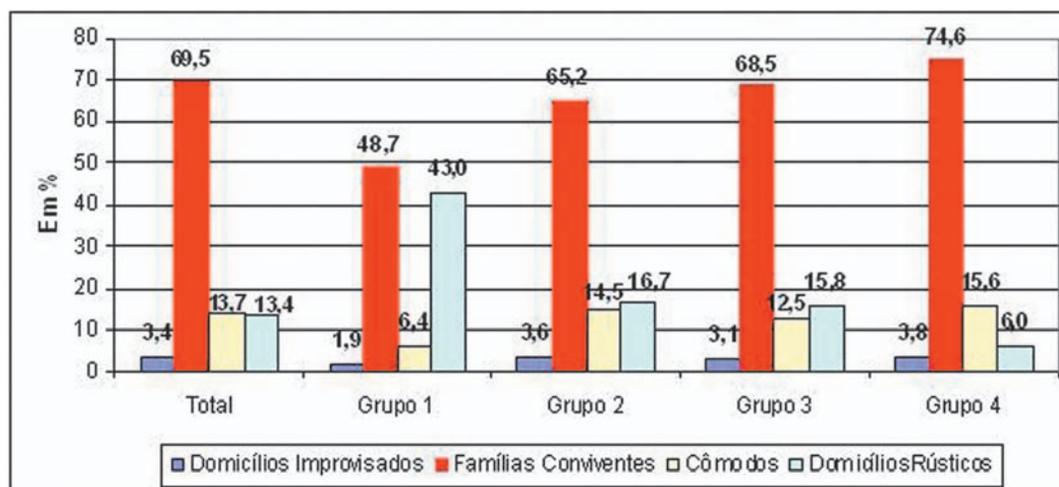
2.2. CARACTERIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO DÉFICIT HABITACIONAL

O *Grupo 1* reúne os municípios com maior peso relativo de carências habitacionais em 2000. Tanto em matéria de déficit habitacional básico quanto em termos de moradias inadequadas os municípios desse grupo apresentam as maiores taxas proporcionais em relação ao total de domicílios urbanos. A média de domicílios urbanos com déficit habitacional básico do Grupo 1 é muito alta: 29,6%, ante uma média geral da amostra de 10,5%. Observe-se que dentro desse grupo há municípios que necessitariam de percentual ainda superior de construção de novas unidades, pois suas taxas de carência estão acima da média. Na mesma direção, o grupo apresenta média de 12,7% de domicílios rústicos (Tabela 1.18), superior à marca de 1,4%

obtida para toda a amostra. De fato, a participação do componente “% de domicílios rústicos” é muito alta nos municípios desse grupo: 43% (Gráfico 1.1). Isto quer dizer que a substituição de domicílios rústicos aliviaria quase metade das carências habitacionais dos municípios desse grupo. Por outro lado, em termos numéricos, estes eram os municípios com menor volume absoluto de demanda por construção de novas unidades. Os 89 municípios do grupo teriam suas carências básicas resolvidas com a construção de 252.145 novas unidades.

O elevado peso dos domicílios rústicos nas carências totais do Grupo 1 está expresso no Gráfico 1.1. Quase metade do déficit habitacional desses municípios seria aliviada com a substituição desse tipo de moradia. Por outro lado, em números absolutos, os integrantes do grupo têm a menor demanda por construção de novas unidades. Os 89 municípios do grupo teriam suas carências básicas resolvidas com a construção de 252.145 novas unidades.

Gráfico 1.1 – Participação dos componentes do déficit habitacional básico urbano – 2000



Fonte: Fundação João Pinheiro, *Déficit habitacional no Brasil*.

No Grupo 1 também estão concentrados percentuais muito elevados nos componentes relativos ao déficit por moradias inadequadas. São dados alarmantes: os municípios do grupo apresentam nada menos que 78% dos domicílios com carência de infra-estrutura e 48,6% das moradias não têm banheiro. São índices altíssimos, que revelam mais do que parcelas de domicílios com carências, revelam cidades inteiras desprovidas de infra-estrutura urbana. Também no componente “adensamento excessivo”, esse é o grupo cujos percentuais médios são mais elevados do que a média nacional (Tabela 1.19).³⁶ Destaque-se, entretanto, que os municípios do grupo não apresentam percentuais elevados de domicílios com inadequação na situação fundiária.

³⁶ Conforme já destacado, diferentemente dos componentes do Déficit Habitacional Básico Urbano, os componentes da Inadequação dos Domicílios não podem ser totalizados, uma vez que um domicílio pode ser considerado inadequado por mais de um critério.

Em síntese, uma política concentrada de construção de unidades habitacionais, dotadas de banheiros e infra-estrutura urbana, associada a uma política de construção em massa de banheiros e instalação de infra-estrutura nas unidades já existentes, teria resolvido o déficit habitacional desses 89 municípios.

O *Grupo 2* se destaca por ter déficit habitacional básico superior à média nacional, ainda que muito inferior ao do Grupo 1. Em 2000, a média de domicílios urbanos nessa situação atinge 12,8% (Tabela 1.18). As famílias conviventes no mesmo domicílio urbano e os domicílios rústicos são os componentes mais relevantes desse déficit, representando, respectivamente, 48,7% e 16,7% da necessidade de construção de novas moradias. São taxas superiores às médias nacionais (Gráfico 1.1). Em termos absolutos, o Grupo 2 não apresenta necessidades numericamente muito elevadas. Os 152 municípios desse cluster necessitariam de 324.287 novas moradias para resolver seu déficit habitacional básico (Tabela 1.18).

A característica distintiva do Grupo 2 diz respeito ao déficit por inadequação de moradias (Tabela 1.19). O grupo registra percentuais de domicílios urbanos com carência de infra-estrutura quase idênticos aos do Grupo 1 (77%). Em ambos os casos, são cidades com carência generalizada de infra-estrutura urbana. Nos demais indicadores de inadequação esses municípios apresentam taxas bastante inferiores às do Grupo 1.

A solução das carências habitacionais dos 152 municípios do Grupo 2 demandaria dotar de infra-estrutura cerca de 2 milhões de unidades residenciais e instalar banheiros em mais de 300 mil domicílios (Tabela 1.19). Também exigiria a combinação de um programa concentrado de construção de cerca de 325 mil novas unidades residenciais.

O *Grupo 3* tem como característica apresentar demanda absoluta bastante elevada de construção de novas moradias. São apenas 239 municípios, mas que registravam em 2000 déficit absoluto de mais de 1 milhão de novas moradias – quantidade quase três vezes superior à dos municípios do Grupo 2, ainda que as taxas percentuais de ambos sejam muito próximas. Em todas as desagregações do déficit habitacional básico urbano o grupo apresenta taxas percentuais de carência próximas às do Grupo 2; no entanto, atacar esse déficit exige a construção de um número muito superior de unidades (Tabela 1.18).

Adicionalmente, a característica distintiva do Grupo 3 é a importância relativa do déficit por inadequação de moradias combinado à necessidade de programas de grandes proporções de oferta de serviços habitacionais. Assim, os municípios do grupo apresentam a mais alta taxa relativa de domicílios com inadequação fundiária, atingindo 558.696 unidades em 2000 (Tabela 1.19). Ainda que a média de domicílios sem banheiro seja de 9,5% para esses municípios – significativamente inferior às dos Grupos 1 e 2 –, em números absolutos trata-se de 776.776 unidades. Situação análoga ocorre em relação às moradias sem infra-estrutura: ainda que a taxa média seja de 41%, a dotação desse serviço deveria alcançar 3.353.027 domicílios (Tabela 1.19).

Dessa forma, o enfrentamento do déficit habitacional nesses 239 municípios implicaria um programa de construção em massa de 1 milhão de novas unidades residenciais, associado

a um programa concentrado de regularização fundiária e de melhorias habitacionais, sem excluir um programa de instalação de banheiros e de dotação de infra-estrutura em unidades já existentes.

Os percentuais relativamente modestos associadas a valores absolutos elevados para as carências habitacionais indicam que os municípios do Grupo 3 caracterizam-se pela segregação espacial de expressivos contingentes populacionais. Isso o diferencia dos Grupos 1 e 2, assim como a expressiva dimensão numérica de seu déficit. Programas habitacionais que não produzam um gigantesco volume de unidades e serviços tendem a ter pequeno impacto nos municípios do Grupo 3. O mesmo vale para os integrantes do Grupo 4.

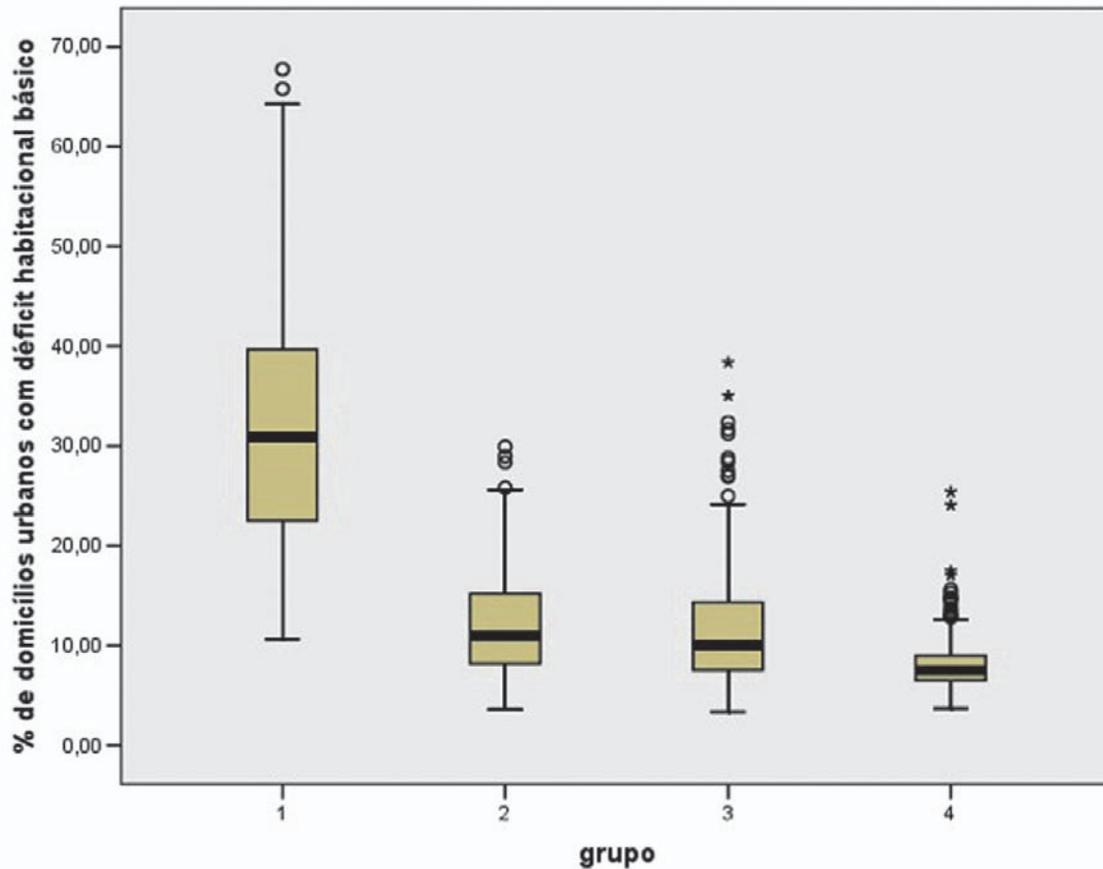
O Grupo 4 se distingue por apresentar as mais baixas taxas relativas combinadas a volumes absolutos maciços para todos os componentes do déficit habitacional. Os 393 municípios do grupo são claramente marcados pela segregação espacial, em que um percentual residual da população – pouco visível no espaço urbano geral – necessita de novas unidades residenciais, embora o volume absoluto desses estratos seja muito elevado. Em 2000, resolver o déficit habitacional básico desses municípios teria implicado a construção de 1,5 milhão de novas unidades (Tabela 1.18).

Na mesma direção, os domicílios com inadequação fundiária nesse grupo superam 1 milhão, ainda que representem em média 5,6% do total de residências urbanas. A média de domicílios com carência de infra-estrutura urbana é comparativamente baixa – 10,3%, ante média nacional de 26% –, mas essas residências somavam quase 2 milhões em 2000 (Tabela 1.19). Os municípios desse grupo não apresentam proporção relevante – nem relativa nem absoluta – de unidades habitacionais sem banheiro.

Para enfrentar as diferentes dimensões do déficit habitacional dos municípios do Grupo 4 seriam necessários programas de grandes proporções. Caso contrário, o impacto tenderia a ser muito baixo nas dimensões da segregação residencial encontradas. Novos programas deveriam concentrar-se na construção maciça de moradias e em regularização fundiária e dotação de infra-estrutura urbana.

O Gráfico 1.2 mostra os *boxplots* dos quatro grupos, segundo o déficit habitacional básico. Ele revela uma hierarquia em termos de peso relativo da necessidade de construção de novas moradias. Os municípios do Grupo 1 são aqueles em que a demanda é proporcionalmente mais elevada; no outro extremo aparece o Grupo 4; os Grupos 2 e 3 estão em situação intermediária, mas mais próxima à do Grupo 4.

Gráfico 1.2 – Percentual de domicílios urbanos com déficit habitacional básico¹ segundo grupos de municípios do déficit habitacional no Brasil



Fonte: Fundação João Pinheiro, *Déficit habitacional no Brasil*.

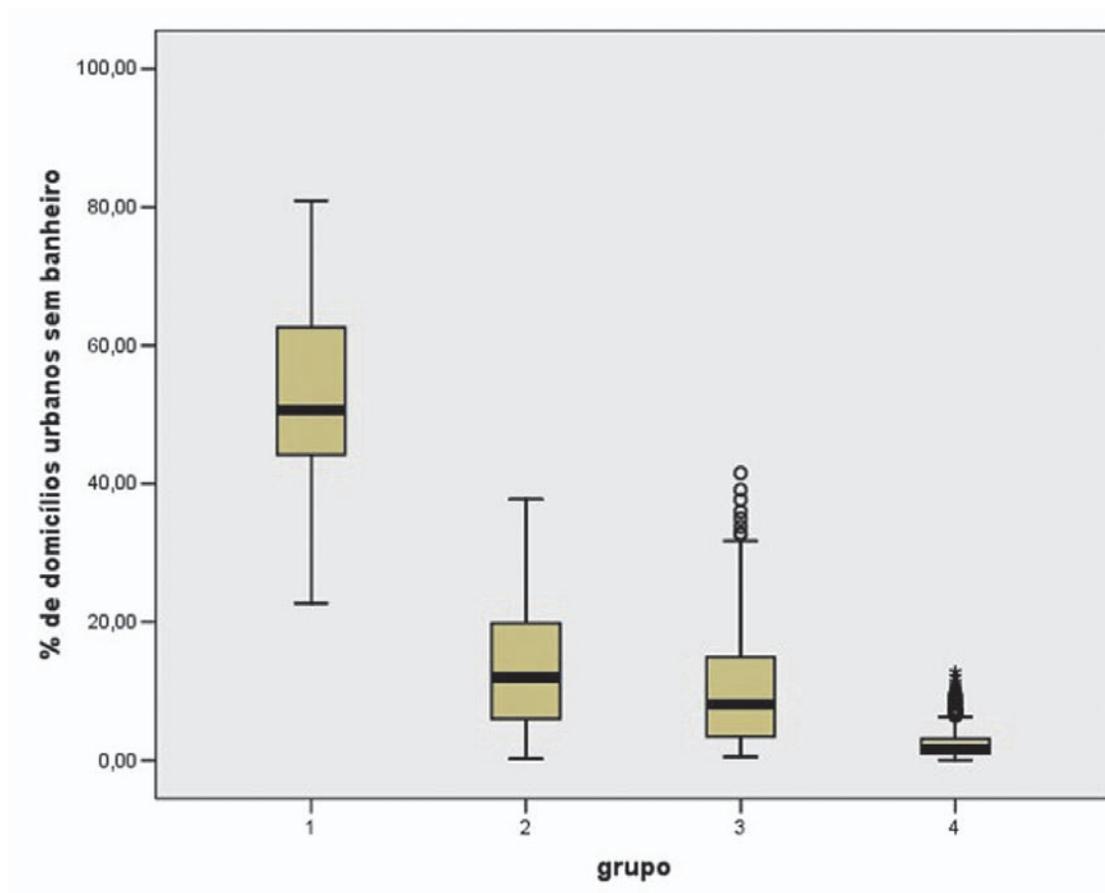
(1) Em relação ao total de domicílio urbanos.

O *boxplot* também indica que o Grupo 1 é o mais heterogêneo para a maioria dos indicadores. Como já mencionado, embora a média de necessidade de construção de novas moradias neste grupo seja de 29,6% do total de domicílios urbanos (Tabela 1.18), este grupo inclui municípios em que essa taxa chega a 70%, e em 25% do grupo a taxa supera 40%.

O Grupo 4 é o mais homogêneo, com apenas dois casos atípicos em que há demanda por novas moradias superior a 20%. Naturalmente, em termos absolutos essa necessidade exige programa maciço de construção de novas unidades. Os Grupos 2 e 3 são bastante semelhantes nas dimensões relativas de suas necessidades de construção de unidades.³⁷

³⁷ A distribuição por *boxplot* para as componentes do déficit habitacional tomadas isoladamente apresenta a mesma distribuição. Ver Anexo Estatístico B.

Gráfico 1.3 – Percentual de domicílios urbanos sem banheiro¹ segundo grupos de municípios do déficit habitacional no Brasil



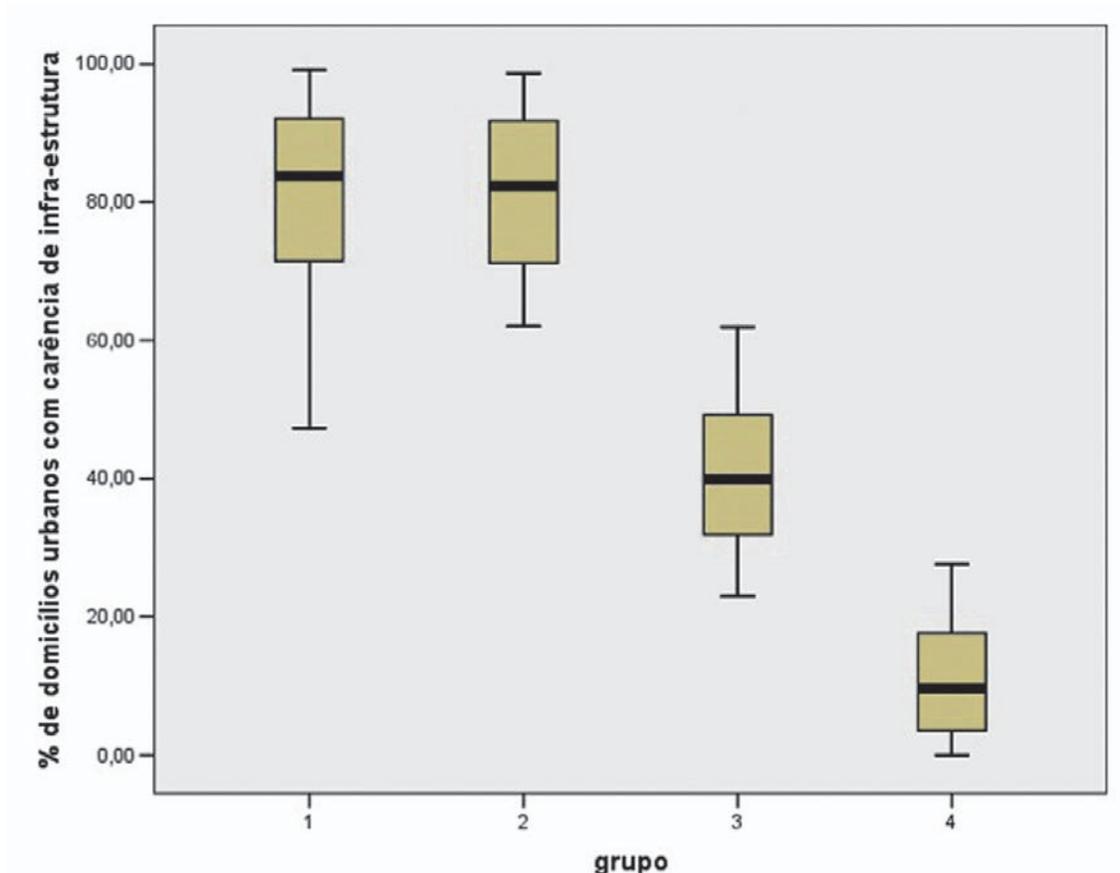
Fonte: Fundação João Pinheiro, *Déficit habitacional no Brasil*.

(1) Em relação ao total de domicílio urbanos.

O *boxplot* do Gráfico 1.3 revela predominância da necessidade de programa de instalação de banheiros em unidades habitacionais já existentes nos municípios do Grupo 1. Demonstra inequivocamente que esse grupo é aquele em que tal carência atinge contingente altamente expressivo do total de domicílios. Em 25% dos municípios do grupo – portanto, cerca de 22 municípios – essa carência atinge mais de 60% das residências.

O *boxplot* do Gráfico 1.4 revela como os 89 municípios do Grupo 1 são semelhantes aos 152 municípios do Grupo 2 no que diz respeito à carência de infra-estrutura urbana. Indica que 25% dos municípios de cada grupo têm entre 90% e 100% dos domicílios desprovidos desses serviços, caracterizando cidades inteiras sem infra-estrutura. Mostra ainda que, nos Grupos 3 e 4, a carência desses serviços é expressão de segregação espacial, em que contingentes – mais expressivos no Grupo 3 que no 4 – estão excluídos do acesso a esse direito.

Gráfico 1.4 – Percentual de domicílios urbanos com carência de infra-estrutura¹ segundo grupos de municípios do déficit habitacional no Brasil



Fonte: Fundação João Pinheiro, *Déficit habitacional no Brasil*.

(1) Em relação ao total de domicílio urbanos.

2.2.1. Distribuição espacial dos grupos por déficit habitacional

É possível examinar as características demográficas e de localização dos municípios que compõem cada cluster de carência habitacional. Para esta análise foi empregada mais uma vez a técnica CHAID, que permite hierarquizar atributos selecionados dos municípios. Neste trabalho foram considerados os seguintes atributos: pertencimento regional, pertencimento a região metropolitana, porte populacional e taxa de urbanização.

A Figura 1.19 apresenta a região como a discriminação mais importante dos grupos de municípios por déficit habitacional. A totalidade dos municípios do Grupo 1 está nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Dos 89 municípios do grupo, 42 estão na região Norte.

Os municípios do Grupo 2, caracterizados por elevadíssima carência de infra-estrutura urbana, expressiva carência de banheiros e necessidade numericamente modesta de novas moradias, também estão concentrados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – particu-

larmente nas duas últimas. Dos 152 municípios do grupo, 95 estão no Nordeste e no Centro-Oeste. Nessas regiões, são municípios urbanos de até 100 mil habitantes que representam um conjunto típico. Note-se, entretanto, que 13 casos do Grupo 2 são municípios urbanos de mais de 100 mil habitantes, das regiões Nordeste e Centro-Oeste.

A maior parte dos municípios do Grupo 3 – caracterizado pela demanda elevada por novas moradias, associada à necessidade de programas maciços de urbanização fundiária e à dotação de serviços de infra-estrutura urbana – está concentrada nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul.

O Grupo 4 tem ocorrência concentrada no Sudeste. Dos 393 municípios do grupo, 286 estão nessa região; outros 88 casos aparecem na região Sul. Esses municípios se distinguem pela demanda por grandes quantidades de unidades habitacionais, bem como pela implantação de programas de combate à segregação espacial, centrados na regularização fundiária e na dotação de infra-estrutura urbana. Na região Sudeste, são municípios não-metropolitanos que mais têm esse perfil – são 230 dos 286 municípios do Grupo 4 na região.

Figura 1.19 – Modelo CHAID para os grupos de municípios por déficit habitacional

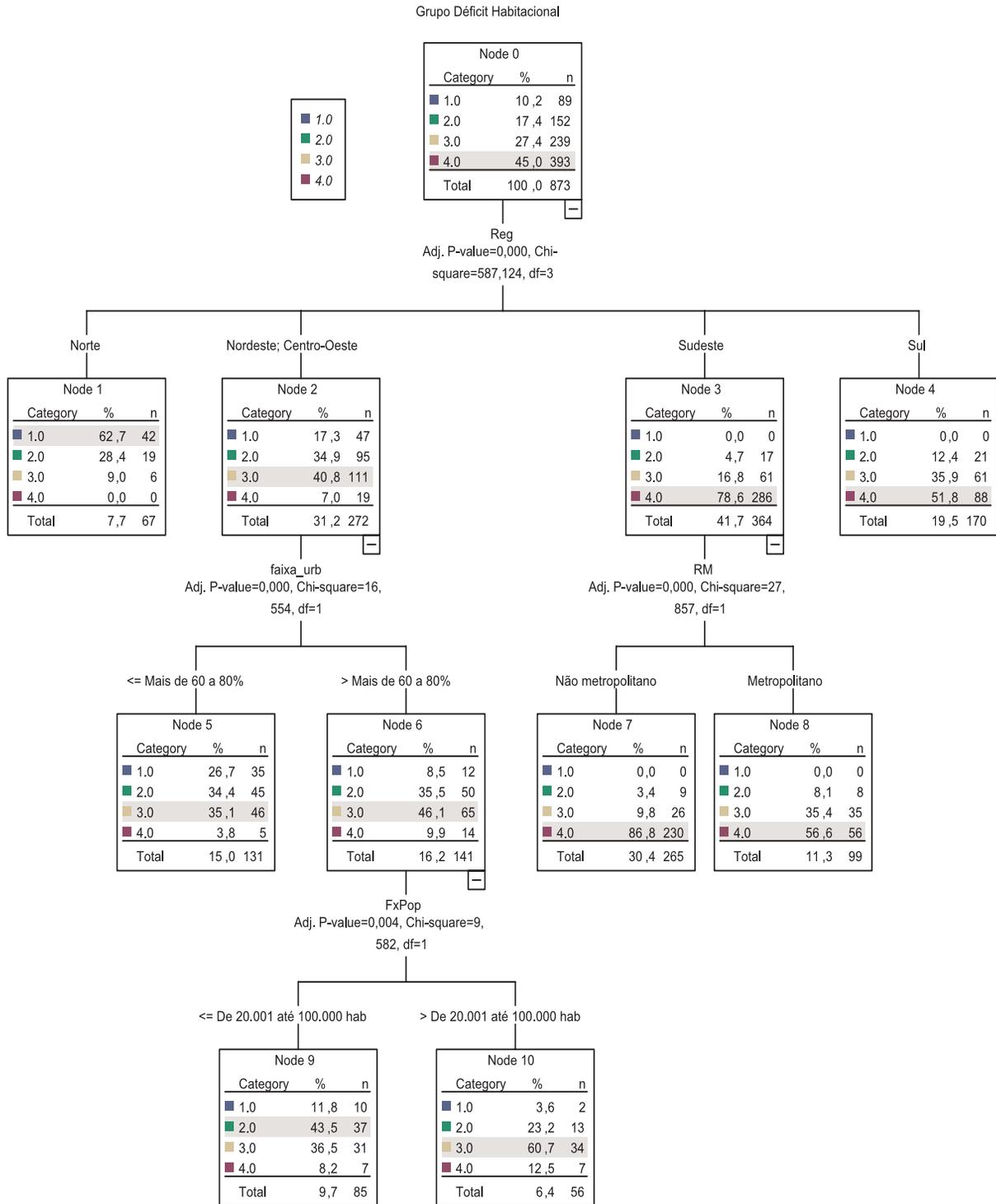


Tabela 1.20 – Distribuição dos municípios segundo grupos de déficit e faixa de população em 2004

Grupos de Déficit	Faixa de população em 2004			Total
	De 20.001 até 100.000 hab.	De 100.001 até 500.000 hab.	Mais de 500.00 hab	
1	75	14	0	89
2	130	20	2	152
3	160	65	14	239
4	256	119	18	393
Total	621	218	34	873

O modelo CHAID não apresentou discriminação por porte populacional, mas é possível examinar a distribuição dos quatro grupos de déficit habitacional segundo esse critério, como se vê na Tabela 1.20.

Constata-se que os casos dos Grupos 1 e 2 são predominantemente municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes. Parte importante dos Grupos 3 e 4 também tem população inferior a 100 mil habitantes. Contudo, a magnitude absoluta de carências habitacionais desses grupos pode ser explicada pelo fato de que aí estão incluídos municípios médios – de 100 mil a 500 mil habitantes – e grandes – com mais de 500 mil habitantes.

2.3. CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS E DÉFICIT HABITACIONAL

O passo seguinte da análise será cruzar a tipologia sobre capacidades administrativas com os grupos relativos ao déficit habitacional. No primeiro caso foram usados dados de 2004; no segundo, a tipologia foi construída a partir de informações de 2000, considerando apenas 873 municípios com mais de 20 mil habitantes. O resultado do cruzamento está apresentado no Quadro 1.2.

Quadro 1.2 – Grupos segundo capacidade administrativa e déficit habitacional

Capacidade Administrativa	Grupos de Déficit	Municípios Grupo	% Gr. Cap. Administr.	% Total Municípios
Nenhuma	1	17	21,0	1,9
	2	16	19,8	1,8
	3	15	18,5	1,7
	4	33	40,7	3,8
	Total	81	100,0	9,3
Só Cadastro	1	20	15,7	2,3
	2	28	22,0	3,2
	3	30	23,6	3,4
	4	49	38,6	5,6
	Total	127	100,0	14,5
Só órgão	1	5	12,8	0,6
	2	6	15,4	0,7
	3	11	28,2	1,3
	4	17	43,6	1,9
	Total	39	100,0	4,5
Órgão e Cadastro	1	41	10,5	4,7
	2	77	19,7	8,8
	3	112	28,6	12,8
	4	161	41,2	18,4
	Total	391	100,0	44,8
Predominância de Conselho com Fundo	1	3	4,8	0,3
	2	14	22,2	1,6
	3	20	31,7	2,3
	4	26	41,3	3,0
	Total	63	100,0	7,2
Predominância de Conselho sem Fundo	1	2	1,4	0,2
	2	10	7,1	1,1
	3	43	30,5	4,9
	4	86	61,0	9,9
	Total	141	100,0	16,2
Predominância de Consórcio	1	1	5,9	0,1
	3	6	35,3	0,7
	4	10	58,8	1,1
	Total	17	100,0	1,9
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho sem Fundo	3	1	50,0	0,1
	4	1	50,0	0,1
	Total	2	100,0	0,2
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho com Fundo	2	1	8,3	0,1
	3	1	8,3	0,1
	4	10	83,3	1,1
	Total	12	100,0	1,4
TOTAL		873	-	100,0

Entre os municípios que não contavam com nenhum instrumento para política habitacional em 2004, aparecem 9,3% da amostra de municípios considerada para o estudo do déficit habitacional. São 81 dos 873 casos. As maiores carências relativas em todos os componentes do déficit habitacional (Grupo 1) foram registradas em 17 desses municípios. Outros 16 precisariam de maciças políticas de dotação de infra-estrutura urbana (Grupo 2). Mais que isto, 40,7% dos municípios sem nenhuma capacidade administrativa em 2004 apresentavam em 2000 contingentes populacionais muito altos vivendo em situação de segregação espacial (Grupo 4). Assim, 81 municípios, com população superior a 20 mil habitantes, apresentavam carências habitacionais bastante graves em 2000 e não estabeleceram até 2004 nenhum recurso administrativo próprio para enfrentar essas demandas.

Contando apenas com um cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais em 2004 estavam 127 da amostra de 873 municípios do estudo do déficit – 14,5% do total. Isso significa que 23,8% do total de municípios cuja gravidade do déficit habitacional foi descrita nesta seção não criaram entre 2000 e 2004 instrumentos próprios para produzir serviços habitacionais. Assim, só poderiam ter tido alguma ação efetiva para enfrentar o problema em estreita cooperação com os governos estaduais ou federal.

Dos 127 municípios que contavam apenas com cadastro, 49 necessitariam oferecer um numeroso contingente de novas unidades habitacionais para eliminar seu déficit habitacional (Grupo 4). Outros 48 eram, na verdade, cidades inteiras desprovidas de serviços de infra-estrutura urbana (Grupos 1 e 2).

Também é possível examinar esses dados pelo “lado cheio do copo”: 76% dos municípios da amostra não partiriam do zero para capacitar-se a enfrentar o déficit habitacional. A situação em que o único instrumento de gestão habitacional é um órgão especializado revela redução do percentual de municípios nos Grupos 1 e 2 de déficit – aqueles com maiores necessidades relativas de novas unidades habitacionais e agudas carências de infra-estrutura urbana e banheiros. Além disso, entre os casos que contavam em 2004 com um órgão para política habitacional, há proporção bem maior dos Grupos 3 e 4 de déficit – justamente os marcados por segregação espacial e carência numericamente expressiva. É evidência de que até 2004 esses municípios criaram ou mantiveram órgão para oferecer programas que fizessem frente às carências apuradas para 2000.

O mesmo fenômeno ocorre nos municípios que contavam com cadastro e órgão juntos em 2004. Dos 873 municípios da amostra relativa ao déficit, 44,8% contavam com esses instrumentos de gestão em 2004. Nessa situação está quase a metade dos municípios do Grupo 1 de déficit, isto é, 41 dos 89 municípios com os maiores percentuais em todos os componentes das carências habitacionais. Também tem cadastro e órgão cerca de metade dos municípios do Grupo 2 de déficit. São 77 casos em 152 municípios em que a proporção de novas unidades necessárias era muito alta e a ausência de serviços de infra-estrutura atingia percentual médio de 77% dos domicílios urbanos. No caso dos 393 municípios do Grupo 4 de déficit em 2004, 161 contavam com órgão e cadastro para enfrentar a necessida-

de de construção de grandes quantidades de novas unidades residenciais.

Quando as capacidades administrativas de caráter participativo são incorporadas – conselho sem fundo ou conselho com fundo –, cai significativamente a proporção de municípios cujas necessidades habitacionais envolvem, em média, quase a totalidade dos municípios (Grupos 1 e 2 de déficit em 2000). Esse resultado é certamente afetado por atributos de localização: esses grupos de déficit estão concentrados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em 2000, ao passo que a presença de conselhos está concentrada na região Sul em 2004.

Entre os casos em que a gestão contava com conselho e fundo, associado a cadastro e/ou órgão, são predominantes os Grupos 3 e 4. No Grupo 4 estão 61% desses municípios, cujas necessidades habitacionais são percentualmente menores, embora numericamente mais elevadas. Em comparação com os casos que contavam com conselho sem fundo em 2004, há uma redução significativa na proporção dos Grupos 1 e 2 e um grande salto no Grupo 4 (aproximadamente 20 pontos percentuais, ou seja, crescimento próximo de 50%). Portanto, parte importante dos municípios que apresentavam expressivos contingentes de necessidades habitacionais absolutas em 2000 instituiu conselho e fundo até 2004. Nada menos que 91,5% dos 141 municípios que contavam com conselho e fundo são municípios em que a segregação urbana afeta expressivos contingentes populacionais.

Também esse resultado é certamente afetado pela distribuição espacial dos diferentes atributos. Os municípios com maiores proporções populacionais em situação de carência para todos os componentes do déficit têm população de até 100 mil habitantes e estão localizados nas regiões Norte (maior incidência), Nordeste e Centro-Oeste. Os conselhos de habitação, por sua vez, têm maior presença nos municípios de mais de 100 mil habitantes da região Sudeste e na região Sul.

O consórcio era em 2004 um instrumento diferencial de gestão nos municípios que, em 2000, apresentavam proporção comparativamente baixa de populações em situação de déficit habitacional, embora com expressão numérica muito alta (Grupos 3 e 4 de déficit). Trata-se de resultado certamente influenciado pelas características demográficas desses municípios. Esses grupos de déficit em 2000 contavam com número expressivo de municípios médios e grandes, de população superior a 100 mil habitantes. Foi justamente essa categoria que caracteristicamente criou consórcios até 2004.

O segmento de municípios dotados de conjunto mais complexo de capacidades administrativas é numericamente tão reduzido que não permite tirar conclusões definitivas.

Tudo considerado, a análise construída ao longo deste estudo revela que a distribuição de carências e capacidades administrativas entre os municípios brasileiros não apresenta padrão dominante, o que recomenda cautela nas inferências. No entanto é possível afirmar *sem pretensões de generalização* que havia em 2000 um padrão espacial de distribuição das carências habitacionais e da capacidade municipal para enfrentá-las.

Os municípios pequenos localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentavam as mais graves carências habitacionais, particularmente no que diz respeito à inadequa-

ção de moradias, dotação de infra-estrutura urbana e banheiros. Em se tratando de municípios menos populosos, o enfrentamento desses problemas poderia ser resolvido com quantidade comparativamente menor de intervenções urbanas – de construção de moradias, de melhorias habitacionais e de regularização fundiária. Ocorre que a grande maioria desses municípios contava em 2004 com, na melhor hipótese, órgão e cadastro combinados. Em geral, eles não instituíram mecanismos participativos ou cooperativos para a produção de serviços, nem tampouco instrumentos específicos de financiamento. Um contingente expressivo desse segmento somente poderia ter enfrentado seu déficit habitacional contando com forte dependência – em termos de capacidades administrativas – dos governos estaduais ou federal.

Nos municípios médios e grandes, com população superior a 100 mil habitantes, as carências atingem proporção menor de domicílios, o que apenas revela a segregação espacial que atinge contingentes populacionais expressivos. Nesse segmento, o componente mais central do déficit habitacional envolve a construção de novas moradias e problemas de inadequação fundiária. Dado o volume absoluto das carências, apenas intervenções de grande escala teriam algum efeito sobre o problema habitacional nesses casos. Embora municípios com essas características estejam presentes nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, sua presença mais significativa ocorre no Sudeste e no Sul. Não é irrelevante o número desses municípios que não dispõem de nenhum instrumento próprio para enfrentamento desses problemas. Eram 127 as gestões municipais que não tinham pelo menos um órgão habitacional de um total de 632 casos dos Grupos 3 e 4 de déficit em 2004. As demais contavam com ao menos um órgão para gerir programas habitacionais. Dado o caráter espacial da emergência de capacidades administrativas mais complexas, muitos desses municípios também contavam com conselho e fundo ou haviam criado consórcios habitacionais em cooperação com outros municípios.

Embora auspiciosa, essa constatação deve ser encarada com cautela, por conta de uma revelação deste estudo: a análise sobre a estabilidade das capacidades administrativas indicou ter ocorrido significativa taxa de “morte” de instrumentos institucionais municipais. Não há, portanto, garantias de que essas administrações manterão suas ferramentas para a gestão do problema habitacional ao longo do tempo.

PARTE II

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS E EFETIVIDADE DA POLÍTICA HABITACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Introdução

Esta segunda parte tem como objetivo relacionar as capacidades administrativas dos municípios brasileiros à produção de serviços habitacionais e ao gasto na função habitação. A análise cruzará a tipologia de grupos sobre capacidades administrativas, apresentada na Parte I, com tipologia elaborada para a oferta de serviços habitacionais. Para melhor caracterização dos grupos gerados no que toca ao desempenho em política habitacional, serão utilizadas informações sobre gasto municipal na função habitação, a partir de dados apresentados pelos municípios à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Por fim, esta parte do estudo apresentará uma análise das potencialidades de arrecadação tributária dos municípios, com a finalidade de distinguir entre aqueles que dependeriam totalmente de transferências para financiar seus programas habitacionais e os que poderiam aumentar suas margens de tributação e, assim, financiar programas com recursos próprios.

1. Capacidades administrativas e efetividade da política habitacional dos municípios brasileiros

1.1. ESCOPO DO ESTUDO

Nesta parte do diagnóstico foi utilizada técnica de Análise de Cluster para agrupar os municípios de acordo com o tipo de programas habitacionais desenvolvidos, a partir de dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, do IBGE. Estão excluídos do universo apenas os casos para os quais não havia informação disponível. Assim, para a gestão municipal do período 2001-2004, a amostra compreendeu 5.558 municípios, com apenas dois casos que não foram incluídos.¹ Para o ano de 2005, o universo incluiu 5.559 unidades de análise.²

A tipologia de oferta de programas habitacionais está relacionada com a de capacidades administrativas, cobrindo a mesma amostra de municípios. Como não há tipologia de capacidades administrativas para 2005,³ não será possível fazer o cruzamento entre grupos de oferta de serviços e grupos de capacidades administrativas para esse ano. A análise restringe-se, portanto, a 2004.

Este estudo também relaciona implantação de programas no período 2001-2004 e gasto municipal na função habitação. Para o gasto em habitação, foi adotada a média despendida

¹ Os municípios de Guimarães (RN) e Serra de São Bento (RN) não foram classificados em nenhum dos grupos criados para 2004, uma vez que apresentavam como resposta para todas as variáveis utilizadas na análise a opção “recusa”.

² Está excluído apenas o município de Paranaguá (PR).

³ Devido à ausência da informação sobre a existência de órgão específico para política habitacional no município, não foi possível aplicar a tipologia partir da pesquisa de 2005.

nos anos 2002-2004, pois foi apenas a partir de 2002 que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) disponibilizou informações desagregadas para a função habitação. Com o objetivo de testar as proposições explicativas encontradas para a gestão municipal de 2001-4, a oferta de programas habitacionais no período será analisada juntamente com o nível de gasto – per capita e em proporção do gasto total – na função habitação para o ano de 2005.

1.2. METODOLOGIA DE ANÁLISE

Para a observação da oferta de programas habitacionais, foram selecionadas entre as questões apresentadas no questionário da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (Gestão Pública) cinco variáveis que estão relacionadas à implementação de programas habitacionais. As questões se referem a:

- Construção de unidades
- Urbanização de assentamentos
- Oferta de material de construção
- Oferta de lotes
- Regularização fundiária

As informações foram coletadas em duas edições da pesquisa, relativas a 2004 e 2005. Cabe ressaltar que, na edição de 2004, as questões referiam-se ao período de gestão dos governos (ou seja, ações realizadas desde 2001); na pesquisa de 2005, as questões diziam respeito apenas ao exercício corrente, isto é, ao primeiro ano de uma nova gestão (2005-2008). Registre-se ainda que, na edição 2005, não foram levantadas informações sobre a urbanização de assentamentos.

Todas as perguntas associadas a essas variáveis apresentavam como alternativa de resposta as opções “sim” ou “não”, indicando a presença ou ausência de um dado atributo na gestão municipal.

Devido à natureza dos dados – categóricos – e ao objetivo desta etapa do trabalho – identificar grupos homogêneos de municípios –, foram empregados dois procedimentos estatísticos de análise multivariada de dados para o tratamento das informações associadas à oferta de serviços habitacionais: a Análise de Correspondências Múltiplas (usada com o intuito de efetuar transformação nos dados) e a Análise de Cluster (que divide o novo conjunto de informações em grupos homogêneos).

Esta parte do estudo envolveu a identificação de relações entre diversas variáveis, permitindo observar os cruzamentos entre todas as questões de interesse. Análise de menor escala, com cruzamentos apenas entre algumas questões, não poderia fornecer subsídios para inferir com segurança sobre as relações entre todas as variáveis. Isso justifica a escolha das técnicas

de análise multivariada, que permitem a análise simultânea de grande número de questões, identificando relações de interdependência ou dependência.⁴

A análise das informações sobre programas habitacionais implementados na gestão 2001-2004 levou originalmente a sete grupos de municípios. Por razões de clareza da apresentação, foi adotada opção de reagregar esses grupos de acordo com o tipo predominante de programa habitacional implementado.

Para obter melhor caracterização do desempenho em política habitacional, foi adotado também procedimento analítico que consistiu no cruzamento das tipologias de ofertas de serviços habitacionais e de capacidades administrativas com informações sobre o gasto municipal na função habitação, provenientes da STN.

Segundo Araújo⁵ (2005), essa fonte de dados possui algumas limitações, mas é a única disponível sobre a execução orçamentária dos governos municipais. Para a autora, essas limitações são: a) incerteza quanto à inclusão na base de dados de gastos efetuados pela administração indireta; b) algum grau de imprecisão das informações, devido à ausência de controle sobre a forma como as despesas municipais foram consolidadas, segundo a classificação funcional-programática, ou seja, incerteza sobre a inclusão contábil de determinadas despesas próprias da função habitação; c) cobertura parcial da pesquisa, que abrangeu em 2002, 2003, e 2004, respectivamente, 92,8%, 90,2% e 77,1% dos 5.558 municípios; em 2005, a cobertura foi de 75%.

Em que pesem as limitações acima citadas, esses dados representam a principal fonte de informações fiscais estaduais e municipais reunidas em uma única publicação. Ainda que o grau de cobertura dos municípios varie ao longo dos anos, nenhuma outra fonte oficial de informação reúne tantos dados para um número tão expressivo de unidades subnacionais como faz a STN (Araújo,⁶ 2005).

No estudo foram construídos indicadores que permitissem discriminar possíveis diferenças em relação aos gastos habitacionais dos municípios. Inicialmente, para a análise das informações referentes ao cruzamento das tipologias obtidas para 2004, foi calculado o gasto médio per capita em habitação municipal para o período 2002-2004 e o percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total do município entre 2002-2004. É importante justificar a ausência das informações para 2001, pois para esse exercício os gastos em habitação foram considerados juntamente com a função urbanismo; somente a partir de 2002 é que houve a separação das duas funções.⁷

⁴ Para descrição detalhada dessas técnicas de análise, ver item sobre metodologia na Parte I.

⁵ Araújo, Erika Amorim (2005). *Um retrato das despesas estaduais e municipais com habitação: 2002-2004*. Relatório de Pesquisa, mimeo.

⁶ Op. cit.

⁷ Portanto, optou-se por excluir o ano de 2001 da análise. O mesmo procedimento foi adotado por Araújo (2005).

Os valores nominais dos gastos municipais em habitação de 2002, 2003 e 2004 foram inflacionados para 2006 a partir do IGP-DI (FGV). Como os dados utilizados compreendem o intervalo 2002-2004, foi considerada como população residente para cálculo do gasto médio per capita a população “central” do período, isto é, a população residente no município em 2003.

Assim, o gasto médio per capita municipal em habitação para 2002-2004 foi obtido através do seguinte cálculo:

$$GmpcH_{02-04} = \frac{(Ghab02+Ghab03+Ghab04)/(Nhab02+Nhab03+Nhab04)}{Pop03}$$

Onde *Ghab02*, *Ghab03* e *Ghab04* são os gastos municipais em habitação em 2002, 2003 e 2004 (todos em R\$ de 2006) e *Nhab02*, *Nhab03* e *Nhab04* são variáveis com valores iguais a 0 ou 1, que representam o número de informações efetivamente declaradas pelo município em cada ano do período considerado, uma vez que nem todos os gestores forneceram à STN informações sobre seus respectivos dados contábeis.

Da mesma forma, no cálculo do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total, os valores nominais dos gastos totais municipais de 2002, 2003 e 2004 foram inflacionados para 2006 a partir do IGP-DI (FGV). O percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total para 2002-2004 foi obtido através do seguinte cálculo:

$$PgH_{02-04} = \frac{(Ghab02+Ghab03+Ghab04)/(N02+N03+N04)}{(Gtot02+Gtot03+Gtot04)/(N02+N03+N04)}$$

Onde *Ghab02*, *Ghab03* e *Ghab04* são os gastos municipais em habitação em 2002, 2003 e 2004 (todos em R\$ de 2006), *Gtot02*, *Gtot03* e *Gtot04* são os gastos municipais totais em 2002, 2003 e 2004 (todos em R\$ de 2006) e *N02*, *N03* e *N04* são variáveis com valores iguais a 0 ou 1, que representam o número de informações efetivamente declaradas pelo município em cada um dos anos do período considerado. Os valores obtidos para esses indicadores considerando-se o cruzamento das tipologias de capacidades administrativas e de ofertas de serviços habitacionais em 2004 são apresentados no Anexo Estatístico B.

Para melhor caracterização da tipologia de programas habitacionais desenvolvidos em 2005, foram criados dois indicadores similares aos apresentados anteriormente: gasto per capita em habitação municipal e percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total do município. Também aqui os valores nominais dos gastos em habitação municipais de 2005 foram inflacionados para 2006 a partir do IGP-DI (FGV). Dessa forma, o cálculo do gasto per capita municipal em habitação para 2005 é dado por:

$$GmpcH_{05} = \frac{Ghab05}{Pop05}$$

Onde *Ghab05* representa o gasto municipal em habitação em 2005 (em R\$ de 2006) e *Pop05* é a população de 2005.

Similarmente, para a realização do cálculo do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total, os valores nominais dos gastos totais municipais de 2005 foram inflacionados para 2006 a partir do IGP-DI (FGV). O percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total para 2005 foi obtido através do seguinte cálculo:

$$PgH_{05} = \frac{Ghab05}{Gtot05}$$

Onde *Ghab05* é o gasto municipal em habitação em 2005 (em R\$ de 2006) e *Gtot05* refere-se ao gasto municipal total em 2005 (em R\$ de 2006).

1.3. AS TIPOLOGIAS DE OFERTA DE PROGRAMAS HABITACIONAIS

1.3.1. A tipologia de oferta de programas habitacionais no período 2001-2004

O resultado da Análise da Cluster para os programas habitacionais implementados no período 2001-2004 levou a seis grupos de municípios.⁸ Cada um é caracterizado por uma variável predominante, que diz respeito ao tipo de programa habitacional implementado:

- *Grupo 1* – municípios que não implementaram nenhum programa habitacional em todo o período.
- *Grupo 2* – municípios que ofereceram apenas lotes e/ou um programa de materiais de construção no período, podendo ter oferecido apenas um tipo de programa ou os dois combinados – mas nenhum outro além deles.
- *Grupo 3* – municípios que, aos programas anteriores, agregaram a oferta de unidades habitacionais, podendo ter feito este tipo de oferta de forma isolada ou em conjunto com qualquer um dos dois outros programas.
- *Grupo 4* – municípios que agregaram programas de urbanização de assentamentos aos programas anteriormente citados, podendo ter oferecido essa modalidade combinada com até outros três tipos de programa.
- *Grupo 5* – municípios que, aos programas anteriores, agregaram programas de regularização fundiária, podendo ter oferecido essa modalidade combinada com até outros três tipos de programa.

⁸ É importante ressaltar, novamente, que os municípios de Guimarães (RN) e Serra de São Bento (RN) não foram classificados em nenhum dos grupos criados para 2004, uma vez que apresentavam como resposta para todas as variáveis utilizadas na análise a opção “recusa”.

• *Grupo 6* – municípios que disponibilizaram durante o período todos os tipos de programa examinados: regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

A análise da distribuição dos grupos permite afirmar que pouco mais de 20% dos municípios não implementaram nenhum programa entre 2001 e 2004. O maior grupo de municípios é aquele que, predominantemente, ofereceu unidades habitacionais, isoladamente ou associado à oferta de material de construção e/ou de lotes habitacionais. A urbanização de assentamentos e a regularização fundiária são programas menos difundidos (Tabela 2.1).

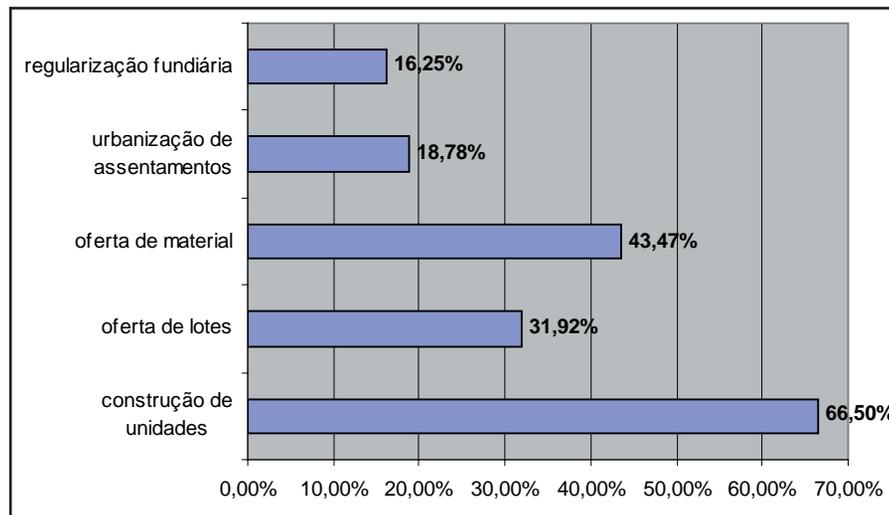
Tabela 2.1 – Composição dos grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados no período 2001-2004

Grupos	Características	Nº de Municípios	Total no Grupo	% no total	% no grupo
1	Nenhum programa habitacional implementado	1.207	1.207	21,72	100,00
2	Só oferta de material de construção	234	428	7,70	54,67
	Só oferta de lotes	98			22,90
3	Oferta de material de construção e oferta de lotes	96	2419	43,52	22,43
	Só construção de unidades	911			37,66
	Construção de unidades e oferta de material de construção	666			27,53
	Construção de unidades e oferta de lotes	304			12,57
4	Construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	538	601	10,81	22,24
	Só urbanização de assentamentos	20			3,33
	Urbanização de assentamentos e oferta de material de construção	18			3,00
	Urbanização de assentamentos e oferta de lotes	26			4,33
	Urbanização de assentamentos, oferta de material de construção e oferta de lotes	23			3,83
	Urbanização de assentamentos e construção de unidades	116			19,30
	Urbanização de assentamentos, construção de unidades e oferta de material de construção	106			17,64
	Urbanização de assentamentos, construção de unidades e oferta de lotes	98			16,31
	Urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	194			32,28
	5	Só regularização fundiária			31
Regularização fundiária e oferta de material de construção		22	3,15		
Regularização fundiária e oferta de lotes		23	3,29		
Regularização fundiária, oferta de material de construção e oferta de lotes		12	1,72		
Regularização fundiária e construção de unidades		97	13,88		
Regularização fundiária, construção de unidades e oferta de material de construção		88	12,59		
Regularização fundiária, construção de unidades e oferta de lotes		55	7,87		
Regularização fundiária, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes		132	18,88		
Regularização fundiária e urbanização de assentamentos		11	1,57		
Regularização fundiária, urbanização de assentamentos e oferta de material de construção		9	1,29		
Regularização fundiária, urbanização de assentamentos e oferta de lotes		17	2,43		
Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, oferta de material de construção e oferta de lotes		15	2,15		
Regularização fundiária, construção de unidades e urbanização de assentamentos		57	8,15		
6	Regularização fundiária, construção de unidades, urbanização de assentamentos e oferta de material de construção	59	204	3,67	8,44
	Regularização fundiária, construção de unidades, urbanização de assentamentos e oferta de lotes	71			10,16
6	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	204	204	3,67	100,00

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

A construção de unidades é o programa mais comum, pois 3.696 municípios (ou 66,5% da amostra) ofertaram unidades. Em segundo lugar aparece a oferta de material de construção, registrada em 2.416 municípios (43%), enquanto a oferta de lotes foi implementada por 1.174 municípios (31,92%). As intervenções urbanísticas são mais raras, pois foram adotadas em menos de 20% dos casos, já que apenas 1.044 municípios realizaram urbanização de assentamentos; apenas 903 municípios (16%) fizeram regularização fundiária.⁹ O Gráfico 2.1 mostra o percentual de municípios que implementaram cada tipo de programa.

Gráfico 2.1 – Porcentagem de municípios que implementaram programas habitacionais, por tipo de programa – 2001-2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

1.3.2. A tipologia de oferta de programas habitacionais no exercício de 2005

A análise realizada para os programas habitacionais implementados em 2005 revelou cinco grupos de municípios.¹⁰ Cada um deles é caracterizado pela predominância de um tipo de programa habitacional. Os grupos para o exercício de 2005 são:¹¹

- *Grupo 1* – municípios que não implementaram nenhum programa habitacional.
- *Grupo 2* – municípios que ofereceram lotes e/ou um programa de materiais de construção naquele ano.
- *Grupo 3* – municípios que, aos programas anteriores, agrega-se a oferta de unidades habitacionais municipais, podendo ter oferecido essa modalidade combinada com os outros dois tipos de programa.
- *Grupo 4* – municípios que, aos programas anteriores, agregaram programas de regularização fundiária, podendo ter oferecido essa modalidade combinada com até outros dois tipos de programa.

⁹ A soma dos percentuais ultrapassa 100%, pois grande parte dos municípios ofertou mais de um programa habitacional no período 2001-2004.

¹⁰ O município de Paranaguá (PR) não foi classificado em nenhum dos grupos criados para 2005, uma vez que apresentava a opção “não disponível” como resposta para a variável associada à oferta de material de construção.

¹¹ Na pesquisa referente a 2005, não consta questão relativa à urbanização de assentamentos, o que reduziu a tipologia a apenas cinco grupos.

• *Grupo 5* – municípios que disponibilizaram todos os tipos de programa examinados para esse ano: regularização fundiária, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

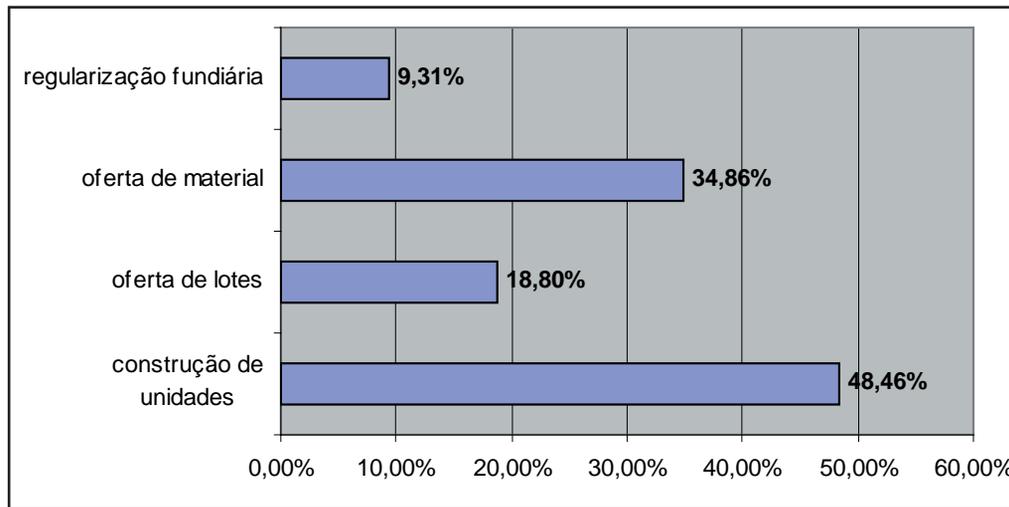
Assim, para 2005, é possível concluir que 35% dos municípios não implantaram nenhum programa habitacional (Tabela 2.2) – proporção superior à de municípios nessa situação no período 2001-2004. Salvo análise mais aprofundada, o resultado parece razoável por se tratar de um único ano, que, além disso, era o primeiro do mandato de uma nova administração. O Grupo 3 – cujo atributo central é a construção de unidades habitacionais, isoladamente ou associada à oferta de lotes e/ou material de construção – é aquele que concentra a maior parte dos municípios que ofertaram programas habitacionais. A regularização fundiária é o tipo de programa menos adotado entre os municípios, pois menos de 10% utilizaram esse instrumento de política habitacional.

Tabela 2.2 – Composição dos grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados em 2005

Grupos	Características	Nº de municípios	Total do grupo	% no total	% no grupo
1	Nenhum programa habitacional implementado	1.902	1.902	34,19	100,00
2	Só oferta de material de construção	531			66,29
	Só oferta de lotes	145			18,10
3	Oferta de material de construção e oferta de lotes	125	801	14,40	15,61
	Só construção de unidades	1.076			45,94
	Construção de unidades e oferta de material de construção	656			28,01
	Construção de unidades e oferta de lotes	235			10,03
	Construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	375	2.342	42,10	16,01
	Só regularização fundiária	91			21,41
4	Regularização fundiária e oferta de material de construção	42			9,88
	Regularização fundiária e oferta de lotes	18			4,24
	Regularização fundiária, oferta de material de construção e oferta de lotes	13			3,06
	Regularização fundiária e construção de unidades	115			27,06
	Regularização fundiária, construção de unidades e oferta de material de construção	104			24,47
5	Regularização fundiária, construção de unidades e oferta de lotes	42	425	7,64	9,88
	Regularização fundiária, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	93	93	1,67	100,00

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2005.

Gráfico 2.2 – Porcentagem de municípios que implementaram programas habitacionais por tipo de programa – Ano 2005



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2005.

Observe-se que a distribuição da oferta de serviços e programas habitacionais apresenta comportamento muito similar ao do período 2001-4. Há um percentual expressivo de municípios que não ofereceram nenhum programa habitacional; a maior taxa de frequência diz respeito à oferta de unidades residenciais e apenas uma elite de municípios implementa programas de intervenção urbana. O Gráfico 2.2 mostra o percentual de municípios que desenvolveram cada tipo de programa no ano de 2005.

Cerca de 50% dos municípios (2.696) ofertaram unidades habitacionais; a oferta de materiais de construção é a segunda política mais comum (1.939 municípios ou 35%). Em terceiro lugar, aparece a oferta de lotes, adotada em 1.046 municípios, o que representa cerca de 20%. Por fim, as ações de regularização fundiária fizeram parte da política habitacional de 518 municípios, menos de 10% do total.¹²

1.3.3. A distribuição espacial da tipologia de oferta de programas habitacionais

A distribuição dos grupos por Unidades da Federação

Existem diferenças na proporção de municípios em cada grupo, segundo o tamanho da população e por Unidade da Federação? Os grupos estão concentrados espacialmente? Como analisado na Parte I em relação às capacidades administrativas, aqui será observada a eventual relação entre distribuição dos grupos de programas habitacionais e os atributos dos municípios.

¹²Os percentuais superam 100%, pois grande parte dos municípios ofertou mais de um programa habitacional no período 2005.

No que toca ao quesito espacial, a análise será feita segundo a proporção de municípios de cada Unidade da Federação e de acordo com participação relativa dos municípios de cada estado nos grupos de programas habitacionais. A Tabela 2.3 apresenta a distribuição da tipologia por Unidade da Federação. Na sua interpretação, não pode ser ignorada a assimetria no número de municípios de cada estado – o que implica, por exemplo, que Minas Geraes e São Paulo tenham participação elevada na maioria dos grupos. A Tabela 2.4 permite verificar a participação percentual dos municípios de cada Unidade da Federação nos grupos de programas habitacionais, permitindo identificar o peso de cada modalidade de ação governamental no interior de cada estado. A Tabela 2.5 traz os números absolutos de municípios de cada Unidade da Federação em cada grupo, segundo a tipologia de 2001-2004.

Tabela 2.3 – Distribuição percentual dos municípios por grupos de programas habitacionais implementados no período 2001-2004, segundo UF

UF	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ¹						Total
	1	2	3	4	5	6	
Rondônia	2,4	0,2	0,2	0,7	1,7	0,0	0,9
Acre	0,2	0,2	0,7	0,3	0,0	0,5	0,4
Amazonas	1,6	0,9	0,5	1,3	1,6	3,4	1,1
Roraima	0,1	0,0	0,2	0,7	0,6	1,0	0,3
Pará	2,9	2,6	0,6	2,8	3,4	2,9	2,6
Amapá	0,3	0,5	0,1	0,3	0,7	0,5	0,3
Tocantins	0,0	0,0	4,3	3,3	1,6	2,0	2,5
Maranhão	6,0	4,7	2,2	6,8	3,1	3,4	3,9
Piauí	4,5	14,0	2,6	3,3	2,0	5,4	4,0
Ceará	1,6	2,6	4,5	4,3	1,9	2,5	3,3
Rio Grande do Norte	0,8	0,5	4,7	3,8	1,6	2,5	3,0
Paraíba	2,2	1,4	6,8	2,3	1,4	1,0	4,0
Pernambuco	4,4	4,2	2,8	4,0	2,0	3,9	3,3
Alagoas	1,1	1,2	2,5	1,8	1,4	1,0	1,8
Sergipe	0,2	0,2	2,1	1,8	0,7	2,5	1,3
Bahia	9,1	9,3	5,8	7,8	8,9	8,8	7,5
Minas Gerais	17,3	32,0	12,3	15,6	13,4	10,8	15,3
Espírito Santo	1,1	0,5	1,5	2,0	1,9	0,5	1,4
Rio de Janeiro	0,9	0,9	1,8	2,2	2,3	2,5	1,7
São Paulo	16,2	6,3	11,5	9,2	11,3	4,9	11,6
Paraná	5,8	3,7	8,7	6,7	8,3	2,5	7,2
Santa Catarina	8,1	3,5	4,9	2,8	4,9	4,9	5,3
Rio Grande do Sul	8,0	6,1	9,2	6,3	11,0	17,6	8,9
Mato Grosso do Sul	0,2	0,2	1,4	2,7	2,4	3,4	1,4
Mato Grosso	0,9	0,5	2,4	4,0	4,3	7,4	2,5
Goiás	1,2	3,7	5,6	3,0	7,4	4,4	4,4
Distrito Federal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

(1) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Tabela 2.4 – Distribuição percentual dos municípios, segundo grupos de programas habitacionais implementados no período 2001-2004

UF	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ¹						Total
	1	2	3	4	5	6	
Rondônia	55,8	1,9	11,5	7,7	23,1	0,0	100,0
Acre	9,1	4,5	72,7	9,1	0,0	4,5	100,0
Amazonas	30,6	6,5	21,0	12,9	17,7	11,3	100,0
Roraima	6,7	0,0	26,7	26,7	26,7	13,3	100,0
Pará	49,7	7,7	9,8	11,9	16,8	4,2	100,0
Amapá	25,0	12,5	12,5	12,5	31,3	6,3	100,0
Tocantins	0,0	0,0	74,8	14,4	7,9	2,9	100,0
Maranhão	33,6	9,2	24,9	18,9	10,1	3,2	100,0
Piauí	24,3	27,0	28,4	9,0	6,3	5,0	100,0
Ceará	10,3	6,0	59,8	14,1	7,1	2,7	100,0
Rio Grande do Norte	6,1	1,2	69,1	13,9	6,7	3,0	100,0
Paraíba	11,7	2,7	74,0	6,3	4,5	0,9	100,0
Pernambuco	28,6	9,7	36,8	13,0	7,6	4,3	100,0
Alagoas	12,7	4,9	59,8	10,8	9,8	2,0	100,0
Sergipe	2,7	1,3	68,0	14,7	6,7	6,7	100,0
Bahia	26,4	9,6	33,6	11,3	14,9	4,3	100,0
Minas Gerais	24,5	16,1	34,8	11,0	11,0	2,6	100,0
Espírito Santo	16,7	2,6	47,4	15,4	16,7	1,3	100,0
Rio de Janeiro	12,0	4,3	46,7	14,1	17,4	5,4	100,0
São Paulo	30,2	4,2	43,3	8,5	12,2	1,6	100,0
Paraná	17,5	4,0	52,6	10,0	14,5	1,3	100,0
Santa Catarina	33,4	5,1	40,6	5,8	11,6	3,4	100,0
Rio Grande do Sul	19,6	5,2	44,8	7,7	15,5	7,3	100,0
Mato Grosso do Sul	2,6	1,3	44,2	20,8	22,1	9,1	100,0
Mato Grosso	7,9	1,4	41,0	17,3	21,6	10,8	100,0
Goiás	6,1	6,5	55,3	7,3	21,1	3,7	100,0
Distrito Federal	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Total	21,7	7,7	43,5	10,8	12,6	3,7	100,0

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

(1) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Tabela 2.5 – Distribuição dos municípios segundo UF e grupos de programas habitacionais implementados no período 2001-2004

UF	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ¹						Total
	1	2	3	4	5	6	
Rondônia	29	1	6	4	12	0	52
Acre	2	1	16	2	0	1	22
Amazonas	19	4	13	8	11	7	62
Roraima	1	0	4	4	4	2	15
Pará	71	11	14	17	24	6	143
Amapá	4	2	2	2	5	1	16
Tocantins	0	0	104	20	11	4	139
Maranhão	73	20	54	41	22	7	217
Piauí	54	60	63	20	14	11	222
Ceará	19	11	110	26	13	5	184
Rio Grande do Norte	10	2	114	23	11	5	165
Paraíba	26	6	165	14	10	2	223
Pernambuco	53	18	68	24	14	8	185
Alagoas	13	5	61	11	10	2	102
Sergipe	2	1	51	11	5	5	75
Bahia	110	40	140	47	62	18	417
Minas Gerais	209	137	297	94	94	22	853
Espírito Santo	13	2	37	12	13	1	78
Rio de Janeiro	11	4	43	13	16	5	92
São Paulo	195	27	279	55	79	10	645
Paraná	70	16	210	40	58	5	399
Santa Catarina	98	15	119	17	34	10	293
Rio Grande do Sul	97	26	222	38	77	36	496
Mato Grosso do Sul	2	1	34	16	17	7	77
Mato Grosso	11	2	57	24	30	15	139
Goiás	15	16	136	18	52	9	246
Distrito Federal	0	0	0	0	1	0	1
Total	1.207	428	2.419	601	699	204	5.558

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

(1) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

O *Grupo 1* (sem oferta de programas) é composto por 17% de municípios mineiros e 16% de municípios paulistas (Tabela 2.3). Os dois estados possuem grande número de municípios, mas sua participação nesse segmento é superior à sua participação no total: representam juntos 32% do Grupo 1 em 2001-2004, embora tenham 27% do total de municípios brasileiros.

Há estados que apresentam proporção muito elevada de seus municípios classificados no Grupo 1. Em Rondônia cerca de 55% dos municípios não ofertaram nenhum tipo de programa habitacional. O Pará tem quase 50% de seus municípios nessa condição. Maranhão e Santa Catarina registram cerca de um terço de seus municípios sem oferta de programas habitacionais entre 2001 e 2004 (Tabela 2.4).

O *Grupo 2*, que tem como característica central a oferta de lotes e/ou material de construção, tem em sua composição 32% de municípios mineiros. A participação do estado no grupo é superior ao dobro de qualquer outra Unidade da Federação (Tabela 2.5). Pertencem ao Piauí 14% dos casos desse grupo (Tabela 2.3), o que representa quase três vezes a participação do estado no total de municípios (cerca de 4%). O Piauí possui a maior parte de seus municípios nesse grupo, somando 27%; em seguida aparece Minas Gerais, com 16% dos seus municípios ofertando, exclusivamente, lotes e/ou material de construção (Tabela 2.4).

O *Grupo 3* é o mais numeroso e tem como característica central a oferta de unidades residenciais. Os municípios de Minas Gerais e São Paulo compõem cerca de um quarto desse segmento, com 12% para cada uma dessas Unidades da Federação; contudo, essas taxas são inferiores à participação de cada um dos estados no total de municípios (Tabela 2.3).

Em alguns estados a esmagadora maioria dos municípios pode ser encontrada no Grupo 3 – caso de Tocantins, Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte e Acre, todos na faixa de 70% de seus municípios classificados no grupo. Em estados como Pará, Amapá e Rondônia o percentual de municípios no grupo é muito pequeno – sobretudo porque, no caso desses estados, há concentração elevada nos grupos anteriores (Tabela 2.4).

No *Grupo 4*, caracterizado pela execução de programas de urbanização de assentamentos, as maiores participações são mais uma vez de municípios mineiros e paulistas, em razão da elevada quantidade de municípios nesses estados (Tabela 2.3). A urbanização de assentamentos aparece como ação menos freqüente dos governos locais, o que se observa pelo percentual de municípios neste grupo menor do que 30% em todas as Unidades da Federação. Os maiores percentuais estão nos estados de Roraima, Mato Grosso do Sul e Maranhão, com 26,7%, 21,8% e 19%, respectivamente. Em oito estados a participação de municípios nesse segmento é inferior a 10% (Tabela 2.4).

O *Grupo 5* é marcado pela implementação de programas de regularização fundiária, iniciativa também pouco difundida entre os municípios brasileiros. Novamente, os estados de Minas Gerais e São Paulo são aqueles com maior participação dentro do grupo, com 13% e 11%, respectivamente; em ambos os casos a proporção é inferior ao que representam essas duas Unidades da Federação no total de municípios (Tabela 2.3). Em São Paulo 12% dos municípios estão nesse grupo, enquanto em Minas Gerais esse percentual é de 11% (Tabela 2.4).

A maior parte dos estados (15) possui menos de 15% dos seus municípios no Grupo 5. A partir dos dados da Tabela 2.4, é possível destacar o Acre, que não tem nenhum município classificado neste grupo; no outro extremo aparece o Amapá, com 31% de seus municípios classificados no grupo, estando aí também o Distrito Federal.

Por fim, o *Grupo 6* reúne uma elite de municípios que adotaram todos os cinco programas habitacionais avaliados no período 2001-2004. Esse grupo seletivo corresponde a menos de 4% dos municípios brasileiros. O estado com maior participação no segmento é o Rio Grande do Sul, que responde por quase 20% dos casos – percentual superior ao dobro do que representa o estado no total de municípios do país (Tabela 2.3). Outros estados possuem maior participação relativa, a exemplo de Roraima, Amazonas e Mato Grosso, com 13% (ou apenas 2 municípios), 11% (7 municípios) e 11% (15 municípios), respectivamente (Tabela 2.4).

Distribuição dos grupos segundo o porte dos municípios

O passo seguinte na análise será verificar se o porte populacional é variável relevante para diferenciar os municípios na oferta de programas habitacionais. As Tabelas 2.6, 2.7 e 2.8 mostram, respectivamente, a quantidade de municípios de cada faixa populacional em cada grupo de programas habitacionais, a distribuição percentual dos municípios em cada faixa populacional entre os grupos de oferta de programas e, finalmente, a distribuição dos grupos de oferta de programas segundo as diferentes faixas de população.

A principal inferência neste caso é de que há uma relação entre o tamanho da população do município, de um lado, e a diversidade e complexidade de suas intervenções urbanas, de outro. Quanto mais complexa é a oferta de programas habitacionais, maior é a presença relativa dos municípios de maior porte populacional. O Grupo 1 – dos que não oferecem nenhum programa habitacional – é dominante nos municípios de até 50 mil habitantes. Dos 1.207 municípios desse segmento, a esmagadora maioria tinha população inferior a essa faixa em 2004 (Tabela 2.6). Entre os municípios de mais de 100 mil habitantes não há casos nos Grupos 1, 2 e 3 – isto é, não há caso em que não tenha ocorrido nenhuma oferta de serviços habitacionais ou que essa oferta tenha se restringido à oferta de lotes, material de construção ou unidades residenciais (Tabela 2.7). Ainda que essas taxas sejam afetadas pelo número absoluto de municípios de pequeno porte, a participação relativa dos municípios de maior porte cresce à medida que se registram intervenções urbanas mais complexas. Da mesma forma, cai o percentual relativo de municípios de menor porte entre os grupos que envolvem maior complexidade na oferta de serviços habitacionais (Tabela 2.8).

Os dados da Tabela 2.7 revelam que a maior parte dos municípios de até 5 mil habitantes está concentrada nos Grupos 1 (21%), 2 (6%) e 3 (54%) de oferta de serviços habitacionais. Entre municípios com esse porte, raramente há intervenções urbanísticas, programas só realizados por cerca de 15% do segmento¹³.

¹³ Resultado da soma dos Grupos 4, 5 e 6 de serviços habitacionais (Tabela 2.7).

A segunda faixa populacional, com municípios entre 5 mil e 10 mil habitantes, mostra predominância no Grupo 3 – que tem como característica central a oferta de novas unidades residenciais. Nessa faixa a parcela de casos com programas de urbanização de assentamentos e de regularização fundiária sobe para cerca de 20%.

Tabela 2.6 – Distribuição dos municípios segundo faixa de população e grupos de programas habitacionais implementados no período 2001-2004

Faixa de população	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ¹						Total
	1	2	3	4	5	6	
Até 5.000 hab.	284	131	736	96	96	15	1358
De 5.001 a 10.000 hab.	329	101	613	124	113	28	1308
De 10.001 a 20.000 hab.	311	101	538	158	159	31	1298
De 20.001 a 50.000 hab.	214	75	379	156	158	44	1026
De 50.001 a 100.000 hab.	53	16	98	43	69	34	313
De 100.001 a 500.000 hab.	16	4	55	19	85	41	220
Mais de 500.000 hab.	0	0	0	5	19	11	35
Total	1.207	428	2.419	601	699	204	5.558

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

(1) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Tabela 2.7 – Distribuição percentual dos municípios por faixa de população segundo grupos de programas habitacionais implementados no período 2001-2004

Faixa de população	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ¹						Total
	1	2	3	4	5	6	
Até 5.000 hab.	20,9	9,6	54,2	7,1	7,1	1,1	100,0
De 5.001 a 10.000 hab.	25,2	7,7	46,9	9,5	8,6	2,1	100,0
De 10.001 a 20.000 hab.	24,0	7,8	41,4	12,2	12,2	2,4	100,0
De 20.001 a 50.000 hab.	20,9	7,3	36,9	15,2	15,4	4,3	100,0
De 50.001 a 100.000 hab.	16,9	5,1	31,3	13,7	22,0	10,9	100,0
De 100.001 a 500.000 hab.	7,3	1,8	25,0	8,6	38,6	18,6	100,0
Mais de 500.000 hab.	0,0	0,0	0,0	14,3	54,3	31,4	100,0
Total	21,7	7,7	43,5	10,8	12,6	3,7	100,0

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

(1) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Tabela 2.8 – Distribuição percentual dos municípios por grupos de programas habitacionais implementados no período 2001-2004 segundo faixa de população

Faixa de população	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ¹						Total
	1	2	3	4	5	6	
Até 5.000 hab.	23,5	30,6	30,4	16,0	13,7	7,4	24,4
De 5.001 a 10.000 hab.	27,3	23,6	25,3	20,6	16,2	13,7	23,5
De 10.001 a 20.000 hab.	25,8	23,6	22,2	26,3	22,7	15,2	23,4
De 20.001 a 50.000 hab.	17,7	17,5	15,7	26,0	22,6	21,6	18,5
De 50.001 a 100.000 hab.	4,4	3,7	4,1	7,2	9,9	16,7	5,6
De 100.001 a 500.000 hab.	1,3	0,9	2,3	3,2	12,2	20,1	4,0
Mais de 500.000 hab.	0,0	0,0	0,0	0,8	2,7	5,4	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

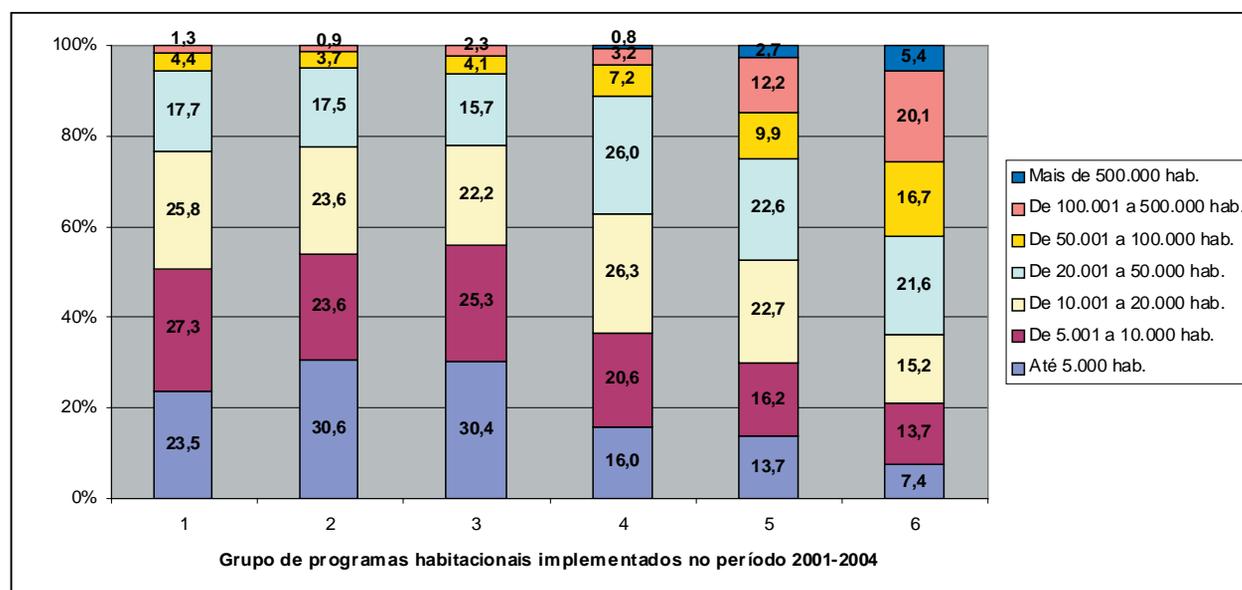
(1) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Nas três faixas seguintes é possível perceber a mesma tendência: o Grupo 3 é o mais numeroso, embora com percentual declinante à medida que aumenta o porte populacional. O número de municípios nos Grupos 1 e 2 diminui à medida que aumenta a faixa de população do município; em contraposição, a participação percentual dos municípios que realizam intervenções urbanísticas (Grupos 4, 5 e 6) cresce à medida que aumenta o porte populacional (Tabela 2.7).

Nos municípios com população superior a 100 mil habitantes o Grupo 5, que tem predominância de programas de regularização fundiária, passa a ser aquele com maior concentração. Mais de 65% da faixa entre 100 mil e 500 mil habitantes e 100% dos municípios com população superior a 500 mil habitantes fizeram urbanização de assentamentos ou regularização fundiária (Tabela 2.7).

Em resumo, é possível concluir que o porte populacional é variável relevante na oferta de programas habitacionais, pois quanto maior é o porte, menor é o número de municípios que não ofertam programas ou que ofertam apenas lote e/ou material de construção. Nos municípios de maior porte cai a participação relativa do Grupo 3, mas isso não ocorre porque os municípios maiores oferecem menos unidades residenciais. Na realidade, nos municípios de maior porte novas unidades acompanham programas de intervenção urbanística, o que leva a um aumento gradual dos Grupos 4, 5 e 6 (Gráfico 2.3). A importância relativa da localização regional não se mostrou tão evidente, o que indica que as variações na oferta de programas habitacionais repousam menos sobre os aspectos regionais e mais sobre o porte populacional.¹⁴

Gráfico 2.3 – Distribuição percentual dos grupos de programas habitacionais implementados no período 2001-2004, segundo faixa de população



¹⁴ No trabalho de Araújo (2005), também não foi constatada relação entre os níveis de gasto na função habitação e as macroregiões geográficas brasileiras, pois os três grupos formados segundo nível de gasto per capita subnacional do país são compostos por estados de regiões variadas.

2. Programas habitacionais e capacidades administrativas municipais

Esta seção pretende verificar a relação entre a oferta de programas habitacionais e as capacidades administrativas dos municípios. A hipótese inicial é de que os municípios com maiores capacidades administrativas são aqueles que ofertam mais programas, o que significa que maior capacitação das administrações locais pode ampliar a efetividade da política habitacional.

A análise será realizada a partir da tipologia apresentada na Parte I, que definiu nove grupos distintos. O cruzamento dos grupos de capacidades administrativas com a oferta de programas habitacionais está apresentado na Tabela 2.9.

O *Grupo 1* apresenta como característica principal a ausência de todos os instrumentos de política habitacional aqui avaliados. Nessa situação encontrava-se, em 2004, quase um quarto (23,2%) dos municípios brasileiros.

A ausência de capacidades administrativas permite esperar grande dificuldade para desenvolver programas habitacionais. De fato, a Tabela 2.9 demonstra que mais da metade (53,2%) dos municípios do Grupo 1 de capacidades não desenvolveu nenhum programa habitacional na gestão 2001-2004. Cerca de 10% ofertaram apenas material de construção e/ou lotes e outros 27% disponibilizaram unidades residenciais, como programa isolado ou associado com oferta de lotes e/ou material de construção. As intervenções urbanas, como regularização fundiária e urbanização de assentamentos, foram realizadas em apenas 9% desses 1.287 municípios.

Esse baixo desempenho no desenvolvimento de programas é certamente explicado pela ausência de instrumentos de gestão em 2004. É relevante o fato de que mais da metade do segmento nessa condição não tenha desenvolvido nenhum programa habitacional entre 2001 e 2004. Por outro lado, há informações intrigantes acerca desse grupo sem instrumentos institucionais: um quarto desses municípios informa ter disponibilizado unidades residenciais no período; 10% realizaram urbanização ou regularização fundiária; em seis casos, a administração relatou ter adotado todos os tipos de programa.

Tabela 2.9 – Composição dos grupos de municípios segundo cruzamento das tipologias de capacidade administrativa e de oferta de serviços habitacionais em 2001-2004

Capacidade Administrativa	Programas Habitacionais Implementados	Total	% no Grupo
Nenhuma 1287 23.16%	Nenhum	685	53.22%
	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção	140	10.88%
	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	343	26.65%
	Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	50	3.89%
	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	63	4.90%
	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	6	0.47%
Só Cadastro 1694 30.48%	Nenhum	295	17.41%
	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção	151	8.91%
	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	864	51.00%
	Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	187	11.04%
	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	169	9.98%
	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	28	1.65%
Só órgão 148 2.66%	Nenhum	41	27.70%
	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção	17	11.49%
	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	47	31.76%
	Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	16	10.81%
	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	22	14.86%
	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	5	3.38%
Órgão e Cadastro 1605 28.88%	Nenhum	132	8.22%
	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção	85	5.30%
	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	807	50.28%
	Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	243	15.14%
	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	254	15.83%
	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	84	5.23%
Predominância de Conselho com Fundo 355 6.39%	Nenhum	26	7.32%
	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção	14	3.94%
	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	163	45.92%
	Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	54	15.21%
	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	70	19.72%
	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	28	7.89%
Predominância de Conselho sem Fundo 385 6.93%	Nenhum	23	5.97%
	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção	15	3.90%
	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	164	42.60%
	Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	41	10.65%
	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	97	25.19%
	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	45	11.69%
Predominância de Consórcio 45 0.81%	Nenhum	5	11.11%
	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção	4	8.89%
	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	17	37.78%
	Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	4	8.89%
	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	12	26.67%
	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	3	6.67%
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho sem Fundo 15 0.27%	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção	2	13.33%
	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	6	40.00%
	Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	4	26.67%
	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	2	13.33%
	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes	1	6.67%
	Cadastro, Consórcio e Conselho com Fundo 24 0.43%	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes	8
Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes		2	8.33%
Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes		10	41.67%
Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes		4	16.67%

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

Dada a maior proporção de municípios que afirmam ter construído unidades habitacionais, é possível admitir que parte significativa deles tenha contabilizado as unidades construídas por governo estadual e/ou federal.¹⁵ As intervenções urbanísticas são residuais e em proporção bastante inferior aos demais grupos. Contudo, também é possível levantar a hipótese de que parte desse resultado seja explicada por formas de colaboração com outras esferas de governo, para o financiamento ou produção de serviços – aspecto não captado pela pesquisa.

O *Grupo 2*, marcado pela presença de cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais, abrange quase um terço dos municípios brasileiros (30,5%), segundo dados de 2004. A existência do cadastro é a característica mais comum entre os municípios que possuem alguma capacidade administrativa na área de habitação, sendo raros os casos que possuem alguma outra capacidade e que não tenham declarado contar com cadastro ou levantamento.

Na Parte I foi levantada a hipótese de que o cadastro relatado pelos governos locais seja o mesmo utilizado para selecionar famílias beneficiárias de programas assistenciais – que, assim, não seria um cadastro de natureza habitacional, mas um levantamento de famílias carentes que, por definição, seriam candidatas a beneficiar-se dos programas habitacionais para baixa renda. Se a hipótese estiver correta, esses municípios estariam muito próximos daqueles que não dispõem de instrumentos para política habitacional, sendo plausível esperar desempenho em relação à oferta de programas habitacionais bastante semelhante ao observado no Grupo 1 de capacidades institucionais. Em outras palavras, esperava-se também para esse grupo grande dificuldade para desenvolver programas habitacionais, especialmente de caráter fundiário e urbanístico.

Entretanto, a maioria dos municípios do Grupo 2 de capacidades administrativas implementou programas de novas residências no período 2001-2004, correspondendo a 51% do total. Ou seja, a maior parte desses municípios ofereceu unidades habitacionais, muitas vezes associadas à oferta de material de construção e/ou lotes. As intervenções urbanas – regularização fundiária e urbanização de assentamentos – foram adotadas em cerca de 20% dos casos. Portanto, as taxas de oferta de serviços habitacionais para esse segmento são bastante superiores às apresentadas pelos municípios do Grupo 1 (Tabela 2.9).

¹⁵ O questionário da pesquisa não deixa claro qual foi a esfera de governo responsável pela implantação do programa.

Isto indica que a existência de cadastro de interessados contribui para ampliar a oferta de programas habitacionais, sobretudo a oferta de unidades habitacionais, uma vez que há significativa associação entre a presença do cadastro e este tipo de programa. A maior parte dos municípios do Grupo 2 oferece serviços habitacionais, enquanto no Grupo 1, dos sem-instrumento, a maior parte dos municípios não relata nenhuma oferta. É provável que parte desse resultado se deva a cooperação entre prefeituras e com outras esferas de governo; no entanto, não há dúvida de que a presença do cadastro potencializou a oferta de programas habitacionais em relação àqueles municípios sem nenhuma capacidade administrativa.

O *Grupo 3* é definido pela existência de apenas um órgão, departamento ou divisão específicos para a gestão da política habitacional. Nessa situação encontravam-se em 2004 apenas 2,7% dos municípios. O reduzido tamanho do segmento deve-se ao fato de que a criação de órgão específico da política habitacional vem, na maioria dos casos, acompanhada de outra capacidade administrativa.

A existência de um órgão pode ser considerada como indicativa de prioridade maior para a política habitacional, uma vez que o cadastro pode ser utilizado a partir de outra política setorial – a assistência social, por exemplo. Assim, o que se espera no caso desse segmento é um aumento na capacidade de oferta em relação a grupos menos providos de capacidades administrativas.

A presença exclusiva de um órgão amplia a capacidade de intervenções urbanas, com impacto na regularização fundiária e/ou na urbanização de assentamentos. Cerca de 30% dos municípios do Grupo 3 apresentam um desses dois tipos de intervenção no período 2001-2004 – nos Grupos 1 e 2 essa proporção é de 9% e 23%, respectivamente. A maior ocorrência de programas de intervenção urbana é bastante plausível, visto que esse tipo de intervenção exige maior capacidade de coordenação e planejamento em relação aos demais programas (oferta de material, lotes e construção de unidades), que podem ser transferidos a outros agentes.

A análise dos dados permite concluir que o órgão especializado é o elemento de gestão mais importante para a implementação de programas de intervenção urbana, como urbanização de assentamentos e regularização fundiária. De outro lado, o cadastro é instrumento suficiente para a oferta de materiais de construção, lotes e construção de unidades, cujo benefício é mais individualizado e não pode prescindir de uma listagem de beneficiários potenciais.

Essa inferência, contudo, só faz sentido se confirmada a hipótese de haver cooperação com outros níveis de governo no financiamento e/ou na construção de unidades, numa operação em que os municípios beneficiados teriam como responsabilidade o levantamento da demanda. Além disso, não é possível ignorar que essas conclusões podem ser afetadas pela acuidade do indicador sobre a existência de órgão específico. Como já evidenciado na Parte I, a categoria “órgão específico de política habitacional” embute grande variedade de capacidades administrativas, compreendendo tanto uma secretaria de política habitacional quanto uma divisão no interior de outras secretarias. Nesse caso, é possível que a relativa indeterminação do indicador afete parcialmente os resultados.

Em relação ao *Grupo 4*, em que há presença conjunta de órgão e cadastro, espera-se melhor desempenho em relação à oferta de programas habitacionais na comparação com os grupos já analisados. Trata-se do segundo maior grupo em termos de capacidades institucionais, aglutinando 28% dos municípios em 2004. A Tabela 2.9 aponta nesse grupo queda acentuada na proporção de municípios que não implantaram nenhum programa habitacional. São apenas 8% dos casos, ante 53%, 17% e 28% observados na análise dos Grupos 1, 2 e 3, respectivamente. Conforme esperado, a presença conjunta de cadastro e órgão aumenta a capacidade de implementação de programas habitacionais. Entre os municípios do Grupo 4, a proporção dos que oferecem unidades habitacionais salta para 83%. No caso das intervenções urbanas (urbanização de assentamentos e regularização fundiária), a proporção também é superior à dos grupos anteriores (Tabela 2.10).

É possível concluir que o cadastro é suficiente para o atendimento de demandas habitacionais de tipo individual, tais como a construção de unidades e a oferta de materiais de construção; adicionalmente, um órgão de política habitacional afeta positivamente a possibilidade de disponibilizar programas de intervenção urbana, como regularização fundiária e urbanização de assentamentos. Quando os dois instrumentos de gestão estão presentes, todos os tipos de programa passam a ser ofertados em maior proporção.

O *Grupo 5* possui como característica predominante a presença de conselho municipal de habitação, sem um fundo específico para a área. Esse segmento, com 355 municípios, respondia por 6,4% do total de municípios em 2004.

O conselho pode ser encarado como mecanismo de participação social na política habitacional e como capacidade adicional desse grupo em relação aos demais já analisados – afinal, a grande maioria dos municípios do Grupo 5 possui cadastro e/ou órgão, além de conselho não acompanhado por fundo. Em 2004 esse grupo tinha apenas 20 municípios (5,6%) cujo único atributo institucional era a existência de conselho municipal de habitação – o que indica que o conselho está associado, na grande maioria dos casos, à existência de outro elemento institucional voltado à política habitacional. O resultado esperado para a ocorrência de conselho sem fundo seria uma oferta mais diversificada de programas habitacionais, dada a capacidade de pressão dos conselhos no processo decisório da política habitacional.

De fato, esse grupo apresenta proporção menor de municípios que não implementaram nenhum programa no período 2001-2004: apenas 7%, inferior aos demais grupos analisados acima. É possível constatar ainda que cerca de 85% dos municípios do segmento ofereceram unidades habitacionais no período (Tabela 2.10), 35% atuaram na regularização fundiária ou na urbanização de assentamentos e 8% implantaram todos os programas habitacionais analisados. São percentuais que indicam maior oferta de programas em relação aos outros grupos já mencionados (Tabela 2.9).

A presença de conselho tende a ampliar a oferta, em geral, de programas habitacionais pelos municípios. A combinação de conselho com órgão e/ou cadastro, observada em 95% dos casos do Grupo 5, ainda que sem um fundo específico, tem efeitos positivos sobre a capacidade

municipal de produzir serviços habitacionais. É mais difícil fazer inferências sobre a presença exclusiva do conselho, pois ele usualmente aparece combinado com outros atributos.

O *Grupo 6* é marcado pela existência de um conselho que administra fundo específico, o que revela a combinação de recursos institucionais para promover a participação dos cidadãos e para viabilizar o financiamento da política habitacional. Com 6,9% dos municípios brasileiros em 2004, esse segmento também se caracteriza pela combinação de instrumentos: 77% dos integrantes do grupo possuem conselho com fundo, mais cadastro e/ou órgão.¹⁶

Dessa forma, a capacidade administrativa adicional, em relação aos grupos anteriores, é a existência de fundo administrado pelo conselho, isto é, a possibilidade de que a área habitacional conte com recursos cativos. A hipótese então é de que os municípios desse grupo destinem mais recursos para a política habitacional, na comparação com os grupos anteriormente analisados, e ampliem a oferta de programas.

Os dados mostraram que a presença do conselho com fundo diminui o percentual de municípios sem nenhuma oferta de programas para 6% e amplia a oferta de todos os tipos de programa habitacional, com destaque para a proporção de municípios que implementaram todas as políticas: de 8% para quase 12% (Tabela 2.9).¹⁷

É possível concluir que a existência de fundo específico voltado à política habitacional, quando administrado por um conselho municipal, resulta em ampliação da oferta de programas habitacionais, sejam eles voltados à oferta de bens individuais (construção de unidades habitacionais, oferta de material de construção e de lotes) ou envolvendo intervenção urbana (urbanização de assentamentos e regularização fundiária).

O *Grupo 7* é especialmente reduzido, justamente por ser caracterizado pela presença de consórcio, isoladamente ou associado a cadastro ou a cadastro e órgão. Nesse caso, não há um elemento de capacidade administrativa adicional, pois é rara a presença associada de conselho e consórcio – características dos Grupos 8 e 9, analisados a seguir. Não se pode considerar, portanto, que os 45 municípios do Grupo 7 tenham maior capacidade administrativa que os segmentos já observados.

A análise dos dados indicou que o grupo se destaca pela implementação de programas de regularização fundiária.¹⁸ Além disso, o consórcio contribuiu mais fortemente para a ampliação da oferta de programas de intervenção urbana, cuja proporção foi superior à dos Grupos 4 (mostrando um efeito adicional) e 5 (revelando-se mais importante do que a existência de conselho sem fundo para esse tipo de oferta). Entretanto, as inferências realizadas a partir desses dados devem ser tomadas com cautela, dado o reduzido tamanho do grupo (Tabela 2.9).

¹⁶ Apenas oito municípios possuíam conselho com fundo como único atributo. Assim, na grande maioria dos casos, o conselho que administra fundo está acompanhado pela existência de cadastro e/ou órgão.

¹⁷ A ampliação da oferta dos programas habitacionais, conforme aumenta a capacidade administrativa dos municípios, pode ser mais bem observada na Tabela 2.10 e no Gráfico 2.4.

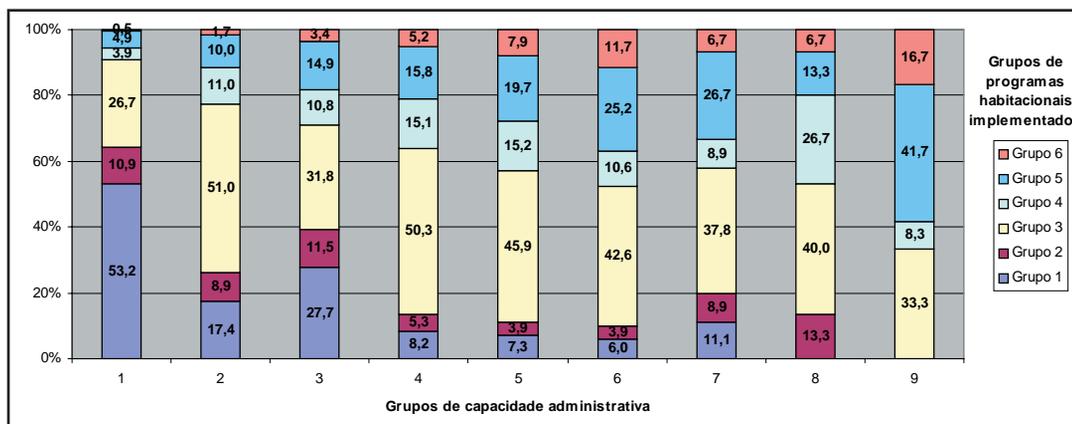
¹⁸ É intrigante o caso dos 5 municípios (11% do grupo) que afirmaram ter realizado consórcio, mas que não implementaram nenhum tipo de programa.

Tabela 2.10 – Proporção de municípios que realizaram programas habitacionais no período 2001-2004, segundo grupos de capacidade administrativa – em %

Grupos de capacidade administrativa	Programas Habitacionais				
	Construção de unidades	Urbanização de assentamentos	Oferta de material de construção	Oferta de lotes	Regularização fundiária
Nenhuma Capacidade Administrativa	32,6	5,8	22,1	16,7	5,4
Apenas Cadastro	68,9	15,6	42,3	35,0	11,6
Apenas Órgão	52,7	20,3	36,5	35,8	18,2
Órgão e Cadastro	82,7	26,9	54,9	42,8	21,1
Predominância de Conselho sem Fundo	84,5	27,0	57,2	40,0	27,6
Predominância de Conselho com Fundo	88,1	31,2	60,3	48,1	36,9
Predominância de Consórcio	71,1	24,4	48,9	31,1	33,3
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho sem Fundo	73,3	33,3	73,3	26,7	20,0
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho com Fundo	95,8	50,0	50,0	54,2	58,3

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

Gráfico 2.4 – Distribuição percentual dos grupos de capacidade administrativa, segundo programas habitacionais implementados no período 2001-2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

Nota: Grupos de municípios segundo capacidade administrativa: 1=nenhuma capacidade administrativa; 2=só cadastro; 3=só órgão; 4=órgão e cadastro; 5=predominância de conselho sem fundo; 6=predominância de conselho com fundo; 7=predominância de consórcio; 8=predominância de cadastro, consórcio e conselho sem fundo; 9=predominância de cadastro, consórcio e conselho com fundo.

No *Grupo 8*, de capacidades administrativas, predomina o consórcio associado à existência de conselho sem fundo ou acompanhado de cadastro ou órgão específico para a área. Ou seja, esse conjunto de municípios possui todas as capacidades de gestão da política habitacional, exceto fundo específico. Aqui seria útil analisar o efeito adicional do consórcio a partir de análise comparativa com o Grupo 5. No entanto, a comparação deve ser tomada com cuidado, em razão do reduzido tamanho do Grupo 8, de apenas 15 municípios, o que afeta os valores percentuais observados.

O *Grupo 9* é acompanhado da existência de conselho e de fundo específicos, além da presença de cadastro e/ou órgão, bem como de consórcio. Ou seja, aqui estão reunidos todos os instrumentos de gestão da política habitacional levantados por esta pesquisa.¹⁹ Esse segmento deve ser encarado como uma elite, com os municípios mais habilitados do ponto de vista de gestão para execução da política habitacional.

Pretende-se verificar se esse grupo tem melhor desempenho na implantação de programas habitacionais, pois até este ponto da análise foi possível identificar relação bastante forte entre capacidades administrativas e oferta de programas na área no período 2001-2004.

De fato, os dados da Tabela 2.9 demonstram que nenhum município desse grupo deixou de oferecer programas ou ofertou apenas material e lote. Os municípios que disponibilizaram todos os tipos de programa correspondem a 17% desse segmento – o maior percentual entre

¹⁹ Este grupo é formado por 24 municípios; 20 deles possuem os cinco elementos (cadastro, órgão, conselho, fundo e consórcio), reunindo todas as capacidades institucionais examinadas no estudo (localizados dentro do Grupo 9) e representando menos de 0,5% dos municípios brasileiros.

todos os grupos. Os dados da Tabela 2.10 evidenciam essa ampliação da oferta: em mais de 95% dos casos houve oferta de unidades residenciais, em quase 60% deles foi registrada regularização fundiária e em mais de 50% dos municípios foram implementados programas de oferta de lotes, material de construção e urbanização de assentamentos. Todos esses percentuais são os maiores em comparação com os demais grupos, exceto para o caso de oferta de material de construção. É clara a indicação de que essa elite de municípios, que reúne todos os instrumentos de gestão da política habitacional, teve o melhor desempenho na implantação de programas habitacionais no período analisado.

É possível observar a relação direta entre capacidades administrativas e o desenvolvimento de programas habitacionais através de uma análise mais detalhada sobre os dados da Tabela 2.10 e do Gráfico 2.4. Na tabela é bastante evidente que o aumento da oferta dos diferentes tipos de programas habitacionais guarda relação direta com as capacidades administrativas, o que pode ser notado pelo aumento dos percentuais de municípios que implantaram programas habitacionais, no período de 2001 a 2004. O efeito é notável na observação em seqüência dos Grupos 1 (nenhuma capacidade), 4 (com a presença de órgão e cadastro), 6 (predominância de conselho que administra fundo, mais cadastro e órgão) e 9 (que reúne municípios com todas essas capacidades e que também fizeram consórcio).

O Gráfico 2.4 traz as proporções de municípios de cada grupo de capacidades administrativas classificados segundo a tipologia de oferta de programas habitacionais. É fácil notar que a proporção de municípios que não ofertaram programas entre 2001 e 2004 diminuiu, à medida que os governos locais reúnem mais capacidades administrativas. Chama a atenção o fato de inclusive não existir caso de ausência de oferta de serviço habitacional entre os municípios que possuem órgão, cadastro, consórcio e conselho, com ou sem fundo (Grupos 8 e 9 das capacidades administrativas). Por outro lado, as participações relativas dos outros grupos da tipologia de oferta são crescentes, conforme aumenta a capacidade administrativa dos grupos de municípios.

O crescimento ocorre com maior ênfase no grupo de municípios que oferecem unidades residenciais, juntamente com a oferta de material de construção e de lotes, quando estes possuem apenas órgão e/ou cadastro. Quando os municípios possuem, além dessas duas capacidades, outros elementos de gestão da política habitacional (como conselho, fundo e consórcio), a oferta de unidades também se contrai, uma vez que passa a estar associada aos programas de urbanização de assentamento e de regularização fundiária. Nesses casos, cresce com maior ênfase as proporções de municípios classificados nos grupos de maior complexidade e diversificação na oferta de programas habitacionais.

Em resumo, conclui-se que maior capacidade administrativa está diretamente relacionada a maior oferta de programas habitacionais. Dessa maneira, melhorar a capacidade administrativa dos municípios brasileiros é, com certeza, um dos principais caminhos para a redução do elevado déficit habitacional no país.

3. Programas habitacionais e gasto municipal na função habitação

Esta seção analisa a relação entre oferta de programas habitacionais e nível de gasto na função habitação nos municípios brasileiros. Para o período de 2001 a 2004, é possível comparar essas variáveis com os grupos da tipologia de capacidades administrativas. Já para o exercício de 2005, pretende-se verificar o nível de gasto nos municípios, segundo o tipo de programa implantado. Dessa forma, pretende-se analisar o desempenho de cada grupo de oferta de programas em função do nível das despesas em habitação.

3.1. CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS, OFERTA DE PROGRAMAS E NÍVEL DE GASTO NA FUNÇÃO HABITAÇÃO NO PERÍODO 2001-2004

A análise que segue examina a relação entre as capacidades administrativas de cada grupo de municípios, segundo a tipologia construída para 2004, e seu impacto sobre a oferta de programas habitacionais e o gasto em habitação.

O *Grupo 1* de capacidades administrativas é o dos municípios que não possuem os instrumentos institucionais considerados neste estudo. Conforme demonstrado na seção anterior, esse segmento enfrenta grandes dificuldades para desenvolver programas; em conseqüência, seria de esperar reduzido patamar de gasto na função habitação. No entanto, os gráficos e as Tabelas B.1 e B.2 (Anexo Estatístico B) mostram quadro menos homogêneo, quando os indicadores de gasto e de oferta de programas habitacionais são cruzados.

Elevado percentual de municípios desse grupo apresenta gasto per capita na função habitação igual a zero para os anos de 2002, 2003 e 2004 – nada menos que 57,7% dos 1.287

municípios do segmento. A maioria (68,5%) dos que declararam gasto zero não desenvolveu nenhum programa habitacional no período. Nesses casos, a situação é bastante clara: não têm capacidade de gestão, logo não implementaram programas nem gastaram na função habitação (Tabela B.1, no Anexo Estatístico B).

Por outro lado, os municípios desse grupo apresentam situações contraditórias: há casos de municípios que não possuem capacidades administrativas na área habitacional e que conseguiram desenvolver programas habitacionais sem gastar nada. Essa é a situação de todos os municípios que não estão no Grupo 1 de programas habitacionais – representando de 40% a 55% em todos os grupos. É plausível supor que esses municípios tenham implementado programas habitacionais exclusivamente com recursos estaduais ou federais.

Entretanto, ainda mais surpreendente são os 202 municípios que estão no Grupo 1 de programas habitacionais, indicando que não implantaram nenhum programa, mas declararam gastos elevados na função habitação. Há municípios nessa condição que informaram para a STN ter gasto média de R\$ 175,62 per capita em habitação no intervalo de 2002 a 2004.

Na média, os municípios que não dispõem de instrumentos de gestão habitacional gastaram R\$ 5,32 por habitante na função habitação, o que representa um percentual médio de aproximadamente 0,5% do gasto municipal total. Segundo o tipo de programa habitacional implantado, o valor médio aplicado pelo grupo de municípios que ofertaram todos os tipos de programa (Grupo 6) é quase três vezes superior à média do grupo. Como seria de esperar, os municípios que não ofereceram unidades são aqueles com valores inferiores a essa média (Grupos 1 e 2 de programas habitacionais).

Há elevado grau de desigualdade dentro de cada um dos grupos de programas habitacionais, uma vez que o desvio-padrão é sistematicamente superior à média em todos os casos. Os Gráficos B.1 e B.2 (no Anexo Estatístico B) mostram, respectivamente, as diferenças do gasto per capita e do percentual de gasto na função habitação (quando esses são diferentes de zero), distinguindo os seis grupos segundo os programas habitacionais implementados.²⁰ Para os municípios que não contavam com nenhuma capacidade administrativa em 2004, a dispersão do gasto é muito maior entre aqueles que declararam não ter implementado nenhum programa, ou ainda entre aqueles que declararam ter oferecido apenas lotes, materiais de construção ou unidades residenciais.

O Grupo 2 de capacidades administrativas possuía apenas um cadastro como instrumento institucional. As Tabelas B.3 e B.4 (no Anexo Estatístico B) mostram os indicadores de gasto nesses municípios, com informações desagregadas segundo a tipologia de oferta de programas. Na média dos anos de 2002-2004, esses governos locais gastaram R\$ 7,97 per capita – valor quase 50% maior que a média do Grupo 1 de capacidades administrativas.

O percentual de municípios que não gastaram na função habitação também é inferior ao do Grupo 1 (41% ante 58%). No entanto, a desigualdade de valores absolutos e percentuais de

²⁰ Os *boxplots* indicam a mediana (faixa preta) e a dispersão e mostram os casos atípicos por meio de asteriscos.

gasto no Grupo 2 é tão elevada quanto a do grupo anterior (Gráficos B.3 e B.4, no Anexo Estatístico B). Observe-se que, mais uma vez, encontra-se situação que mereceria explicação: nesse grupo, cujo único atributo institucional em 2004 era possuir cadastro de interessados, há 110 municípios que não implementaram nenhum programa e que tiveram, na média do período 2002-2004, gasto per capita de R\$ 2,98. Há municípios nessa situação que chegaram a gastar R\$ 69,12 per capita no período.

Como comportamento do grupo, de acordo com o esperado, os municípios que não ofereceram unidades habitacionais (Grupos 1 e 2 de programas) apresentaram menor gasto per capita, ao passo que o maior gasto per capita ocorreu entre os municípios cuja oferta de serviços é mais diversificada (Grupo 6).

Portanto, a presença de cadastro eleva o gasto municipal na função habitação, em comparação com o Grupo 1 de capacidades administrativas, embora ambos os grupos tenham elevada dispersão interna em relação ao nível desse tipo de gasto. Ainda assim, a existência do cadastro parece fazer diferença na oferta de programas habitacionais, bem como no gasto em habitação.

O Grupo 3 de capacidades administrativas é definido pela existência de apenas um órgão, departamento ou divisão específicos para a habitação. Os municípios desse grupo gastaram, na média do período 2002-2004, R\$ 7,29 per capita na função habitação. Trata-se de valor maior que o observado no Grupo 1, mas pouco inferior ao do Grupo 2 (Tabela B.5, no Anexo Estatístico B). O percentual de gasto em habitação em relação ao gasto total manteve-se praticamente no mesmo nível do Grupo 2 e superior ao 1 (Tabela B.6, no Anexo Estatístico B). Note-se que esse grupo é muito pequeno, com apenas 148 municípios, o que desaconselha comparações. De todo modo, permanece, também para o Grupo 3 de capacidades administrativas, a situação em que parcela importante – 46,9% do total – não gastou nada em habitação durante todo o período.

A análise da tipologia de programas habitacionais também não permite definir um padrão de gasto segundo o tipo de programa. Os programas com maior gasto per capita se encaixam no Grupo 4, caracterizado principalmente pela urbanização de assentamentos. O gasto médio entre os municípios que ofereceram materiais de construção e lotes (Grupo 2 de programas) é muito similar ao do grupo definido pela oferta de unidades residenciais (Grupo 3 de programas), embora sejam tipos de serviços completamente distintos.

Como os demais, esse grupo é caracterizado pela desigualdade nos montantes absolutos, pois o desvio-padrão das médias é muito superior às próprias médias, indicando que elas não descrevem adequadamente o fenômeno observado (Tabela B.5, no Anexo Estatístico B).

O Grupo 4, marcado pela presença conjunta de órgão e cadastro, os dois elementos institucionais mais comuns aos municípios brasileiros, demonstrou nível de gasto per capita (Tabela B.7) e proporção de despesas na função habitação (Tabela B.8) superiores aos demais grupos analisados até aqui. A presença dos dois instrumentos de gestão (cadastro e órgão) aumentou um pouco o gasto em habitação (apenas 3%, em relação ao Grupo 2 de capacidades administrativas). O percentual de gasto na função habitação em relação à despesa total foi de, em média, 0,89%, ante 0,80% e 0,81%, respectivamente, dos Grupos 2 (que conta apenas com cadastro) e 3

(que conta apenas com órgão). Também cai, comparativamente, o percentual de municípios do grupo com gasto em habitação equivalente a zero: no Grupo 1 eram 41,3%; no Grupo 2, somavam 46,9%; entre municípios com cadastro e órgão, o percentual atingiu 34,7% do total.

Mais uma vez fica clara a dispersão do gasto per capita e do percentual de gasto na função habitação. Não parece haver qualquer relação entre os tipos de programas implementados e o gasto realizado pelos municípios. As médias de gasto em habitação – seja em termos per capita, seja como proporção do gasto total – apresentam valores superiores para os municípios cuja política dominante foi exclusivamente a oferta de unidades residenciais. Mas esses valores tendem a ser mais baixos para os grupos de municípios que desenvolveram programas mais diversificados e complexos, em que a oferta de unidades residenciais está incluída (Tabela B.7 e B.8, no Anexo Estatístico B). Na ausência de estudos empíricos mais detalhados, que considerem as formas de cooperação com outros níveis de governo, torna-se arriscado fazer inferências a partir desses resultados.

Além disso, a dispersão é muito expressiva no interior de cada grupo de programas habitacionais. Ela pode ser observada tanto pelo fato de que os respectivos desvios-padrão são superiores às médias de gasto quanto pelo fato de que, no interior de cada grupo de programas habitacionais, os valores mínimos de gasto variam entre zero e R\$ 283,30 per capita na função habitação (Tabela B.7, no Anexo Estatístico B). Os *boxplots* (Gráficos B.7 e B.8) também demonstram essa heterogeneidade, particularmente a presença de casos atípicos no grupo, em especial entre os municípios que ofereceram unidades residenciais (Grupo 3 de programas habitacionais).

O *Grupo 5* de capacidades administrativas possui como característica central a presença de conselho municipal de habitação, sem a existência de fundo específico. O segmento apresenta patamares superiores de gasto na função habitação em comparação com os grupos anteriormente analisados. No Grupo 5 o gasto per capita médio foi de R\$ 11,12 no período 2002-2004 (Tabela B.9, no Anexo Estatístico B). O percentual de gasto na função habitação em relação à despesa total também é superior ao dos grupos anteriores (Tabela B.10), atingindo média de 0,97%. Na mesma direção, o percentual de municípios com gasto zero na função habitação é menor que o dos grupos de municípios que não contavam com conselho: cerca de 25% dos 355 municípios declararam não ter gasto nada com habitação no intervalo observado (Tabela B.9).

Mais uma vez não é possível extrair qualquer conclusão sobre a relação entre o tipo de programa habitacional implementado e o gasto em habitação. O desvio-padrão supera sistematicamente a média, seja quanto no que toca ao gasto per capita, seja na relação entre gasto na área e gasto total (Tabelas B.9 e B.10). Além disso, os Gráficos B.9 e B.10 (Anexo Estatístico B) indicam que a concentração do gasto é bastante similar, independentemente do grupo de programas – à exceção do grupo que não desenvolveu nenhum programa –, havendo mais, uma vez, diversos casos atípicos.

Para o *Grupo 6* em que predomina o conselho que administra fundo específico, o que autorizaria uma expectativa de gasto mais elevado, os resultados surpreenderam: os dados das Tabelas B.11 e B.12 mostram que o gasto médio per capita e o percentual das despesas

na função habitação são inferiores em relação ao apresentado pelo Grupo 5 de capacidades administrativas. O gasto per capita médio desses municípios foi de R\$ 8,60 e o percentual de gasto em habitação bateu em 0,81%. É verdade que essas médias não descrevem a realidade dos municípios, dada a elevada dispersão de valores, evidenciada pelo desvio-padrão e os patamares mínimos e máximos (Tabelas B.11 e B.12, no Anexo Estatístico B); contudo, elas não permitem confirmar a expectativa de que a presença de fundo habitacional direcione mais recursos para o setor.

Nesse grupo de capacidades administrativas o percentual de municípios com gasto igual a zero é significativamente inferior ao dos demais grupos analisados até agora. Também a mediana do gasto per capita e do percentual de gasto são mais elevadas do que as dos demais segmentos. A partir desses últimos indicadores, seria possível inferir que a presença do fundo associada à do conselho tenha contribuído para a elevação do gasto em habitação. Seriam necessários estudos empíricos mais acurados para extrair conclusões mais precisas sobre esse aspecto.

O Grupo 7 se caracteriza pela ocorrência de consórcio, isoladamente ou associado a cadastro ou a cadastro e órgão específico. Vale lembrar que o grupo não possui maiores capacidades que os demais já analisados, havendo, na verdade, substituição de instrumentos – na qual o conselho é compensado pelo consórcio.

O gasto efetuado por esse segmento tem comportamento muito parecido com o do grupo de municípios que não contam com nenhuma capacidade institucional. A média de gasto per capita no período 2002-2004 (Tabela B.13) foi de R\$ 3,98 – o menor valor entre todos os grupos, inferior inclusive ao dos municípios sem nenhuma capacidade administrativa (cujo gasto per capita médio foi de R\$ 5,32). A proporção de municípios com gasto igual a zero foi da ordem de 51,2%, inferior à do Grupo 1. Quanto ao percentual das despesas na função habitação (Tabela B.14), esse grupo também apresenta o menor nível entre todos.

É preciso cautela nas inferências extraídas a partir dos dados de gasto desse conjunto de municípios. Em primeiro lugar, trata-se de um grupo pequeno: 45 municípios. A desagregação em subconjuntos de municípios de acordo com o tipo de programas habitacionais implementados produz subgrupos muito pequenos (Tabelas B.13 e B.14). Além disso, sem análise das formas de cooperação estabelecidas entre os municípios torna-se difícil explicar a enorme dispersão interna de gasto nesse grupo. Ela é evidenciada, mais uma vez, pela distância do desvio-padrão em relação às respectivas médias. E também pode ser observada pelo *boxplots* dos Gráficos B.13 e B.14.

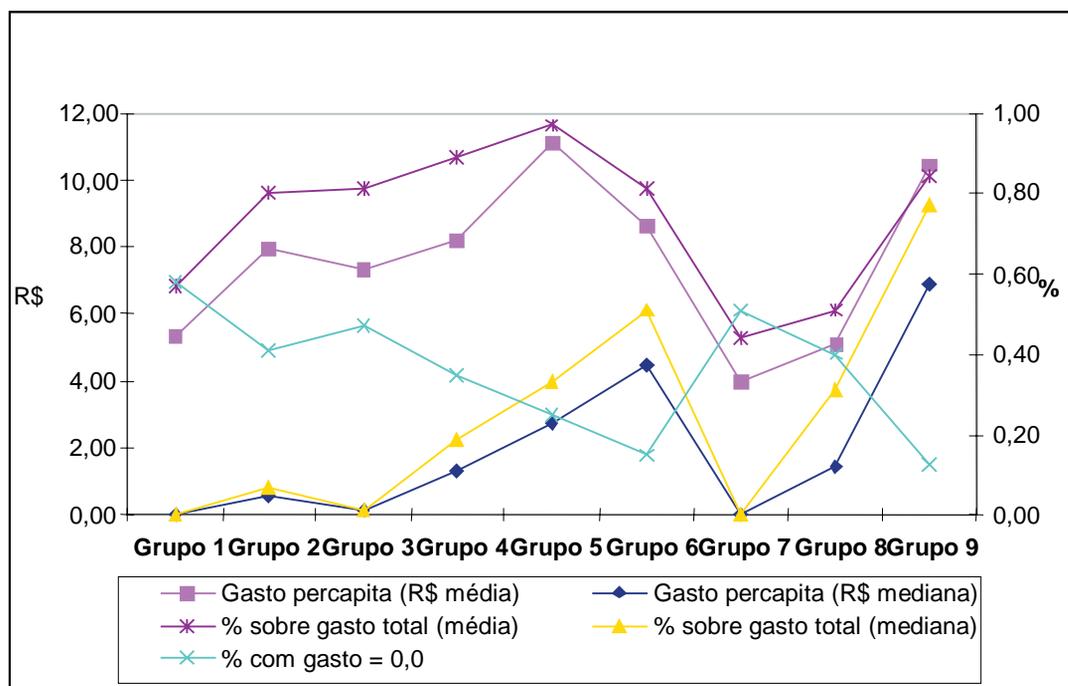
O Grupo 8 é marcado pela presença do consórcio, associada à existência de conselho sem fundo, acompanhado também da presença de cadastro ou órgão específico para esta área de intervenção. A análise desse grupo deve ser realizada em comparação com o Grupo 5, a fim de verificar os efeitos do consórcio como capacidade administrativa adicional. Os dados das Tabelas B.15 e B.16 revelam que, em todos os indicadores de gasto (proporção de municípios com gasto igual a zero, média e mediana do valor per capita e do percentual em relação à despesa total), o desempenho do Grupo 8 é inferior ao do Grupo 5. Portanto, o estabelecimento de

consórcio não elevou o patamar de gasto na função habitação no período 2001-2004. Mais uma vez, o tamanho reduzido do grupo desaconselha inferências rigorosas a partir desses dados.

O *Grupo 9* reúne os municípios que contavam em 2004 com todos os instrumentos de gestão da política habitacional levantados por esta pesquisa. A média de gasto em habitação por habitante do período 2002-2004 foi de R\$ 10,48 e o percentual da despesa total destinado à função habitação foi de 0,84%, também na média do mesmo período (Tabelas B.17 e B.18, no Anexo Estatístico B). Nesses dois indicadores o Grupo 9 de capacidades administrativas registra o segundo maior patamar, perdendo apenas para o Grupo 5.²¹ No entanto, considerando as medianas dos dois indicadores, o Grupo 9 tem os maiores valores (R\$ 6,89 e 0,77%, respectivamente), bem como a menor proporção de municípios com gasto igual a zero (12,5%), superando todos os outros segmentos com larga vantagem.

Essa evidência permite inferir que o grupo com mais capacidades administrativas é também aquele com maior patamar de gasto na habitação. O segmento também não tem municípios com total ausência de programa habitacional em 2001-2004 e concentra casos cuja forma mais modesta de política habitacional é a oferta de unidades residenciais. Além disso, a heterogeneidade do Grupo 9 em relação ao gasto é a menor. Os Gráficos B.17 e B.18 mostram os

Gráfico 2.5 – Relação entre gasto na função habitação e a capacidade administrativa, por grupos, no período 2001-2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004.

Elaboração própria, a partir dos dados das Tabelas B.1 a B.18 (Anexo Estatístico B).

²¹ A média do Grupo 5 (segundo o tipo de programas) está fortemente elevada pelos resultados dos Grupos 2 e 3, que possuem desvio-padrão bastante alto.

boxplots para cada grupo de oferta de programas, segundo as tipologias de 2004, e revelam a menor dispersão do fenômeno nesse caso.

O Gráfico 2.5 permite visualizar a relação entre capacidades administrativas e gasto na função habitação, de forma a facilitar a análise.

As trajetórias dos cinco indicadores de gasto na função habitação²² indicam haver relação clara de “mais capacidades administrativas, mais gasto” na política habitacional durante o período 2001-2004. Nos indicadores médios (média do gasto per capita e percentual médio do gasto em habitação em relação ao gasto total), o patamar no Grupo 1 (sem capacidades) é bastante baixo, aumenta no Grupo 2 (cadastro), diminui um pouco no Grupo 3 (órgão) e retoma a trajetória crescente nos Grupos 4 e 5 (com cadastro e órgão, e com os dois mais conselho sem fundo, respectivamente). Em seguida, há queda no Grupo 6, o que contraria a relação “mais capacidade, mais gasto”, pois a presença de fundo específico administrado pelo conselho não elevou o nível de despesas em habitação. No Grupo 7 ocorre forte queda, já que se trata de municípios que possuem basicamente consórcio como instrumento de política habitacional – esse grupo não possui mais capacidades do que os Grupos 5 e 6, o que explica por que os valores caem. Por fim, há recuperação do nível de gasto no Grupo 8 (predomínio de consórcio e conselho sem fundo, acompanhados na maioria dos casos por órgão e cadastro) e no Grupo 9 (com todos os instrumentos de gestão), cujos patamares de gasto quase alcançam os valores do Grupo 5.

Tudo considerado, há evidências de uma relação direta entre capacidade e gasto com duas exceções: o Grupo 6 (com conselho e fundo) registra valores menores do que os do Grupo 5 (conselho sem fundo); e Grupo 9 (todas as capacidades) não registra os valores mais elevados.

Nos três outros indicadores essas duas exceções não existem. A relação “mais capacidades, mais gasto” é evidente quando se observa a mediana do gasto per capita e também do percentual de gasto na função habitação em relação à despesa total. E, da mesma forma, em relação à proporção de municípios de cada grupo que não efetuou gastos em habitação. Os três primeiros indicadores estão inter-relacionados. Observa-se que a mediana no primeiro grupo é igual a zero, dado que mais da metade dos municípios desse segmento não gastou na função habitação. No Grupo 2 de capacidades administrativas esses valores aumentam, enquanto a proporção de municípios com gasto igual a zero diminui; em seguida, ocorre queda no Grupo 3, no qual os valores medianos se aproximam novamente de zero, pois a proporção de municípios com gasto nulo é bastante elevada. A trajetória dos dois primeiros é crescente dos Grupos 4 a 6, acompanhando o aumento da capacidade administrativa; em trajetória oposta, a proporção de municípios sem gasto em habitação cai. O Grupo 7 não possui municípios mais capacitados que os grupos anteriores, logo os valores medianos diminuem, ao mesmo tempo que aumenta o terceiro indicador. Por fim, as medianas do gasto per capita e do percentual de gasto na função habitação crescem no Grupo 8 de capacidades administrativas e atingem os maiores valores no

²² Os indicadores expressos em R\$ (média e mediana per capita) devem ser observados no eixo Y primário, enquanto aqueles colocados em porcentagem (%) estão no eixo Y secundário.

Grupo 9 – o mais capacitado para gestão da política habitacional. Por sua vez, a proporção de gasto igual a zero diminui no Grupo 8 e atinge o menor nível no Grupo 9.

Por esses indicadores, é possível concluir que há relação positiva entre nível de gasto e existência de capacidades administrativas. Quanto mais capacidades administrativas tem um município, mais probabilidade ele apresenta de aplicar parte de seus recursos em programas habitacionais. A existência de órgão de política habitacional, combinada com cadastro de necessidades habitacionais, ou de um conselho – mesmo que sem fundo específico para habitação –, ou ainda a ocorrência de todas essas capacidades administrativas em dado município aumentam as possibilidades de implementação de programas habitacionais e de elevação dos recursos para a área habitacional.

É possível ainda testar a existência de alguma relação positiva entre as capacidades administrativas, os tipos de programas desenvolvidos e o gasto em programas específicos. As Tabelas 2.11 a 2.14 fornecem evidências para examinar se há diferenças no gasto em relação ao tipo de programa dos municípios no período 2001-2004.

No caso de governos locais desprovidos de instrumentos de gestão (Grupo 1 de capacidades administrativas), o maior valor per capita de gasto em habitação foi realizado pelo segmento que implementou todos os tipos de programas habitacionais analisados (Grupo 6 de programas). Os menores valores de gasto foram desembolsados pelo grupo de municípios que não implementou nenhum programa habitacional (Grupo 1 de programas). O segundo maior valor per capita de gasto foi realizado pelo grupo de municípios que implementaram predominantemente programas de oferta de unidades residenciais (Grupo 3 de programas).

Praticamente a mesma ordem é observada nos municípios que possuíam apenas cadastro em 2004 (Grupo 2 de capacidades administrativas). Portanto, os grupos mais desprovidos de capacidades administrativas parecem apresentar relação positiva entre os programas implementados e o gasto na política habitacional (Tabela 2.11).

Tabela 2.11 – Valores médios do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 por grupo de capacidade administrativa em 2004, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2001-2004

Grupos de Capacidade Administrativa	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ¹					
	1	2	3	4	5	6
Nenhuma Capacidade Administrativa	3,31	4,81	8,67	6,17	7,84	14,09
Apenas Cadastro	2,98	5,49	10,22	6,82	6,37	20,44
Apenas Órgão	1,81	7,76	6,17	27,24	5,63	3,26
Órgão e Cadastro	3,05	7,89	9,83	7,44	7,43	5,68
Predominância de Conselho sem Fundo	3,99	12,76	12,79	8,92	11,67	10,26
Predominância de Conselho com Fundo	2,09	5,40	8,75	11,11	8,91	9,54
Predominância de Consórcio	1,30	0,09	4,86	0,56	4,75	9,15
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho sem Fundo	-	0,70	11,21	1,31	1,31	0,29
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho com Fundo	-	-	14,93	3,94	10,28	5,34

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Obs.: Valores em R\$ de 2006.

Tabela 2.12 – Valores médios do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 por grupo de capacidade administrativa em 2004, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2001-2004

Grupos de Capacidade Administrativa	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ¹					
	1	2	3	4	5	6
Nenhuma Capacidade Administrativa	0,37	0,52	0,91	0,68	0,80	2,04
Apenas Cadastro	0,38	0,65	0,95	0,86	0,73	1,39
Apenas Órgão	0,25	1,26	0,85	1,95	0,71	0,32
Órgão e Cadastro	0,39	0,61	1,05	0,91	0,79	0,70
Predominância de Conselho sem Fundo	0,47	0,71	0,96	0,98	1,20	0,97
Predominância de Conselho com Fundo	0,22	0,58	0,77	1,11	0,82	1,04
Predominância de Consórcio	0,31	0,02	0,47	0,15	0,59	0,81
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho sem Fundo	-	0,15	1,00	0,17	0,25	0,06
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho com Fundo	-	-	0,92	0,60	0,92	0,62

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Tabela 2.13 – Desvios-padrão do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 por grupo de capacidade administrativa em 2004, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2001-2004

Grupos de Capacidade Administrativa	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ¹					
	1	2	3	4	5	6
Nenhuma Capacidade Administrativa	12,60	16,59	19,46	12,54	16,25	29,68
Apenas Cadastro	8,95	13,87	22,05	13,83	13,04	53,64
Apenas Órgão	5,52	23,29	8,66	81,71	10,28	4,39
Órgão e Cadastro	7,95	33,61	21,88	14,67	17,00	8,24
Predominância de Conselho sem Fundo	7,42	33,91	26,76	12,40	21,59	17,63
Predominância de Conselho com Fundo	3,80	5,75	12,58	15,68	11,79	12,79
Predominância de Consórcio	2,58	0,16	11,90	1,11	6,62	6,21
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho sem Fundo	-	0,99	10,88	2,62	1,85	-
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho com Fundo	-	-	18,11	3,81	11,62	3,77

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Obs.: Valores em R\$ de 2006.

Tabela 2.14 - Coeficiente de variação do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 por grupo de capacidade administrativa em 2004, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2001-2004

Grupos de Capacidade Administrativa	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ¹					
	1	2	3	4	5	6
Nenhuma Capacidade Administrativa	3,80	3,45	2,24	2,03	2,07	2,11
Apenas Cadastro	3,00	2,53	2,16	2,03	2,05	2,63
Apenas Órgão	3,05	3,00	1,40	3,00	1,83	1,35
Órgão e Cadastro	2,61	4,26	2,22	1,97	2,29	1,45
Predominância de Conselho sem Fundo	1,86	2,66	2,09	1,39	1,85	1,72
Predominância de Conselho com Fundo	1,82	1,07	1,44	1,41	1,32	1,34
Predominância de Consórcio	1,98	1,73	2,45	2,00	1,39	0,68
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho sem Fundo	-	1,41	0,97	2,00	1,41	-
Predominância de Cadastro, Consórcio e Conselho com Fundo	-	-	1,21	0,97	1,13	0,70

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Obs.: Valores em R\$ de 2006.

No entanto, entre os municípios que possuíam apenas um órgão específico da política habitacional, o maior nível de gasto per capita correspondeu ao grupo de municípios que desenvolveram programas de urbanização de assentamentos (Grupo 4 de programas). Os municípios que implementaram todos os tipos de programa (inclusive urbanização de assentamentos) apresentaram valores per capita bastante inferiores (Grupo 6 de programas). Naqueles que tinham cadastro e órgão (Grupo 4 de capacidades administrativas), o maior valor per capita de gasto esteve associado ao grupo de municípios que ofereceram basicamente unidades residenciais (Grupo 3 de programas). Mais uma vez, valores bastante mais baixos corresponderam aos municípios desse grupo que ofereceram programas mais diversificados e complexos (Grupo 6 de programas). A presença de conselho com fundo (Grupo 5 de capacidades administrativas), a oferta de lotes e materiais de construção, bem como a oferta de unidades residenciais (Grupos 2 e 3 de programas) apresentam os maiores gastos na função habitação.

Quando o conselho administrava fundo específico (Grupo 6 de capacidades administrativas), o maior valor de gasto per capita correspondeu ao conjunto de municípios cuja política predominante é a urbanização de assentamentos. Já quando o consórcio é o instrumento principal da política, o padrão de gasto é semelhante ao dos grupos de municípios que possuem baixa ou nenhuma capacidade administrativa (Grupos 1 e 2 de capacidades administrativas). Nos dois grupos mais capacitados em termos de recursos administrativos não há municípios sem oferta de programas (Tabela 2.11). Portanto, não parece haver uma relação entre a complexidade dos programas desenvolvidos e os patamares de gasto que possa ser atribuída às capacidades administrativas.

Até mais importante: os próprios valores per capita são absolutamente discrepantes entre si, quando comparadas as médias de gasto dos mesmos grupos de programas em diferentes grupos de capacidades administrativas. Por exemplo, o Grupo 4 de programas habitacionais, em que predominam programas de urbanização de assentamentos, apresenta variação que vai de R\$ 0,56 de gasto per capita até R\$ 27,24 (Tabela 2.11). Na ausência de estudos mais aprofundados, é temerário fazer inferências a partir desses dados.

Os mais baixos valores de gasto per capita correspondem ao grupo de municípios que não ofertou nenhum programa habitacional – o que, embora pareça coerente, deixa dúvidas acerca do destino desse dispêndio, uma vez que esse grupo não ofertou nenhum programa no período analisado. Em suma, no conjunto, esses dados dificultam definir padrão de gasto segundo a oferta de programas habitacionais. Da mesma forma, os dados das Tabelas 2.13 e 2.14 demonstram grande heterogeneidade dentro de cada grupo, pois mesmo quando o tamanho do conjunto é pequeno a variabilidade em torno da média é bastante elevada.

Na verdade, a dificuldade em estabelecer relação entre gasto e oferta de programas pode ser explicada por formas de colaboração com outros níveis de governo para a produção de serviços habitacionais, aspecto não captado pela Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros. Diferentemente da relação entre gasto e capacidades administrativas, não é tão clara a relação existente entre gasto e tipo de programa habitacional.

3.2. OFERTA DE PROGRAMAS E NÍVEL DE GASTO NA FUNÇÃO HABITAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2005

A idéia é analisar as relações entre programas e gasto na política habitacional no exercício de 2005, visando estabelecer relações entre essas variáveis. As Tabelas 2.15 e 2.16 e os Gráficos 2.6 e 2.7 mostram, respectivamente, o nível de gasto per capita e o percentual das despesas totais destinado à função habitação pelos municípios brasileiros em 2005, com as informações desagregadas pelos grupos da tipologia de programas habitacionais para este mesmo ano.

O gasto per capita médio dos municípios brasileiros em 2005 foi de R\$ 5,33 e o percentual médio destinado à função habitação foi inferior a 0,5%. A maioria dos municípios (60%) não gastou na função habitação. Já o percentual de governos locais que não implantaram programas é maior: 75% (Tabela 2.15).²³ Ou seja, também neste ano há casos de municípios que não implantaram programas habitacionais (*Grupo 1* de programas), mas que declararam dispêndio no setor. O gasto per capita desses municípios foi, em média, de R\$ 2,74 – valor pouco superior à metade da quantia média aplicada pelos municípios brasileiros. Mais intrigante é que há municípios que não desenvolveram nenhum programa e conseguiram gastar R\$ 233,52 per capita na função habitação (Tabela 2.15). As desigualdades de despesas pelos municípios que não implementaram nenhum programa habitacional podem ser observadas pelo desvio-padrão das médias – de gasto per capita e percentual de gasto em habitação (Tabelas 2.15 e 2.16), bem como pelos *boxplots* dos Gráficos 2.6 e 2.7.

O *Grupo 2* de programas reúne casos de governos municipais que ofertaram lotes e/ou material de construção exclusivamente. Esse tipo de iniciativa diminui a proporção de municípios com gasto igual a zero na função habitação para 69,7% – percentual ainda bastante alto e que gera dúvidas sobre como os municípios conseguiram executar programas sem nada desembolsar. Novamente, a associação com outros níveis de governo pode justificar essa situação controversa. O valor per capita médio aplicado por esse grupo de municípios foi R\$ 2,64, praticamente idêntico ao valor médio do grupo anterior, que não implantou nenhum programa (Tabela 2.15). Também nesse conjunto a mediana dos indicadores é igual a zero, em razão do elevado número de municípios que declararam gasto zero na área. No balanço geral, a oferta desses tipos de programa não elevou o gasto na função habitação em relação ao grupo anterior.

O *Grupo 3* tem como característica central a oferta de unidades habitacionais, associada ou não com a oferta de lotes e/ou material de construção. Nesse conjunto, o percentual de municípios com gasto igual a zero diminui sensivelmente, ficando abaixo dos 50%. No entanto, todos os governos locais informaram ter construído unidades residenciais, o que só pode se justificar pela associação com outros níveis de governo. O gasto per capita médio

²³ Como o percentual de municípios com gasto igual a zero em habitação é muito maior que 50%, obviamente a mediana do gasto é igual a zero.

desse conjunto também aumentou significativamente, saltando para R\$ 8,37, assim como o percentual destinado ao financiamento da política habitacional, que quase atinge 0,70%. Em suma, a construção de unidades elevou significativamente o gasto dos municípios na função habitação.

As medianas desses indicadores permanecem bem próximas a zero, dado o ainda elevado número de municípios sem gasto na área. Por fim, embora o coeficiente de variação no interior desse grupo seja um pouco inferior ao dos outros dois grupos, os *boxplots* dos Gráficos 2.6 e 2.7 demonstram que, para os dois indicadores de gasto, há significativa variação e muitos casos atípicos no interior do conjunto. Com efeito, a oferta de unidades residenciais, combinada ou não à oferta de lotes e/ou materiais de construção, implicou valores per capita de gasto em habitação que variaram entre zero e R\$ 375,87.

O *Grupo 4* é definido pela implementação de programas de regularização fundiária, isoladamente ou acompanhado de pelo menos um dos outros programas – construção de unidades, oferta de material de construção e/ou oferta de lotes. Essa combinação ocorre na maioria dos casos, especialmente com a construção de unidades, que é o programa mais adotado pelos municípios. No entanto, a oferta mais diversificada não provoca aumento do gasto na função habitação, pois o número de casos com gasto igual a zero eleva-se em relação ao grupo anterior (49% ante 48% do Grupo 3 de programas). O mesmo ocorre com as médias de gasto per capita e do percentual de despesas destinado à função habitação, que se contraem significativamente. Assim, as medianas desses indicadores se aproximam ainda mais de zero, devido ao aumento da proporção de municípios com gasto nulo. Esse grupo, no entanto, é menos heterogêneo em relação aos demais (Gráficos 2.6 e 2.7), embora o desvio-padrão em relação às médias permaneça bastante elevado.

O *Grupo 5* é constituído pelos municípios que disponibilizaram todos os programas aqui analisados – regularização fundiária, construção de unidades, oferta de material de construção e de lotes no exercício de 2005. Caso o gasto na função habitação estivesse relacionado diretamente à oferta de programas habitacionais, esse grupo deveria ser aquele com maior nível de gasto. Não é o que se verifica quando se observa o gasto per capita médio (Tabela 2.15): ele corresponde a R\$ 7,68, sendo inferior ao valor médio aplicado pelos municípios do Grupo 3. Porém, os demais indicadores de despesa na área são superiores nesse grupo em relação a todos os outros: o percentual médio de gasto destinado à habitação foi de 0,88% da despesa total e o número de municípios com gasto igual a zero diminui para menos de 25% dos casos. Por fim, a heterogeneidade desse conjunto é bem menor que nos demais (Gráficos 2.6 e 2.7).

Os resultados do exercício de 2005 apontam relação mais clara entre oferta de programas e nível de gasto na função habitação em comparação com a análise do período 2001-2004. No entanto, três fatores contra-indicam conclusões mais definitivas. Em primeiro lugar, a elevada heterogeneidade interna dos grupos, pois a dispersão dos valores aplicados na função habitação em municípios que tiveram o mesmo tipo de oferta impede estabelecer relação linear entre tipo de programa habitacional e gasto. Em segundo lugar, há a elevada proporção de municí-

pios com gasto igual a zero e que, a despeito disso, declararam ter desenvolvido programas nos períodos analisados. Por último, há impossibilidade de captar as formas de colaboração entre municípios e os outros níveis de governo, para o financiamento ou produção de serviços, uma vez que essa informação não foi coletada pelas pesquisas que serviram de fonte para este estudo.

Tabela 2.15 – Indicadores do gasto per capita em habitação em 2005 segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2005

Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²					Total
	1	2	3	4	5	
Número de municípios	1.902	801	2.342	425	93	5.563
Número de municípios com gasto per capita superior a zero	345	185	943	178	60	1.712
Proporção de municípios com gasto per capita igual a zero ¹	75,7	69,7	48,3	49,1	24,1	60,1
Média	2,74	2,64	8,37	4,44	7,68	5,33
Mediana	0,00	0,00	0,05	0,02	2,42	0,00
Desvio Padrão	13,67	9,76	23,62	10,83	12,12	18,21
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	233,52	105,99	375,87	111,48	70,64	375,87

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2005 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2005.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só regularização fundiária ou regularização fundiária + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=regularização fundiária, construção de unidades, oferta de material de construção, oferta de lotes.

Obs.: Os valores do gasto per capita em habitação encontram-se em R\$ de 2006.

Tabela 2.16 – Indicadores do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total em 2005 segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2005

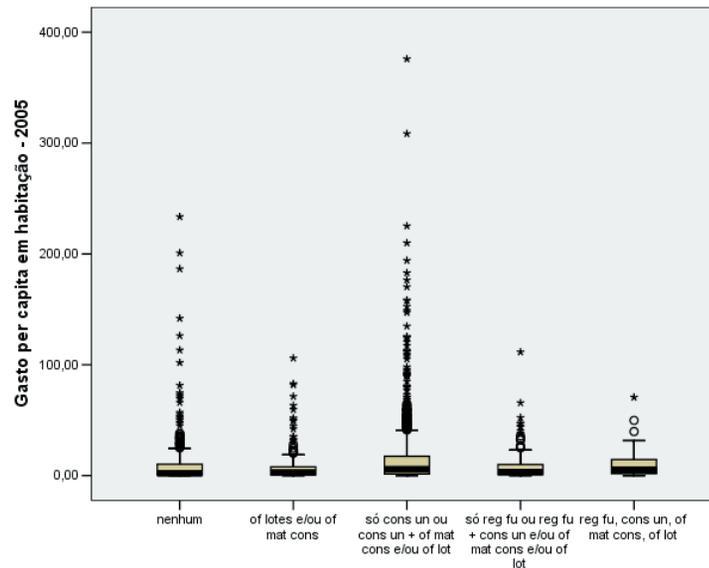
Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²					Total
	1	2	3	4	5	
Número de municípios	1.902	801	2.342	425	93	5.563
Número de municípios com % de gasto superior a zero	345	185	943	178	60	1.712
Proporção de municípios com % de gasto igual a zero ¹	75,7	69,7	48,3	49,1	24,1	60,1
Média	0,25	0,25	0,69	0,38	0,88	0,46
Mediana	0,00	0,00	0,01	0,00	0,29	0,00
Desvio padrão	1,13	0,93	1,64	0,84	1,62	1,35
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	14,10	9,76	21,23	6,80	11,93	21,23

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2005 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2005.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só regularização fundiária ou regularização fundiária + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=regularização fundiária, construção de unidades, oferta de material de construção, oferta de lotes.

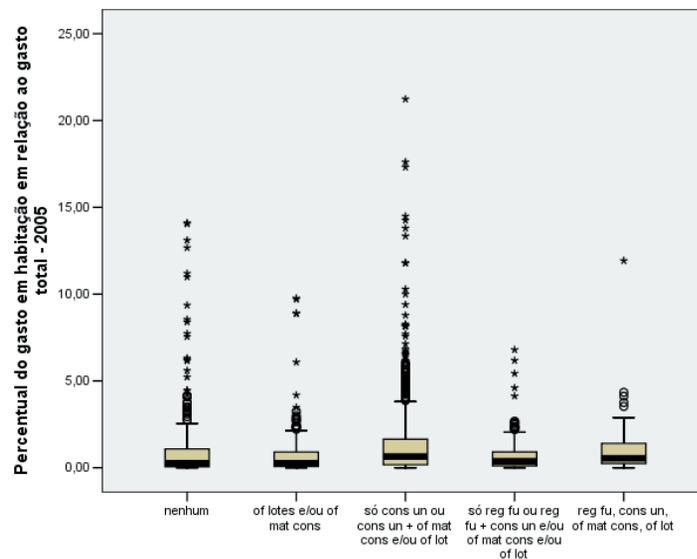
Gráfico 2.6 – Gasto per capita em habitação em 2005 segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2005



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2005 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2005.

Nota: Apenas os municípios com gastos no período maiores do que zero. Valores em R\$ de 2006 inflacionados pelo IGP-DI (FGV).

Gráfico 2.7 – Percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total em 2005 segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2005



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2005 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2005.

Nota: Apenas os municípios com gastos no período maiores do que zero.

4. Potencial de arrecadação e gasto dos municípios brasileiros

O objetivo desta seção é testar e discutir a conhecida hipótese da negligência tributária dos municípios brasileiros. A análise apresentará tipologia dos municípios brasileiros segundo sua capacidade de arrecadação, distinguindo a arrecadação efetiva do potencial de arrecadação. O intuito é identificar casos em que existe base tributária não explorada e situações em que não há o que explorar.

Conforme demonstrou a seção 3 desta parte, o gasto municipal na função habitação não ultrapassa 1% das despesas municipais.²⁴ Uma das estratégias para ampliar esse patamar seria o aumento da arrecadação própria em municípios em que a hipótese de negligência tributária se confirme. De outro lado, para aqueles cujo potencial de arrecadação própria é baixo, o financiamento da política habitacional é mais dependente das transferências de recursos dos demais níveis de governo. Portanto, as informações levantadas por este trabalho podem subsidiar as decisões alocativas do Ministério das Cidades, a fim de priorizar os municípios com baixo potencial de arrecadação ou, ainda, de exigir contrapartidas dos municípios que têm sua base tributária subutilizada.

²⁴ Essa conclusão também consta em Araújo (2005), op. cit.

4.1. METODOLOGIA DE ANÁLISE

Para examinar essas questões, este estudo construiu dois indicadores de arrecadação: (i) a arrecadação própria, definida como uma *proxy* da dependência das transferências de outros níveis de governo, e (ii) a base tributária de arrecadação, definida como uma *proxy* do potencial de arrecadação dos municípios.

Os dados utilizados no trabalho são oriundos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Censo Demográfico 2000, Contas Regionais do Brasil e projeções populacionais, produzidos pelo IBGE. Em decorrência das diversas fontes de dados utilizadas, não foi possível incluir no estudo todos os 5.564 municípios brasileiros. Afora 22 casos que não foram incluídos, o universo incluiu 5.542 municípios, para os quais existiam dados disponíveis. Todos os indicadores foram construídos com base na média dos valores de 2002, 2003, 2004 e 2005, de forma a evitar um viés derivado da medição em um ponto discreto no tempo.

A *arrecadação de receita própria*, considerada neste estudo, corresponde ao total do Imposto sobre Serviços (ISS), do Imposto sobre Propriedade Rural e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e de taxas diversas recolhidas no município. Para efeito de análise, foi construído um *indicador da arrecadação própria* a partir da participação dessa receita no total das receitas municipais, excetuadas transferências destinadas exclusivamente ao financiamento de outras políticas setoriais, como Fundef e SUS, entre outras transferências.

O denominador do indicador é a própria arrecadação própria mais o total das transferências relativas à cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do ICMS, do Imposto sobre Operações de Crédito (IOF), do Imposto sobre a Propriedade Rural, da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e do IPVA (Quadro 2.1). Assim, para cada um dos 5.442 municípios obteve-se um percentual que corresponde ao montante de arrecadação própria no total dessas transferências mais os tributos municipais, conforme especifica o quadro a seguir.

Quadro 2.1 – Componentes do indicador de arrecadação própria e de transferências

Dimensão	Componente	Fonte	Ano
(I) Arrecadação Própria	IPTU – Imposto sobre Propriedade Rural e Territorial Urbana	Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Média do período: 2002 a 2005
	ISS – Imposto sobre Serviços ITBI – Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis		
	Taxas Diversas		
(II) Transferências	FPM – Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios	Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Média do período: 2002 a 2005
	ICMS – Cota-Parte do ICMS		
	IOF – Cota-Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativo a Títulos ou Valores Imobiliários – Comercialização do Ouro		
	ITR – Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade Rural		
	CIDE – Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico ¹		
	IPVA – Cota-Parte do IPVA		

(1) Dado desagregado a partir de 2004.

Como resultado, foram obtidos quatro grupos de municípios, segundo o percentual de receitas próprias (Quadro 2.2).

Quadro 2.2 – Indicador de arrecadação própria

Grupos: Percentual de Receitas Próprias no Total de Transferências e Receitas Próprias	Descrição
Até 5% de Receitas Próprias	Municípios cujo percentual da receita própria (I) no total da soma entre receitas próprias (I) e transferências (II) é no máximo 5%.
Mais de 5% a 10%	Municípios cujo percentual da receita própria (I) no total da soma entre receitas próprias (I) e transferências (II) é maior do que 5% e no máximo de 10%.
Mais de 10% a 25%	Municípios cujo percentual da receita própria (I) no total da soma entre receitas próprias (I) e transferências (II) é maior de que 10% e no máximo de 25%.
Mais de 25%	Municípios cujo percentual da receita própria (I) no total da soma entre receitas próprias (I) e transferências (II) é maior do que 25%.

O *indicador de base de tributação*, por sua vez, levou em consideração os fatores econômicos tributáveis pelos impostos municipais, isto é, visou mensurar a base de arrecadação do IPTU e a base de arrecadação do ISS.²⁵ Para tanto, a base de arrecadação do IPTU foi expressa pelo PIB municipal per capita combinado à respectiva taxa de urbanização; a base de arrecadação do ISS, por sua vez, foi calculada com base no Valor Adicionado (VA) no setor de comércio e serviços, excluindo-se o ramo da administração pública (Quadro 2.3).

Quadro 2.3 – Componentes do indicador de base de tributação

Dimensão	Componente	Fonte	Ano
Potencial de Arrecadação do IPTU	PIB Municipal per capita	IBGE	2004 e 2000
	Taxa de Urbanização		
Potencial de Arrecadação	Valor Adicionado de Comércio e Serviços per capita	IBGE	2004

²⁵ Esses são os dois principais tributos municipais. Os demais impostos e taxas têm pouco peso, além de sua base tributária ser de difícil mensuração, como é o caso, por exemplo, do ITBI, que depende do volume de transações no mercado imobiliário.

A dimensão denominada base de arrecadação do IPTU foi operacionalizada como a média entre o PIB municipal per capita e a taxa de urbanização – ambos padronizados em uma escala de 0 a 1. Para a base de arrecadação de ISS, utilizou-se o valor agregado de serviços padronizado nessa mesma escala. O indicador de base de tributação corresponde à média aritmética entre esses dois componentes, com valores próximos a 0 correspondendo a baixo potencial de tributação e valores próximos a 1 indicando alto potencial de tributação.

O indicador de potencial de tributação pode ser descrito pela fórmula abaixo:

$$\text{Base de tributação} = (\text{potencial de arrecadação de IPTU} + \text{potencial de arrecadação de ISS})/2.$$

Essa escala de 0 a 1 foi classificada em três categorias que indicam o potencial de tributação de cada município. Municípios que atingiram no máximo 0,27 na escala foram classificados como de baixo potencial de tributação; aqueles que atingiram entre 0,27 e 0,47, como de médio potencial; com alto potencial de tributação foram classificados os municípios que atingiram mais de 0,47 pontos na escala (Quadro 2.4).

Quadro 2.4 – Indicador de base de tributação

Escala de Base de Tributação	Base de Tributação
0 a 0,27	Baixa
Mais de 0,27 a 0,47	Média
Mais de 0,47	Alta

4.2. A TIPOLOGIA DE MUNICÍPIOS SEGUNDO A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

Nesta seção, que analisa o comportamento da arrecadação dos municípios, o objetivo é mensurar as taxas de dependência em relação às transferências, definidas como a relação do percentual de arrecadação própria sobre o total das receitas municipais, excluídas as transferências voluntárias.

As Tabelas 2.17 a 2.21 apresentam as principais características dos grupos de municípios segundo sua dependência fiscal, atentando para porte populacional, localização geográfica, valor bruto da receita arrecadada e desempenho econômico. A Tabela 2.17 mostra que mais da metade dos municípios brasileiros arrecada até 5% no máximo de sua receita total (excluídas as transferências voluntárias), por meio dos tributos de sua competência tributária. Em média, esses casos têm taxa de urbanização baixa. Por outro lado, há um pequeno grupo cujo percentual de arrecadação própria é superior a 25%, que apresenta média de taxa de urbanização muita alta e concentra quase a metade da população brasileira.

Tabela 2.17 – Distribuição dos municípios segundo percentual das receitas próprias no total das transferências e receitas

Percentual de Receitas Próprias no Total de Transferências e Receitas Próprias	Municípios	%	População ¹	%	Taxa de Urbanização ²
Até 5% de Receitas Próprias	2.965	54,5	32.850.186	18,2	48,7
Mais de 5% a 10%	1.166	21,4	20.516.412	11,4	65,2
Mais de 10% a 25%	964	17,7	45.395.037	25,2	86,3
Mais de 25%	342	6,3	81.348.652	45,2	96,4
Sem informação	5	0,1	-	-	
Total	5.442	100,0	180.110.287	100,0	81,2

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN; elaboração dos autores.

(1) Projeção populacional para 2005. Fundação IBGE.

(2) Censo Demográfico 2000.

Tabela 2.18 – Distribuição dos municípios segundo porte populacional por percentual de arrecadação própria municipal – em %

Porte Populacional ¹	Até 5% de Receitas Próprias	Mais de 5% a 10%	Mais de 10% a 25%	Mais de 25%	Total
Até 10.000	62,6	47,9	16,1	7,3	47,7
Mais de 10.000 a 50.000	36,1	45,4	59,5	31,3	42,0
Mais de 50.000 a 100.000	1,2	5,6	14,4	20,8	5,7
Mais de 100.000	0,1	1,2	10,0	40,6	4,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fundação IBGE; elaboração dos autores.

(1) Projeção populacional para 2005. Fundação IBGE.

Segundo o porte populacional, praticamente todos os municípios com percentual de até 5% de receitas próprias têm menos de 50 mil habitantes, sendo que quase 2/3 deles possuem menos de 10 mil. O segundo grupo de municípios dessa tipologia, que reúne casos cuja taxa de arrecadação própria corresponde de 5% a 10% das receitas totais (excluídas as transferências voluntárias), também abarca municípios de pequeno e médio porte: mais de 90% deles têm até 50 mil habitantes, sendo que quase metade tem até 10 mil habitantes. O grupo de municípios cujas taxas de arrecadação variam entre 10% e 25% reúne casos de médio e grande porte – apenas 16% deles têm até 10 mil habitantes. Finalmente, o grupo com maior capacidade de arrecadação efetiva, que tem mais de um quarto de suas receitas oriundas de arrecadação própria, conta com mais de 40% de municípios na faixa populacional de mais de 100 mil habitantes e menos de 10% com até 10 mil habitantes (Tabela 2.18).

Nota-se, portanto, que a variável porte populacional distingue claramente os municípios segundo sua arrecadação efetiva, evidenciando a existência de relação direta entre tamanho

e percentual de arrecadação própria. No entanto, apenas com essa informação não é possível determinar as causas dessa relação – se os municípios pequenos são negligentes ou não possuem base tributária, de um lado, ou se os municípios grandes exploram todo o seu potencial de arrecadação, de outro. Para tanto, é preciso levar em consideração a base tributária de cada unidade local.

A grande maioria dos municípios do Norte e do Nordeste arrecada até 5% do total de suas receitas (excluídas as transferências negociadas). No Norte esse segmento representa 62,5% do total. No Nordeste significa 82% do total. Nas demais regiões esse percentual, embora ainda significativo, é inferior a 40%. Por outro lado, os municípios com maior capacidade de arrecadação efetiva, que arrecadam mais de 25% de suas receitas, representam apenas 6,3% do total do país. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste esse percentual é inferior a 3%. Os municípios dessa faixa de arrecadação estão localizados predominantemente nas regiões Sudeste e Sul, que têm taxas de 8% e 12,3%, respectivamente, superiores à média nacional (Tabela 2.19).

Se adotado o procedimento de recortar dois grupos de municípios, usando como critério de corte a linha de 10% de arrecadação tributária, temos clara distinção regional. Nada menos que 85% dos municípios do Norte e 93% do Nordeste são fortemente dependentes das transferências constitucionais, pois arrecadam menos de 10% de suas receitas. Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam percentual ainda importante de seus municípios com essa característica: 67,6%, 63,8% e 66,2%, respectivamente. Porém nessas regiões há parcela significativa de municípios que arrecadam diretamente mais de 10% de suas receitas (Tabela 2.19).

Tabela 2.19 – Municípios segundo Unidade da Federação por percentual de arrecadação própria municipal – em %

Unidade da Federação	Até 5% Receitas Próprias	Mais de 5% a 10%	Mais de 10% a 25%	Mais de 25%	Total
Brasil	54,5	21,4	17,7	6,3	100,0
Norte	62,5	22,9	12,3	2,3	100,0
Amazonas	83,6	13,1	1,6	1,6	100,0
Acre	63,6	31,8	4,5	0,0	100,0
Tocantins	62,8	24,8	10,2	2,2	100,0
Pará	61,8	21,4	13,0	3,8	100,0
Rondônia	60,8	23,5	15,7	0,0	100,0
Amapá	26,7	20,0	46,7	6,7	100,0
Roraima	20,0	46,7	33,3	0,0	100,0
Nordeste	82,4	10,6	5,6	1,3	100,0
Piauí	92,7	5,9	1,4	0,0	100,0
Paraíba	91,9	6,3	1,4	0,5	100,0
Maranhão	88,0	9,0	2,5	0,5	100,0
Ceará	85,3	9,8	4,3	0,5	100,0
Alagoas	83,0	9,0	7,0	1,0	100,0
Rio Grande do Norte	82,3	9,8	5,5	2,4	100,0
Pernambuco	76,1	13,6	8,7	1,6	100,0
Bahia	74,1	14,1	9,4	2,5	100,0
Sergipe	62,7	21,3	13,3	2,7	100,0
Sudeste	39,7	24,1	23,8	12,3	100,0
Minas Gerais	54,3	24,9	17,3	3,5	100,0
Espírito Santo	35,1	35,1	20,8	9,1	100,0
São Paulo	24,0	21,6	32,7	21,8	100,0
Rio de Janeiro	18,9	25,6	25,6	30,0	100,0
Sul	37,5	30,1	24,4	8,0	100,0
Rio Grande do Sul	40,7	27,6	25,1	6,6	100,0
Paraná	36,3	33,0	24,2	6,5	100,0
Santa Catarina	34,2	30,1	23,6	12,0	100,0
Centro-Oeste	35,9	30,3	30,8	3,0	100,0
Goiás	49,4	25,7	22,0	2,9	100,0
Mato Grosso	23,1	33,3	40,2	3,4	100,0
Mato Grosso do Sul	13,0	40,3	44,2	2,6	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN; elaboração dos autores.

Há diferenças significativas entre as Unidades da Federação no interior de cada uma das regiões brasileiras (Tabela 2.19). No Norte, os estados de Amapá e Roraima registram distribuição da tipologia similar à das regiões Sul e Sudeste. O estado de Minas Gerais apresenta percentual muito elevado de municípios com baixa arrecadação efetiva, com taxas próximas à média nacional e diferentes das dos demais estados do Sudeste. No Nordeste, Sergipe revela percentual mais elevado de municípios com maior capacidade de arrecadação efetiva. Igualmente, no interior da região Centro-Oeste, os municípios de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul apresentam, em média, melhor desempenho de arrecadação tributária que os de Goiás (Tabela 2.19).

Tabela 2.20 – Receita bruta dos municípios segundo percentual de arrecadação própria municipal – em R\$ de 2005

Percentual de Receitas Próprias no Total de Transferências e Receitas Próprias	Receita Bruta				
	Per Capita	Valor Mediano	Desvio padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
Até 5% de Receitas Próprias	610	713	469	176	4771
Mais de 5% a 10%	667	737	525	160	8.817
Mais de 10% a 25%	655	726	412	116	6.018
Mais de 25%	843	851	647	232	6.977
Total	743	734	501	116	8.817

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN; elaboração dos autores.

A receita média per capita da arrecadação bruta é bastante similar nos três primeiros grupos de municípios. Entretanto, a variação no interior desses segmentos é bastante grande, pois há elevada distância entre os valores mínimo e máximo de cada grupo. No caso de municípios que arrecadam até 5% de suas receitas, por exemplo, embora a mediana seja de R\$ 713,00 per capita, há municípios que arrecadam R\$ 176,00 e outros cuja arrecadação chega a R\$ 4.771,00. Apenas os municípios com mais de 25% de arrecadação própria se distinguem por média mais elevada de arrecadação bruta per capita. No entanto, a desigualdade é maior dentro desse último grupo, cujo coeficiente de variação em relação à média é de 0,76 – o maior entre todos, apesar de seu tamanho reduzido (Tabela 2.20).

Esse comportamento, marcado por elevada desigualdade de valores absolutos de arrecadação no interior dos grupos de municípios classificados segundo sua dependência das transferências, é mais uma evidência de que há, no interior de cada segmento, municípios com diferentes comportamentos quanto à exploração de sua base tributária. Essa questão será examinada na seção seguinte, que levará em consideração a base tributária dos grupos de municípios.

Por fim, os dados da Tabela 2.21 revelam que os municípios com maior percentual de arrecadação própria são também os mais ricos, tendo por característica concentrar a maior parte da atividade econômica, particularmente com relação à atividade de serviços. Observe-se que o PIB per capita dos grupos de municípios se eleva significativa e diretamente acompanhando o aumento dos percentuais de arrecadação própria. Do mesmo modo, o grupo de municípios que arrecadam mais de 25% de suas receitas concentra 55,7% do PIB total. Nesses municípios o valor agregado de serviços é quase sete vezes superior ao do grupo cuja arrecadação própria é inferior a 5% do total das receitas. Esse dado indica que o baixo grau de arrecadação própria pode ser explicado pela fragilidade da base tributária: não havendo forte atividade econômica para ser tributada, não haveria fortes fatores geradores da tributação.

Tabela 2.21 – Produto Interno Bruto municipal e valor adicionado no setor de serviços segundo percentual de arrecadação própria municipal – em R\$ de 2004

Percentual de Receitas Próprias no Total de Transferências e Receitas Próprias	Produto Interno Bruto Municipal - PIB		Valor Adicionado no Setor de Comércio e Serviços ²	
	PIB per capita ¹	Participação Percentual no PIB Total	VA per capita ¹	Participação Percentual no Total do VA de Comércio e Serviços
Até 5% de Receitas Próprias	3.823	7,4	634	4,1
Mais de 5% a 10%	7.821	9,4	1.654	6,6
Mais de 10% a 25%	10.496	27,6	2.462	21,7
Mais de 25%	11.784	55,7	4.265	67,4
Total	9.545	100,0	2.851	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Fundação IBGE; elaboração dos autores.

(1) Valores em reais de 2004.

(2) Exclusive o ramo da administração pública.

Em resumo, os municípios com menores percentuais de arrecadação própria são de menor porte, mais rurais e se localizam predominantemente nas regiões Norte e Nordeste. Também são mais pobres, apresentando menores índices de atividade econômica, especialmente aquelas ligadas ao setor terciário. Essas características reforçam a hipótese de que o baixo nível de arrecadação própria nesses casos se deva à ausência de base tributária, não à possível negligência dos governos locais. Essa afirmação, no entanto, precisa ser testada em relação à base tributária municipal.

4.3. A TIPOLOGIA DE MUNICÍPIOS SEGUNDO A CAPACIDADE POTENCIAL DE TRIBUTAÇÃO

Dos 5.437²⁶ municípios que foram classificados nas três categorias de base de tributação, 565 posicionaram-se na categoria baixa, 1.829 na média e 3.043 na alta. Aqui se pretende identificar os municípios cuja base de arrecadação tributária é pouco explorada e passível de ampliação, de modo que os governos locais possam, com incentivos adequados, extrair e direcionar novos recursos para a política habitacional. Também interessa mapear os municípios cuja limitada base tributária só permitiria aumentar o gasto em habitação com aportes de outros níveis de governo. Para isso é necessário fazer cruzamento entre as categorias de municípios de acordo com sua arrecadação efetiva e sua respectiva base tributária, como mostra a Tabela 2.22.

Praticamente a totalidade dos municípios classificados como de baixa base de tributação apresenta elevada dependência de transferências, pois sua receita própria representa no máximo 5% da receita total (definida como a soma de sua própria arrecadação mais as transferências constitucionais). Dos 565 municípios com baixa capacidade de arrecadação, 546 estão nessa categoria (Tabela 2.22).

Tabela 2.22 – Distribuição dos municípios segundo percentual de arrecadação própria municipal por base de tributação

Percentual de Receitas Próprias no Total de Transferências e Receitas Próprias	Base de Tributação			Total
	Baixa	Média	Alta	
Até 5% de Receitas Próprias	546	1.509	910	2.965
Mais de 5% a 10%	19	258	889	1.166
Mais de 10% a 25%	0	53	911	964
Mais de 25%	0	9	333	342
Total	565	1.829	3.043	5.437

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Fundação IBGE; elaboração dos autores.

Comportamento semelhante é identificado para os municípios classificados como tendo base de tributação média. Dos 1.829 municípios nessa condição, 1.767 arrecadam no máximo até 10% de suas receitas totais, excluídas as transferências negociadas. Registre-se, entretanto, que nesse grupo já aparecem 62 municípios com mais de 10% de receitas próprias no total de receitas.

A maior variabilidade ocorre entre os 3.043 municípios classificados como de base de tributação alta. Cerca de 30% deles (910) optaram por forte dependência das transferências, pois

²⁶ Foram deixados de lado 5 municípios para os quais se excluiu a informação sobre grupo de arrecadação.

sua arrecadação própria não representa mais do que 5% do total de receitas. Outros 30% (889) fizeram opção similar, pois as receitas próprias não ultrapassam 10% de sua receita total (excluídas as transferências negociadas). Dessa categoria de base tributária são os 40% restantes – um conjunto com 1.244 casos – que arrecadam mais de 10% de suas receitas totais, sendo que apenas 11% arrecadam mais 25% em receitas próprias.

Assim, nem todos os municípios que apresentam forte dependência de transferências – estaduais e federais – têm limitada base tributária de arrecadação. Isso é verdade apenas para 18% dos casos (546 municípios), cujo baixo percentual de arrecadação própria se deve à reduzida base tributária. A maior parte desse grupo apresenta potencial médio de arrecadação; portanto, poderiam explorar um pouco mais sua base tributária. Observe-se, por exemplo, que há 1.509 municípios cuja taxa de dependência das transferências é a mesma dos 546 municípios cuja base de tributação é bastante reduzida.

Caracterizados por comportamento ainda mais extremado de “preguiça tributária” são os 910 municípios cuja dependência das transferências é muito elevada. Trata-se de governos locais que só arrecadam até 5% do total de receitas, quando sua base tributária lhes permitiria estar na mesma posição dos 333 municípios com a mais baixa taxa de dependência das transferências de outros níveis de governo (Tabela 2.22).

Dessa forma, tanto a narrativa que descreve os municípios brasileiros como caracterizados por “preguiça tributária” quanto aquela que os define como sobrecarregados por excessivas atribuições e escassa capacidade de extração de recursos relatam situações simultaneamente verdadeiras e parciais dessa realidade tributária. As duas situações são possíveis, como sintetiza o Quadro 2.5; nele estão apresentados seis grupos de municípios, de acordo com o cruzamento entre sua dependência de transferências e sua base de tributação.

Quadro 2.5 – Tipologia segundo o cruzamento entre arrecadação potencial e efetiva

GRUPO	CARACTERÍSTICAS	DESCRIÇÃO
1 n =546 10%	Até 5% de Receitas Próprias no total de Receitas Próprias + Transferências Constitucionais e Potencial de Arrecadação Baixo	Base tributária limitada; portanto o comportamento da arrecadação própria condiz com o tamanho da sua base tributária, ambos em níveis baixos
2 n =19 0,35%	Mais de 5 a 10% de Receitas Próprias no total de Receitas Próprias + Transferências Constitucionais e Potencial de Arrecadação Baixo	Municípios que, apesar da reduzida base tributária, empreenderam esforços e/ou possuem capacidades para ampliar a arrecadação própria
3 n =1.767 32,5%	Até 10% de Receitas Próprias no total de Receitas Próprias + Transferências Constitucionais e Potencial de Arrecadação Médio	Arrecadação efetiva baixa, apesar do tamanho médio da sua base tributária, que pode ser mais bem explorada. Portanto, existe base tributária não totalmente explorada
4 n =62 1%	Mais de 10% de Receitas Próprias no total de Receitas Próprias + Transferências Constitucionais e Potencial de Arrecadação Médio	Comportamento adequado da arrecadação em função do tamanho da base tributária, ambos em níveis médios
5 n =1.799 33%	Até 10% de Receitas Próprias no total de Receitas Próprias + Transferências Constitucionais e Potencial de Arrecadação Alto	Base tributária alta e não explorada. Negligência tributária
6 n =1.244 23%	Mais de 10% de Receitas Próprias no total de Receitas Próprias + Transferências Constitucionais e Potencial de Arrecadação Alto	Comportamento adequado da arrecadação em função do tamanho da base tributária, ambos em níveis elevados

4.4. A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS MUNICÍPIOS COM CAPACIDADE TRIBUTÁRIA SUBEXPLORADA

De especial interesse para os objetivos deste estudo são os municípios dos Grupos 1, 3 e 5 do Quadro 2.5. O Grupo 1 é caracterizado por municípios com elevada taxa de dependência de transferências, mas que têm limitada possibilidade de sair dessa situação, devido à limitação de sua base tributária. Os Grupos 3 e 5, por sua vez, reúnem municípios que não exploram adequadamente sua base tributária. Na verdade, os municípios do Grupo 5 apresentam maiores taxas de negligência tributária, pois arrecadam até 10% de suas receitas totais (excluídas as transferências voluntárias), tal como o Grupo 3, mas sua base tributária é bem mais alta. Os Grupos 2 e 4 demonstram escassa utilidade analítica, pois são muito pequenos, reunindo, respectivamente, 19 e 62 municípios. Mais relevante é a razão para dar pequena ênfase à análise dos Grupos 4 e 6: são casos de governos locais que já exploram adequadamente sua base tributária e, em tese, não teriam como elevar seus percentuais de arrecadação própria para com isso disponibilizar mais recursos para a habitação.²⁷

Os municípios com baixo potencial de arrecadação e alta dependência de transferências possuem, em média, taxa de urbanização de 30%, ou seja, são municípios rurais (Tabela 2.17). Também são predominantemente municípios pequenos e médios: 99% desse segmento têm até 50 mil habitantes (Tabela 2.18). Logo, o imposto sobre a propriedade que deve preponderar não pode ser o IPTU. Nesse caso, a base passível de taxação envolveria o ITR, cuja arrecadação exigiria hoje complicada relação com a União. Além disso, a atividade econômica predominante é a primária, não havendo grandes atividades de serviços; nesses municípios, a base tributária para arrecadação do ISS também tende a ser muito baixa.

Tabela 2.23 – Distribuição dos municípios segundo percentual de arrecadação própria municipal e base de tributação

Percentual de Receitas Próprias no Total de Transferências e Receitas Próprias e Base de Tributação	Municípios	%	População	%	Taxa de Urbanização
(1) Até 5% e Base de Tributação Baixa	546	10,0	7.594.141	4,2	30,9
(2) Mais de 5% a 10% e Base de Tributação Baixa	19	0,3	714.768	0,4	30,7
(3) Até 10% e Base de Tributação Média	1767	32,5	24.964.431	13,9	50,6
(4) Mais de 10% e Base de Tributação Média	62	1,1	1.548.137	0,9	54,0
(5) Até 10% e Base de Tributação Alta	1799	33,1	20.081.380	11,2	70,0
(6) Mais de 10% e Base de Tributação Alta	1244	22,9	125.195.552	69,5	93,3
Sem informação	5	0,1	-	-	-
Total	5.442	100,0	180.098.409	100,0	81,2

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN; elaboração dos autores.

(1) Projeção populacional para 2005. Fundação IBGE. (2) Censo Demográfico 2000.

²⁷ Seriam necessários testes adicionais para saber, com maior segurança, se existe possibilidade de esses 2 grupos explorarem ainda mais sua base tributária.

Os 1.767 municípios do Grupo 3 – caracterizado por razoável dependência de transferências (com até 10% de receitas próprias) e base tributária média – também têm taxa de urbanização baixa, pois, em média, pouco mais de 50% de sua população vive no meio urbano (Tabela 2.23). Trata-se de municípios médios e pequenos – 97% deles com menos de 50 mil habitantes (Tabela 2.24).

Os 1.799 casos do Grupo 5 – marcado por alta dependência de transferências e alta base de tributação – são municípios urbanos, com 70% de sua população vivendo no meio urbano (Tabela 2.23), e predominantemente de porte pequeno, pois 68,4% deles têm população de até 10 mil habitantes (Tabela 2.24).

De fato, totalmente urbanizados e grandes são os municípios menos dependentes das transferências federais, que arrecadam mais de 10% de suas receitas. Esse segmento tem taxa média de urbanização de 93% (Tabela 2.23), além de concentrar os municípios grandes (Tabela 2.24). Esses casos indicam que é possível estabelecer relação direta e positiva entre a taxa de urbanização e a arrecadação efetiva.

Tabela 2.24 – Distribuição dos municípios segundo porte populacional, por percentual de arrecadação própria municipal e base de tributação – em %

Percentual de Receitas Próprias no Total de Transferências e Receitas Próprias e Base de Tributação	População ¹				Total
	Até 10.000	Mais de 10.000 a 50.000	Mais de 50.000 a 100.000	Mais de 100.000	
(1) Até 5% e Base de Tributação Baixa	46,9	52,0	1,1	0,0	100,0
(2) Mais de 5% a 10% e Base de Tributação Baixa	10,5	68,4	10,5	10,5	100,0
(3) Até 10% e Base de Tributação Média	52,3	44,7	2,5	0,4	100,0
(4) Mais de 10% e Base de Tributação Média	29,0	59,7	9,7	1,6	100,0
(5) Até 10% e Base de Tributação Alta	68,4	28,5	2,7	0,4	100,0
(6) Mais de 10% e Base de Tributação Alta	13,0	51,8	16,4	18,8	100,0
Total	47,7	42,0	5,7	4,6	100,0

Fonte: Fundação IBGE; elaboração dos autores.

(1) Projeção populacional para 2005. Fundação IBGE.

Embora mais de 99% dos municípios do Grupo 1 – com alta dependência de transferências e baixa capacidade de arrecadação – tenham até 50 mil habitantes, esse não é necessariamente o perfil da maior parte dos municípios pequenos. Apenas 10% dos municípios com até 10 mil habitantes e 12,5% daqueles com população inferior a 50 mil têm simultaneamente arrecadação própria e base tributária baixas. Essa categoria de tamanho concentra parte importante dos municípios do Grupo 5, aqueles que têm alto potencial de arrecadação e que apresentam

razoável dependência de transferências. Nessa situação estão 47,4% dos municípios de até 10 mil habitantes e 22,5% dos que têm população entre 10 mil e 50 mil habitantes (Tabela 2.25). É muito provável que esses municípios sejam aqueles que adotaram a estratégia da “preguiça fiscal”, por terem reduzido incentivo para expandir sua base tributária, já que são beneficiados pelas regras do sistema brasileiro.

Tabela 2.25 – Distribuição dos grupos segundo o cruzamento entre arrecadação própria municipal e base de tributação, por porte populacional – em %

Percentual de Receitas Próprias no Total de Transferências e Receitas Próprias e Base de Tributação	População ¹				Total
	Até 10.000	Mais de 10.000 a 50.000	Mais de 50.000 a 100.000	Mais de 100.000	
(1) Até 5% e Base de Tributação Baixa	9,9	12,5	1,9	0,0	10,0
(2) Mais de 5% a 10% e Base de Tributação Baixa	0,1	0,6	0,6	0,8	0,3
(3) Até 10% e Base de Tributação Média	35,7	34,6	14,5	2,8	32,5
(4) Mais de 10% e Base de Tributação Média	0,7	1,6	1,9	0,4	1,1
(5) Até 10% e Base de Tributação Alta	47,4	22,5	15,4	3,2	33,1
(6) Mais de 10% e Base de Tributação Alta	6,2	28,2	65,6	92,9	22,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fundação IBGE; elaboração dos autores.

(1) Projeção populacional para 2005. Fundação IBGE.

Com efeito, o incentivo à negligência fiscal das unidades locais menores pode ser verificado pelo fato de que os municípios com população de até 10 mil habitantes, assim como os da faixa seguinte, até 50 mil habitantes, estão concentrados nos Grupos 3 e 5, cuja base de arrecadação é superior à sua arrecadação efetiva (Tabela 2.25). Por outro lado, os municípios de médio e grande porte – com população superior a 50 mil habitantes – estão concentrados no Grupo 6 (Tabela 2.25). Observe-se que os grandes municípios estão no Grupo 6, o dos governos locais que mais exploram sua base tributária. Essa é a categoria de 92,9% dos municípios de mais de 100 mil habitantes (Tabela 2.25).

Assim, é possível concluir que há um número significativo de municípios pequenos com base tributária média e alta, que poderiam explorar melhor seu potencial de arrecadação. Contudo, eles têm baixos incentivos para aumentar a arrecadação, pois apenas 10% deles têm limitada base tributária; no conjunto, 93% apresentam elevadas taxas de dependência de transferências, pois arrecadam até 10% do total de suas receitas. Boa parte dos municípios médios – com população entre 10 mil e 100 mil habitantes – poderia explorar melhor sua base tributária, como demonstra o fato de grande parte deles estar classificada em patamar de arrecadação inferior a

seu potencial. Os municípios grandes, por sua vez, possuem base tributária alta e a exploram, por isso estão concentrados em margens de dependência inferiores à média nacional.

Em termos de distribuição regional, a esmagadora maioria dos municípios classificados no Grupo 1 – com limitada capacidade de expansão de sua arrecadação tributária – está concentrada nas regiões Norte e, especialmente, Nordeste. O tamanho desse segmento nessas regiões supera bastante a média nacional, sendo que 83,5% deles são municípios da região Nordeste e 13,4% pertencem à região Norte (Tabelas 2.26 e 2.27).

A maior parte dos municípios dessas Regiões está classificada no Grupo 3, que se caracteriza por capacidade tributária subexplorada, isto é, por estratégia fiscal de dependência em municípios com capacidade média de tributação. Entre os municípios nordestinos, 57% poderiam explorar melhor sua base tributária; o mesmo ocorre com 52,3% dos municípios da região Norte. Parte significativa dos casos em condição análoga também está na região Sudeste, que tem 20% dos seus municípios com base tributária média e ainda subexplorada (Tabelas 2.26 e 2.27).

Por fim, 54,2% dos municípios da região Sul, 55,2% dos municípios da região Centro-Oeste e 42,3% dos municípios da região Sudeste estão no Grupo 5, dos municípios que optaram por arrecadar pouco, mesmo tendo base tributária alta (Tabelas 2.26 e 2.27). Essa categoria de municípios é residual nas regiões Norte e Nordeste (Tabela 2.27).

Tudo isso indica que há uma característica regional entre os grupos de municípios segundo seu comportamento tributário potencial. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, maior esforço tributário, particularmente dos municípios de médio porte, poderia ter impacto tributário relevante, dado seu alto potencial de arrecadação. Nas regiões Norte e Nordeste, incentivos à elevação da arrecadação tributária municipal não teriam significativo impacto nos níveis de arrecadação, dada sua base de tributação comparativamente menos dinâmica.

Tabela 2.26 – Distribuição dos municípios segundo Unidades da Federação por percentual de arrecadação própria municipal e base de tributação – em %

Unidade da Federação	(1) Até 5% e Base de Tributação Baixa	(2) Mais de 5% a 10% e Base de Tributação Baixa	(3) Até 10% e Base de Tributação Média	(4) Mais de 10% e Base de Tributação Média	(5) Até 10% e Base de Tributação Alta	(6) Mais de 10% e Base de Tributação Alta	Total
Brasil	10,0	0,3	32,5	1,1	33,1	22,9	100,0
Norte	16,9	1,2	52,3	2,5	15,0	12,0	100,0
Amazonas	34,4	1,6	55,7	0,0	4,9	3,3	100,0
Acre	27,3	0,0	54,5	0,0	13,6	4,5	100,0
Pará	22,9	2,3	42,7	2,3	15,3	14,5	100,0
Roraima	13,3	0,0	46,7	20,0	6,7	13,3	100,0
Tocantins	8,8	0,7	61,3	2,9	16,8	9,5	100,0
Rondônia	3,9	0,0	58,8	2,0	21,6	13,7	100,0
Amapá	0,0	0,0	20,0	0,0	26,7	53,3	100,0
Nordeste	26,0	0,8	56,9	1,8	9,4	5,2	100,0
Maranhão	56,0	2,0	33,5	1,5	5,5	1,5	100,0
Alagoas	55,0	2,0	32,0	3,0	3,0	5,0	100,0
Piauí	47,0	0,5	47,0	0,5	4,1	0,9	100,0
Ceará	21,2	1,1	67,4	1,6	5,4	3,3	100,0
Bahia	17,5	1,0	56,8	3,5	12,8	8,4	100,0
Paraíba	16,2	0,0	74,3	0,0	7,7	1,8	100,0
Pernambuco	12,0	0,0	59,8	1,1	17,9	9,2	100,0
Rio Grande do Norte	9,1	0,0	70,7	2,4	12,2	5,5	100,0
Sergipe	4,0	1,3	66,7	1,3	12,0	14,7	100,0
Sudeste	1,0	0,0	20,5	0,4	42,3	35,7	100,0
Minas Gerais	2,0	0,0	36,0	0,7	41,2	20,1	100,0
Espírito Santo	0,0	0,0	29,9	1,3	40,3	28,6	100,0
Rio de Janeiro	0,0	0,0	1,1	0,0	43,3	55,6	100,0
São Paulo	0,0	0,0	1,7	0,0	43,9	54,4	100,0
Sul	0,0	0,0	13,4	0,8	54,2	31,6	100,0
Paraná	0,0	0,0	9,6	1,5	59,7	29,2	100,0
Santa Catarina	0,0	0,0	20,9	1,0	43,5	34,6	100,0
Rio Grande do Sul	0,0	0,0	12,0	0,0	56,3	31,7	100,0
Centro-Oeste	0,0	0,0	11,0	0,9	55,2	32,9	100,0
Mato Grosso do Sul	0,0	0,0	6,5	0,0	46,8	46,8	100,0
Mato Grosso	0,0	0,0	9,4	1,7	47,0	41,9	100,0
Goiás	0,0	0,0	13,3	0,8	61,8	24,1	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Fundação IBGE; elaboração dos autores.

Tabela 2.27 – Distribuição dos municípios, segundo grandes regiões brasileiras por percentual de arrecadação própria municipal e base de tributação – em %

Percentual de Receitas Próprias no Total de Transferências e Receitas Próprias e Base de Tributação	Grandes Regiões					Total
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
(1) Até 5% e Base de Tributação Baixa	0,0	83,5	13,4	3,1	0,0	100,0
(2) Mais de 5% a 10% e Base de Tributação Baixa	0,0	73,7	26,3	0,0	0,0	100,0
(3) Até 10% e Base de Tributação Média	2,7	56,4	12,8	19,3	8,8	100,0
(4) Mais de 10% e Base de Tributação Média	6,5	50,0	17,7	11,3	14,5	100,0
(5) Até 10% e Base de Tributação Alta	13,3	9,1	3,6	39,1	34,9	100,0
(6) Mais de 10% e Base de Tributação Alta	11,5	7,3	4,2	47,7	29,3	100,0
Total	8,0	32,2	7,9	30,5	21,3	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Fundação IBGE; elaboração dos autores.

Por último, é possível caracterizar esses grupos segundo sua receita própria bruta e a atividade econômica municipal – variáveis que são diretamente relacionadas. Conforme já visto, os municípios com maior percentual de arrecadação própria também são aqueles com maior valor per capita de receita bruta, com maior destaque para os municípios com nível de arrecadação maior que 25% da receita total.

Os municípios do Grupo 1 reúnem menos de 1% do PIB e menos de 0,5% do valor adicionado do setor de comércio e serviços (Tabela 2.29). Isso confirma o argumento de que, nesses casos, o potencial de arrecadação própria é de fato baixo. Os municípios do Grupo 3, por sua vez, têm PIB per capita muito superior ao do Grupo 1, embora representem 4,3% do PIB total e 2,7% do valor adicionado das atividades terciárias. Os municípios do Grupo 5 de fato teriam potencial bem maior de exploração de sua base tributária, de vez que contam com 11,6% do PIB e 7,6% do valor adicionado de serviços. Por fim, a base tributária disponível para arrecadação municipal está concentrada nos municípios do Grupo 6, que já exploram sua base tributária. Esses dados evidenciam que a base tributária está bastante concentrada e que não há muitas alternativas para aqueles municípios com limitada base tributária, exceto receberem mais transferências de outros níveis de governo. Também indicam que o potencial de arrecadação dos municípios dos Grupos 3 e 5 pode ser mais bem explorado, ainda que o montante absoluto derivado dessa arrecadação não permita aportes capazes de alterar significativamente a situação de dependência em relação às transferências.

Tabela 2.28 – Receita bruta dos municípios segundo percentual de arrecadação própria municipal e base de tributação – em R\$ de 2005

Percentual de Receitas Próprias no Total de Transferências e Receitas Próprias	Receita Bruta				
	Per capita	Valor Mediano	Desvio-padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
(1) Até 5% e Base de Tributação Baixa	519	572	211	193	1.555
(2) Mais de 5% a 10% e Base de Tributação Baixa	398	519	199	204	1.081
(3) Até 10% e Base de Tributação Média	542	622	319	176	2.539
(4) Mais de 10% e Base de Tributação Média	572	649	295	216	1.804
(5) Até 10% e Base de Tributação Alta	794	923	588	160	8.817
(6) Mais de 10% e Base de Tributação Alta	778	762	499	116	6.977
Total	733	730	488	116	8.817

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN; elaboração dos autores.

Tabela 2.29 – Produto Interno Bruto municipal e valor adicionado no setor de serviços segundo percentual de arrecadação própria municipal e base de tributação – em R\$ de 2004

Percentual de Receitas Próprias no Total de Transferências e Receitas Próprias e Base de Tributação	Produto Interno Bruto Municipal - PIB		Valor Adicionado no Setor de Serviços	
	PIB per capita ¹	Participação Percentual no PIB Total ²	VA per capita ³	Participação Percentual no Total do VA de Serviços
(1) Até 5% e Base de Tributação Baixa	1.771	0,8	261	0,4
(2) Mais de 5% a 10% e Base de Tributação Baixa	1.866	0,1	312	0,0
(3) Até 10% e Base de Tributação Média	2.916	4,3	549	2,7
(4) Mais de 10% e Base de Tributação Média	3.554	0,3	656	0,2
(5) Até 10% e Base de Tributação Alta	9.862	11,6	1.930	7,6
(6) Mais de 10% e Base de Tributação Alta	11.420	83,0	3.657	89,1
Total	9.545	100,0	2.847	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Fundação IBGE; elaboração dos autores.

(1) Valores em reais de 2004.

(2) Exclusive o ramo da administração pública.

A partir do cruzamento entre potencial da base tributária e arrecadação própria efetiva no período analisado, é possível caracterizar os grupos 1, 3 e 5 da seguintes forma:

- Os municípios do Grupo 1 são rurais, de até 50 mil habitantes e se concentram principalmente na região Nordeste; nesses casos, o grau de dependência das transferências constitucionais é elevado e há limitadas perspectivas de alteração da situação;
- Os municípios do Grupo 3 são pouco urbanizados, com taxa de urbanização de cerca de 50%; predominantemente de porte médio e se concentram no Norte e Nordeste; podem melhorar seu desempenho em termos de arrecadação, apesar das limitação da base tributária;
- Os municípios do Grupo 5 são urbanos, de pequeno e médio porte e se concentram nas regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste; têm base tributária alta, havendo espaço para potencializar expressivamente sua arrecadação própria;
- Os municípios do Grupo 6 demonstram as mais altas taxas de urbanização e são predominantemente de grande porte, localizados no Sul e no Sudeste; abarcam grande parte da base tributária municipal, mas já a exploram adequadamente.

Em resumo, os municípios rurais das regiões Norte e Nordeste têm alta dependência das transferências, devido a sua limitada base tributária. Já os municípios pequenos, especialmente das regiões mais ricas, não necessariamente têm baixa base tributária; ao contrário, menos de 10% desses municípios não têm base tributária a explorar. Por fim, os municípios de grande porte possuem alto potencial de arrecadação e, na maioria dos casos, revelam percentual mais alto de arrecadação própria, especialmente no caso dos municípios com mais de 100 mil habitantes.

Conclusão

Este trabalho pretendeu fornecer um diagnóstico abrangente e especializado da existência, da densidade e da evolução das capacidades administrativas de todos os municípios brasileiros na área habitacional. Além disso, relacionou essas capacidades administrativas às características e dimensões das carências habitacionais dos municípios com mais de 20 mil habitantes. Adicionalmente, o estudo relacionou as capacidades administrativas examinadas à produção de serviços habitacionais e ao gasto na função habitação. Por fim, examinou as potencialidades de arrecadação tributária dos municípios, para distinguir aqueles que dependeriam totalmente de transferências para financiar seus programas habitacionais daqueles que poderiam aumentar suas margens de tributação e, assim, financiar programas com recursos próprios.

Para examinar a existência e a densidade das capacidades institucionais dos municípios brasileiros na área habitacional, foi construída uma tipologia de 9 clusters de municípios, agrupados segundo a homogeneidade interna e a heterogeneidade externa de suas capacidades administrativas para implementar programas habitacionais. Para examinar a evolução dessa trajetória, os resultados encontrados para 2004 foram comparados com os dados encontrados para os anos de 1999 e 2005.

Os 9 agrupamentos para 2004 podem ser caracterizados como:

- *Grupo 1*: formado por 1.287 municípios, apresenta como característica principal a ausência de todos os instrumentos de política habitacional utilizados no estudo. A maior parte dos municípios deste grupo encontra-se em Minas Gerais e em São Paulo, sendo que todas as Unidades da Federação apresentaram algum município neste grupo, com exceção do Distrito Federal. Analisando-se a distribuição dos municípios de cada estado, destaca-se que 55,8% dos municípios de Rondônia pertencem ao Grupo 1, assim como 48,2% dos municípios do Piauí. Considerando-se a localização em área metropolitana, apenas 3,5% dos integrantes deste grupo situam-se em Regiões Metropolitanas ou Rides. Em geral, os municípios do grupo não são

populosos, pois 83,2% deles tinham população de até 20 mil habitantes em 2004. Finalmente é importante ressaltar que este grupo é o que apresenta a menor urbanização: 61,7% dos municípios do segmento tinham taxa de urbanização de, no máximo, 60% em 2000.

- *Grupo 2*: composto por 1.694 municípios que relatam ter como único instrumento de política habitacional a presença de cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais. É o grupo com o maior número de casos. Seus municípios concentram-se principalmente em Minas Gerais e em São Paulo. Levando em conta a distribuição dos municípios de cada estado pelos 9 grupos, nota-se que 54,5% dos municípios do Acre e 52,5% dos de Tocantins pertencem a este segmento. Apenas 3,8% dos municípios do Grupo 2 são metropolitanos. Os municípios do grupo também não são populosos – 81,5% abrigavam, em 2004, população de até 20 mil habitantes. Pouco mais da metade dos municípios (52,7%) deste Grupo apresentava, em 2000, taxa de urbanização de até 60%.

- *Grupo 3*: constituído por 148 municípios, é caracterizado pela presença exclusiva de órgão específico como instrumento de implementação de política habitacional. Destaca-se a concentração dos municípios deste grupo na Bahia e em São Paulo. Neste segmento, 8,8% dos casos estão localizados em Regiões Metropolitanas ou Rides. Comparativamente aos Grupos 1 e 2, os municípios deste grupo são mais populosos. Destaque-se ainda que $\frac{1}{4}$ dos municípios do segmento registrava taxa de urbanização superior a 80% em 2000.

- *Grupo 4*: formado por 1.605 municípios, apresenta como característica principal a presença de órgão e cadastro como instrumentos de política habitacional. Os estados de São Paulo, da Bahia e de Minas Gerais concentram municípios deste grupo. Merece destaque, contudo, o fato de que 68% dos municípios de Sergipe se localizam no segmento. Parcela de 8,5% dos casos situa-se em Regiões Metropolitanas, com concentração na Grande São Paulo. Na composição deste grupo, há 77,1% de municípios com população entre 5.001 e 20 mil habitantes em 2004 e 28,5% de municípios com alta taxa de urbanização – mais de 80% em 2000.

- *Grupo 5*: constituído por 355 municípios cujo principal atributo é a existência, entre os instrumentos de política setorial, de um conselho municipal de habitação não acompanhado de fundo específico. Apenas 6,2% dos municípios do Grupo 4 são metropolitanos – parcela superior à observada para os Grupos 1 e 2, mas inferior à dos Grupos 3 e 4. Pouco menos de $\frac{1}{4}$ dos municípios deste grupo registrou taxa de urbanização de até 80% em 2000.

- *Grupo 6*: composto por 385 municípios, o grupo tem como principal característica a predominância de conselho com fundo como instrumento de política habitacional. O Rio Grande do Sul congrega quase metade dos municípios deste grupo – precisamente 45,2% do total. Possui 16,9% de municípios em Regiões Metropolitanas ou Rides, percentual bem superior ao observado para os grupos anteriores. Destaca-se a presença de casos deste grupo na Região

Metropolitana de Porto Alegre. O segmento reúne municípios bem mais populosos que os dos Grupos 1 a 5, uma vez que 17,4% dos seus casos apresentavam população superior a 100 mil habitantes em 2004. Além disso, tinha 38,9% dos municípios com taxa de urbanização de 80% em 2000.

- *Grupo 7*: formado por 45 municípios cuja principal característica é a predominância de consórcio na área habitacional. Boa parte deles situa-se em São Paulo. Quase $\frac{1}{4}$ dos casos deste grupo localiza-se em Regiões Metropolitanas, com destaque para a Grande São Paulo. O segmento concentra 20% de municípios populosos, com mais de 100 mil habitantes em 2004, e conta com a presença de $\frac{1}{3}$ de municípios com mais de 80% de taxa de urbanização em 2000.

- *Grupo 8*: composto por apenas 15 municípios, é o menor de todos os agrupamentos obtidos, contando principalmente com consórcios e conselhos sem fundo como instrumentos de política habitacional. Os estados da Bahia e do Rio Grande do Sul congregam mais da metade dos municípios do grupo. Somente 13,3% dos casos localizam-se em Regiões Metropolitanas ou Rides. Nada menos que 80% dos municípios deste grupo possuíam população de 5.001 a 100 mil habitantes em 2004 e 57,2% do total apresentava taxa de urbanização de até 60%, segundo o Censo de 2000.

- *Grupo 9*: constituído pelos 24 municípios que apresentavam como característica predominante a presença de todos os instrumentos administrativos de política setorial, incluídos consórcios e conselhos com fundo. A maior parte deste grupo encontra-se no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais. Apresenta boa parcela de casos metropolitanos ($\frac{1}{4}$ do total do grupo) e $\frac{1}{3}$ de municípios com mais de 100 mil habitantes. A urbanização predominante também é alta: mais da metade (52,2%) dos municípios do segmento tinha, em 2000, taxa de urbanização superior a 80%.

A capacidade institucional dos municípios brasileiros para desenvolver programas habitacionais era pouco desenvolvida em 2004. Perto de 23% deles não dispunham de nenhuma capacidade administrativa para essa finalidade. É provável que 30% dos 5.558 municípios analisados considerem o cadastro de famílias de baixa renda como instrumento para definição de seu déficit habitacional, pois declaram contar com cadastro de beneficiários, mas não com órgão específico para a política habitacional. Somados, os grupos com essas duas características representavam 53,7% do total dos municípios em 2004.

O fato de que um município conte apenas com cadastro de suas necessidades – 30% do total em 2004 – não deve ser encarado como ausência total de recursos para oferecer serviços habitacionais. Municípios com esse perfil informaram ter oferecido serviços habitacionais na gestão 2001-4 em relação ao Grupo 1, sendo provável, entretanto, que isso tenha ocorrido em cooperação com os governos estaduais ou federal.

Em contrapartida, a presença de órgão específico é característica bastante comum entre municípios com alguma capacidade administrativa para a política habitacional, estando presente em 54,3% dos casos (exclusive o Grupo 1). Além disso, a existência de órgão aparece na maioria dos casos acompanhada de outra capacidade administrativa. Assim, mais da metade dos municípios não partiria do “zero” para enfrentar seus problemas habitacionais.

Se passamos para um padrão mais exigente de capacidades administrativas, apenas uma minoria de 779 municípios declarou contar com instrumentos institucionais para promover a participação dos cidadãos nas decisões da área. O conselho municipal de habitação era o instrumento de política mais sofisticado da área em 7,6% do total de municípios. Em 385 desses casos (2,4% do total), ele era acompanhado de fundo municipal para habitação. Número mais reduzido ainda contava com instrumentos para viabilizar a cooperação com outros municípios na área habitacional, via consórcios. Trata-se de 84 casos em 2004 – 1,5% do total. Apenas uma pequena elite de 20 municípios dispunha de todas as capacidades administrativas examinadas neste estudo.

A região é um fator muito importante para a total *ausência de instrumentos institucionais* na área. Os municípios do Grupo 1 (sem nenhuma capacidade administrativa) aparecem nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste com taxas de presença ligeiramente superiores à observada na região Sul e consideravelmente maiores do que a identificada no Centro-Oeste. No Norte e no Nordeste, quanto maior a taxa de urbanização, menor a proporção de municípios com ausência de capacidades administrativas. No Sudeste, os municípios de até 20 mil habitantes registram maior percentual de casos pertencentes ao Grupo 1, sendo essa proporção declinante à medida que aumenta o porte populacional. Finalmente, para a região Sul, a discriminação diz respeito à população, em particular nos municípios com até 20 mil habitantes. Em síntese, governos locais destituídos de capacidades administrativas tendem a estar mais concentrados nos municípios pequenos (com até 20 mil habitantes) da região Sudeste e nos municípios rurais das regiões Norte e Nordeste.

A região era também um fator muito importante para a presença de *cadastro de famílias interessadas* em programas habitacionais em 2004. Ainda que a ocorrência do cadastro se distribua por todas as regiões, no Sul e no Centro-Oeste há presença maior desse recurso, pois são estas as regiões com percentuais superiores nessa variável. Na região Centro-Oeste, o cadastro é altamente disseminado. Na região Sul, a quase totalidade (92,9%) dos municípios com mais de 20 mil habitantes contava com cadastro, ao passo que no Sudeste é a quase totalidade dos municípios de mais de 100 mil habitantes que dispõe desse instrumento. Nas regiões Norte e Nordeste, por sua vez, é o nível de urbanização que afeta positivamente a ocorrência de cadastro: quanto maior a taxa de urbanização, maior o percentual de municípios com esse recurso, sendo a população pouco relevante. Assim, são os municípios pequenos, de até 20 mil habitantes, da região Sudeste e os municípios das regiões Norte e Nordeste com perfil rural (até 60% de taxa de urbanização) que, com maior intensidade, não contavam sequer com cadastro de necessidades habitacionais.

Para a existência de *órgão específico* para a gestão da política habitacional é o tamanho do município o fator mais importante. Assim, quanto maior a população, maior a proporção de municípios que contam com esse recurso. São os municípios de até 20 mil habitantes das regiões Norte e Sudeste que apresentam menor percentual de ocorrência de órgão especializado em 2004 – eles são 2.669 dos 3.239 municípios sem essa capacidade administrativa. Para os municípios de até 5 mil habitantes, a ausência de órgão é realidade em todas as regiões, com destaque também para os municípios rurais das regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste. Para os municípios com população de mais de 5 mil a 20 mil habitantes, a ausência de órgão é recorrente em todas as regiões brasileiras, ainda que mais concentrada nos municípios pouco urbanizados do Norte e do Nordeste e na esmagadora maioria dos municípios da região Sudeste.

Conselhos Municipais de Habitação eram atributo de uma minoria de municípios. A exigência de conselho implica expressiva restrição no número de administrações locais equipadas para a gestão de programas habitacionais em 2004. Quando o critério de “mecanismos participativos” é discriminado, o universo de capacidades administrativas se reduz a 14% do total de municípios. A quase totalidade dos municípios das regiões Norte e Nordeste não conta com conselhos de habitação. A região Sul é a que apresenta maior proporção de administrações com esse atributo. Entre as demais regiões, apenas os municípios altamente urbanizados do Norte, metropolitanos do Nordeste e mais populosos do Sudeste apresentam percentuais mais elevados de presença de conselhos de habitação.

O *consórcio* é uma realidade para apenas 1,5% dos municípios. Sua presença era bem maior nos municípios de mais de 100 mil habitantes. Entre os municípios de mais de 20 mil a 100 mil habitantes, apenas os metropolitanos contavam com proporção maior de consórcios.

A análise da evolução das capacidades administrativas – tanto entre 1999 e 2004, como entre 2004 e 2005 – indicou que, embora tenha ocorrido incremento absoluto no número de municípios em cada cluster ou variável de capacidades administrativas, essa evolução tende a ser incremental e descontínua. É incremental porque as taxas mais significativas de crescimento tendem a ocorrer para o grupo seguinte da tipologia – ainda que a evolução seja mais reduzida no caso dos mecanismos de participação (conselhos) e cooperação (consórcios). É descontínua porque há expressiva taxa de “morte” institucional em todos os grupos de capacidades administrativas. Nenhuma capacidade administrativa pode ser encarada como garantia de sobrevivência, sendo bastante provável o retrocesso a um grupo menos capacitado ao longo do tempo. Entretanto, as taxas de “morte” institucional tendem a ser relativamente menores quando há órgão especializado ou conselho, isto é, quando se criam atores interessados na sobrevivência de determinadas capacidades administrativas.

Para examinar as carências habitacionais dos municípios brasileiros, o estudo dividiu os municípios de mais de 20 mil habitantes em grupos semelhantes quanto às características de seu déficit habitacional, com base no Censo de 2000. A análise construiu uma tipologia de 4 clusters de municípios, agrupados segundo a distribuição do déficit habitacional básico e do déficit por inadequação de moradias, examinando sua distribuição espacial.

A tipologia caracterizou os seguintes grupos de municípios de acordo com suas necessidades habitacionais:

- *Grupo 1*: reúne os casos municípios com maior peso relativo de carências habitacionais em 2000. Para qualquer dimensão de carência – déficit habitacional básico ou moradias inadequadas –, os municípios deste grupo apresentam as maiores taxas proporcionais em relação ao total de domicílios urbanos. A média de residências urbanas com déficit habitacional básico era de 29,6% do total, com percentual médio de domicílios rústicos de 12,7% do total. Os 89 municípios do grupo teriam suas carências básicas resolvidas com a construção de 252.145 novas unidades. Neste grupo, também estão concentrados percentuais médios muito altos nos componentes relativos ao déficit por moradias inadequadas: 78% de domicílios com carência de infra-estrutura e 48,6% de residências sem banheiro. Entretanto, os casos deste grupo não apresentam percentuais elevados de domicílios em situação de inadequação fundiária.

- *Grupo 2*: caracteriza-se por percentuais de carências relativas ao déficit habitacional básico superiores à média nacional, ainda que muito inferiores às do Grupo 1. As famílias conviventes em um mesmo domicílio urbano e os domicílios rústicos são os componentes mais relevantes desse problema habitacional. Os 152 municípios deste grupo necessitariam de 324.287 novas moradias para resolver seu déficit habitacional básico. Outra característica distintiva do Grupo 2 diz respeito aos componentes do déficit por inadequação de moradias: os casos deste segmento apresentam percentuais médios de domicílios urbanos com carência de infra-estrutura quase idênticos aos do Grupo 1 (77% do total de domicílios); nos demais indicadores de inadequação, no entanto, esses municípios apresentam taxas bastante inferiores. Em termos numéricos, a solução das carências desses municípios demandaria dotar de infra-estrutura cerca de 2 milhões de unidades residenciais, bem como instalar banheiros em mais de 300 mil domicílios.

- *Grupo 3*: tem como característica apresentar demanda absoluta bastante elevada de construção de moradias. Embora sejam apenas 239 municípios – 87 a mais do que o Grupo 2 –, apresentavam em 2000 déficit absoluto de mais de 1 milhão de novas moradias, mais que o triplo da quantidade do grupo anterior. Em todas as desagregações do déficit habitacional básico urbano, o Grupo 3 registra percentuais de carência próximos aos do Grupo 2, porém sua demanda por novas unidades é muito superior em termos numéricos. A característica distintiva do Grupo 3 é a importância relativa do déficit por inadequação de moradias, combinada com a necessidade de programas de grandes proporções de oferta destes serviços. Os municípios deste grupo apresentam a mais alta taxa relativa de domicílios com inadequação fundiária, que afetava 558.696 unidades em 2000. Sua média de domicílios sem banheiro era de 9,5%, significativamente inferior à dos Grupos 1 e 2, mas isso representava demanda por 776.776 unidades. No caso da carência por infra-estrutura, a média de 41% de domicílios atingidos representava necessidade de levar esse tipo de serviço a mais 3.353.027 residências. Assim, o enfrentamento do déficit habitacional nestes 239 municípios implicaria um programa de construção de 1 milhão de novas unidades residenciais, associado a um programa concentrado de regularização fundiária e de melhorias habitacionais, sem excluir a instalação em massa de banheiros e a dotação de infra-estrutura em unidades já existentes.

Programas habitacionais que não produzam um volume gigantesco de unidades e serviços tendem a ter pequeno impacto neste segmento.

- *Grupo 4*: caracteriza-se por apresentar as mais baixas taxas relativas, combinadas a volumes absolutos elevados para todos os componentes do déficit habitacional. Os 393 municípios deste grupo são seguramente marcados pela segregação espacial, em que um percentual residual da população – pouco visível no espaço urbano geral – necessita de novas unidades residenciais, embora o volume absoluto desses estratos seja muito elevado. Em 2000, resolver o déficit habitacional básico deste segmento teria implicado a construção de 1,5 milhão de novas unidades. Na mesma direção, os domicílios com inadequação fundiária neste grupo eram, em 2000, mais de 1 milhão, ainda que representassem em média 5,6% do total de residências urbanas. Embora a carência de infra-estrutura urbana atinja média de domicílios comparativamente baixa – 10,3% contra 26% da média nacional –, ela alcança quase 2 milhões de residências, segundo dados de 2000. Por outro lado, os municípios deste grupo não apresentam proporção relevante – nem relativa nem absoluta – de unidades habitacionais sem banheiro.

A totalidade dos municípios do Grupo 1 está nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte – esta última com 42 dos 89 casos do segmento. Os municípios do Grupo 2 também se concentram no Norte, mas também nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. As duas regiões reúnem 95 dos 152 casos, entre os quais predominam municípios urbanos de até 100 mil habitantes. No Grupo 2, há também 13 municípios urbanos de mais de 100 mil habitantes das regiões Nordeste e Centro-Oeste. No caso do Grupo 3, a maior parte dos municípios está concentrada no Nordeste, no Centro-Oeste e no Sul. As duas primeiras regiões citadas reúnem 111 dos 239 municípios do Grupo 3; na região Sul, estão outros 61. O Grupo 4 revela um fenômeno mais concentrado no Sudeste. Dos 393 municípios do segmento, 286 estão na região Sudeste e 88, na região Sul. No Sudeste, são municípios não-metropolitanos que têm maior presença, com 230 dos 286 casos do Grupo 4 na região, e é irrelevante a influência da urbanização e do porte populacional.

Entre os municípios dos Grupos 1 e 2, predominam os que têm entre 20 mil e 100 mil habitantes. Parte importante dos Grupos 3 e 4 também tem população inferior a 100 mil habitantes; entretanto, a elevada magnitude absoluta de carências habitacionais desses segmentos pode ser explicada pelo fato de que aí estão incluídos municípios médios – de mais de 100 mil a 500 mil habitantes – e municípios grandes – com mais de 500 mil habitantes.

Não há um padrão dominante para a combinação entre carências habitacionais e capacidades administrativas para enfrentá-las, o que recomenda cautela nas inferências. Entretanto, é possível afirmar *sem pretensões de generalização* uma distribuição espacial das carências habitacionais e da capacidade administrativa municipal para enfrentá-las.

Municípios pequenos localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste demonstraram as mais graves carências, particularmente no que diz respeito à inadequação de moradias, falta de infra-estrutura urbana e de banheiros. O enfrentamento desses problemas exigiria quantidade comparativamente menor de intervenções urbanas – de construção de moradias,

de melhorias habitacionais e de regularização fundiária. Ocorre que a grande maioria desses municípios contava em 2004, na melhor das hipóteses, apenas com órgão e cadastro combinados. Em geral, não possuíam mecanismos participativos ou cooperativos para a produção de serviços, nem instrumentos específicos de financiamento. Portanto, contingente expressivo deles só poderia enfrentar seu déficit habitacional contando com forte ajuda, em termos de capacidades administrativas, de governos estaduais ou federal.

Nos municípios médios e grandes, com população superior a 100 mil habitantes, as carências atingem parcela proporcionalmente menor de domicílios, mas isso revela segregação espacial de expressivos contingentes populacionais. Nesses segmentos, há dois componentes centrais das carências habitacionais: demanda por construção de novas moradias e problemas de inadequação fundiária. Dado o volume absoluto dessas carências, apenas intervenções de grande escala teriam algum efeito sobre o problema. Embora municípios com esse perfil apareçam nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, sua presença mais significativa ocorre no Sul e no Sudeste. Não era irrelevante o número desses municípios que não contava com nenhum instrumento próprio para enfrentamento do déficit habitacional em 2004. Não tinham órgão especializado no setor nada menos do que 127 dos 632 municípios dos Grupos 3 e 4 de déficit habitacional.

Entre os demais, muitos também contavam com conselho e fundo ou haviam criado consórcios para cooperação com outros municípios, considerando o caráter espacial da ocorrência das capacidades administrativas mais complexas. Embora auspiciosa, essa constatação também deve ser encarada com cautela. A análise sobre a estabilidade das capacidades administrativas indicou ter ocorrido significativa taxa de “morte” de instrumentos institucionais dos governos locais. Não há, portanto, garantia da sobrevivência dessas capacidades ao longo do tempo.

O estudo permitiu ainda concluir que há uma relação entre as capacidades administrativas dos municípios e o desempenho da política habitacional, em termos de oferta de programas habitacionais. De fato, quanto mais instrumentos de política habitacional, maior a possibilidade de que o governo local ofereça serviços habitacionais. Por outro lado, há possibilidade de que uma administração municipal não disponibilize nenhum programa se reduz à medida que se ampliam e diversificam os recursos administrativos de um governo municipal. Finalmente, quanto mais complexa a capacidade administrativa de um município – que conte com um órgão específico, instrumentos de aferição de demanda, conselho e fundo de habitação –, mais complexa e diversificada tende a ser sua atuação na oferta de unidades e na intervenção urbana.

O porte populacional de um município afeta diretamente sua oferta de programas habitacionais. Quanto maior é a população do município, menores são as chances de o governo local não ofertar programas ou de concentrar esforços apenas em programas de distribuição de lotes e/ou de materiais de construção. Portanto, maiores são as chances de que os municípios ofereçam unidades residenciais associadas a programas de intervenção urbanística. Por outro lado, a relação entre a localização regional e os programas implementados não é tão evidente,

indicando que as diferenças na oferta de programas habitacionais pelos governos locais repousam menos sobre aspectos regionais e mais sobre o porte populacional.

A presença de cadastro de necessidades ou de levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais está positivamente relacionada à oferta de bens individuais, tais como construção de unidades e oferta de lotes. É provável que esse instrumento de aferição de demanda possibilite aos municípios selecionar famílias potencialmente beneficiárias, mesmo que não contem com nenhum outro recurso administrativo. Nesse caso, é plausível supor que os municípios ofereçam seus serviços habitacionais em colaboração com outros níveis de governo – governos estaduais e federal.

A existência de um órgão específico para a política habitacional, por sua vez, incrementa a capacidade de atuação dos municípios na regularização fundiária e na urbanização de assentamentos (intervenções urbanas). A ocorrência combinada de órgão específico para política habitacional e de cadastro de necessidades representa um salto na capacidade municipal de oferecer serviços habitacionais. A presença desses dois recursos institucionais é altamente significativa para que os municípios ofereçam serviços de provisão de unidades individuais e de intervenção urbana. Esse tipo de capacidade distingue os municípios em relação àqueles que não possuem nenhum instrumento de política habitacional ou àqueles que possuem apenas uma dessas capacidades.

A existência de conselho municipal de habitação, mesmo que sem um fundo cativo, por seu turno, eleva a capacidade dos municípios para desenvolverem programas habitacionais de todos os tipos. O incremento é ainda maior se o conselho administra fundo específico destinado à política habitacional, o que implica aumento da oferta de programas voltados ao atendimento de demandas individuais ou de intervenção urbanística. O consórcio, por sua vez, parece atuar como elemento potencializador da oferta, uma vez que contribui para aumentar a disponibilidade de programas em municípios que não possuem outros instrumentos administrativos. É possível inferir que através do consórcio alguns municípios sem capacidades administrativas na área consigam implementar programas, em especial intervenções urbanas.

Por fim, a elite de municípios que reúne todos os instrumentos de gestão teve o melhor desempenho no desenvolvimento de programas habitacionais, nos dois tipos de oferta (bens individuais e intervenção urbana). Portanto, os municípios mais capacitados administrativamente foram os que mais implementaram programas habitacionais.

No que diz respeito à relação entre capacidades administrativas e gasto na função habitação, é possível também estabelecer uma relação do tipo “mais capacidade de gestão, mais gasto na política habitacional”. Além da dificuldade para oferecer programas habitacionais, o conjunto de municípios sem nenhuma capacidade administrativa também encontra empecilhos ao executar as despesas na função habitação – cerca de 60% deles têm gasto igual a zero. Seja órgão ou cadastro, o segundo instrumento institucional aumenta mais o gasto em habitação em relação ao grupo que não dispõe de nenhuma capacidade administrativa. Da mesma forma, o percentual de municípios sem gasto é menor nos municípios que possuem cadastro

do que naqueles que têm apenas órgão específico. Quando cadastro e órgão estão presentes conjuntamente, todos os indicadores de gastos registram melhora e o percentual de gasto zero diminui – mais uma evidência de que maiores capacidades administrativas contribuem para elevar o gasto no setor. A existência de conselho municipal de habitação – que na maioria dos casos está associada a órgão e cadastro – também aumenta o gasto em habitação. Por fim, aquela elite de municípios que possui todos os instrumentos de gestão da política habitacional também efetuou o maior nível de gasto na função habitação. Portanto, várias evidências do estudo indicam ser possível sustentar a hipótese de “mais capacidade, mais gastos” para a atuação dos municípios na política habitacional.

Embora seja possível constatar alguma associação entre presença de capacidades administrativas e gasto na função habitação – seja em termos de despesa per capita, seja em termos do esforço municipal de gasto –, há tamanha dispersão nos valores que não é possível estabelecer relações lineares. O percentual médio de gasto no setor, aplicado em todos os grupos no período 2002-2004 e no ano de 2005, é inferior a 1%. No entanto, deve-se também destacar a elevada heterogeneidade desse tipo de gasto no que toca a valores médios, em geral e dentro de cada grupo, pois em todos os casos o coeficiente de variação foi superior a 1.

A análise das relações entre tipos de programa habitacional desenvolvidos e gasto na função habitação não autoriza afirmações conclusivas. Fatores como a grande dispersão dos indicadores de gasto em municípios do mesmo grupo para todos os indicadores considerados e a existência de informações contraditórias – como a proporção elevada de municípios com oferta de programas habitacionais e sem nenhum gasto, lado a lado com municípios que não desenvolveram nenhum programa e apresentaram gasto elevado – indicam a necessidade de análises futuras mais acuradas sobre esse ponto.

Portanto, a elevação das capacidades administrativas dos municípios aparece como passo importante para melhorar o desempenho na oferta de programas habitacionais, pois este estudo demonstrou de forma consistente a existência da relação “mais capacidades administrativas, mais oferta de programas”. No entanto, é preciso buscar alternativas para financiamento dessas políticas, dado o baixo nível de investimento dos governos municipais na área. Capacitar a administração municipal e ampliar o percentual de gasto destinado ao financiamento da política habitacional, estagnado em menos de 1% das despesas municipais, são caminhos para ampliar a atuação dessas esferas de governo na política habitacional.

A classificação dos municípios brasileiros segundo sua dependência de transferências de outros níveis de governo, combinada à sua base potencial de tributação, indica que há um grupo de 546 municípios com elevada dependência e baixo potencial de arrecadação própria. São municípios predominantemente rurais, de até 50 mil habitantes e que se concentram nas regiões Norte e Nordeste. Esse segmento apresenta limitada perspectiva de alteração dessa situação fiscal, dada a estreiteza de sua base tributária, e dificilmente poderá produzir programas habitacionais sem auxílio de outros níveis de governo. Um outro grupo, com 1.767 municípios, tem sua base tributária subutilizada, desenvolvendo estratégia de dependência

em relação às transferências que não corresponde a seu potencial de arrecadação. De forma preponderante, são municípios pouco urbanizados e de porte médio, também concentrados no Norte e no Nordeste. Eles poderiam melhorar seu desempenho em arrecadação, ainda que precisem contar com aportes de outros níveis de governo para implementar sua política habitacional, dada a limitação de sua base tributária. Um terceiro grupo, de 1.799 municípios, poderia melhorar substancialmente suas receitas com base em um maior esforço de arrecadação. Trata-se de municípios predominantemente urbanos, de pequeno e médio porte, concentrados nas regiões Sul, Centro-oeste e Sudeste. Nesses casos, a base tributária é alta, havendo espaço para potencializar expressivamente sua arrecadação própria. Finalmente, um grupo de 1.244 municípios com as mais altas taxas de urbanização, localizados sobretudo nas regiões Sudeste e Sul, concentra grande parte da base tributária municipal potencial. Mas esses municípios, predominantemente de grande porte, já têm feito esforços para explorá-la adequadamente.

ANEXO ESTADÍSTICO A

Tabela A.1 – Número de municípios nas Regiões Metropolitanas e RIDEs, por grupos – 2004

Região Metropolitana ou RIDE	Grupos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Núcleo Metropolitano da RM Carbonífera	2	1	-	1	-	3	-	-	-
Núcleo Metropolitano da RM Florianópolis	-	2	-	3	1	2	-	1	-
Núcleo Metropolitano da RM Foz do Rio Itajaí	2	2	-	-	-	1	-	-	-
Núcleo Metropolitano da RM Norte/Nordeste Catarinense	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Núcleo Metropolitano da RM Tubarão	-	1	-	1	1	-	-	-	-
Núcleo Metropolitano da RM Vale do Itajaí	-	2	-	-	-	3	-	-	-
RIDE Distrito Federal e Entorno	2	3	2	12	1	2	-	-	-
RIDE Petrolina/Iuazeiro	-	2	-	4	1	-	-	1	-
RIDE Teresina	4	1	3	4	-	1	-	-	-
RM Baixada Santista	-	-	-	1	1	5	-	-	2
RM Belém	3	1	-	1	-	-	-	-	-
RM Belo Horizonte	10	8	2	9	1	4	-	-	-
RM Campinas	1	3	-	7	2	4	1	-	1
RM Curitiba	4	5	-	11	1	4	1	-	-
RM Fortaleza	-	1	-	10	1	1	-	-	-
RM Goiânia	3	5	1	1	-	2	-	-	-
RM Grande São Luís	-	1	-	2	-	-	1	-	-
RM Grande Vitória	1	3	-	2	-	1	-	-	-
RM João Pessoa	2	-	-	3	1	1	1	-	1
RM Londrina	1	3	-	4	-	-	-	-	-
RM Macapá	-	-	1	1	-	-	-	-	-
RM Maceió	-	3	-	7	-	1	-	-	-
RM Maringá	-	2	-	4	-	2	-	-	-
RM Natal	-	1	-	6	-	2	-	-	-
RM Porto Alegre	1	1	-	3	5	19	1	-	1
RM Recife	-	3	-	7	4	-	-	-	-
RM Rio de Janeiro	3	1	1	10	1	1	-	-	-
RM Salvador	1	3	-	5	-	1	-	-	-
RM São Paulo	5	5	2	15	1	5	6	-	-
RM Vale do Aço	-	-	1	3	-	-	-	-	-
Total	45	64	13	137	22	65	11	2	6

Fonte: Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2004. Elaboração dos autores.

Tabela A.2 – Distribuição dos municípios de cada Região Metropolitana/RIDE segundo grupos – 2004

Região Metropolitana ou RIDE	Grupos									Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Núcleo Metropolitano da RM Carbonífera	28,6%	14,3%	-	14,3%	-	42,9%	-	-	-	100,0%
Núcleo Metropolitano da RM Florianópolis	-	22,2%	-	33,3%	11,1%	22,2%	-	11,1%	-	100,0%
Núcleo Metropolitano da RM Foz do Rio Itajaí	40,0%	40,0%	-	-	-	20,0%	-	-	-	100,0%
Núcleo Metropolitano da RM Norte/Nordeste Catarinense	-	50,0%	-	-	-	-	-	-	50,0%	100,0%
Núcleo Metropolitano da RM Tubarão	-	33,3%	-	33,3%	33,3%	-	-	-	-	100,0%
Núcleo Metropolitano da RM Vale do Itajaí	-	40,0%	-	-	-	60,0%	-	-	-	100,0%
RIDE Distrito Federal e Entorno	9,1%	13,6%	9,1%	54,5%	4,5%	9,1%	-	-	-	100,0%
RIDE Petrolina/Iuazeiro	-	25,0%	-	50,0%	12,5%	-	-	12,5%	-	100,0%
RIDE Teresina	30,8%	7,7%	23,1%	30,8%	-	7,7%	-	-	-	100,0%
RM Baixada Santista	-	-	-	11,1%	11,1%	55,6%	-	-	22,2%	100,0%
RM Belém	60,0%	20,0%	-	20,0%	-	-	-	-	-	100,0%
RM Belo Horizonte	29,4%	23,5%	5,9%	26,5%	2,9%	11,8%	-	-	-	100,0%
RM Campinas	5,3%	15,8%	-	36,8%	10,5%	21,1%	5,3%	-	5,3%	100,0%
RM Curitiba	15,4%	19,2%	-	42,3%	3,8%	15,4%	3,8%	-	-	100,0%
RM Fortaleza	-	7,7%	-	76,9%	7,7%	-	-	-	-	100,0%
RM Goiânia	25,0%	41,7%	8,3%	8,3%	-	16,7%	-	-	-	100,0%
RM Grande São Luís	-	25,0%	-	50,0%	-	-	25,0%	-	-	100,0%
RM Grande Vitória	14,3%	42,9%	-	28,6%	-	14,3%	-	-	-	100,0%
RM João Pessoa	22,2%	-	-	33,3%	11,1%	11,1%	11,1%	-	11,1%	100,0%
RM Londrina	12,5%	37,5%	-	50,0%	-	-	-	-	-	100,0%
RM Macapá	-	-	50,0%	50,0%	-	-	-	-	-	100,0%
RM Maceió	-	27,3%	-	63,6%	-	9,1%	-	-	-	100,0%
RM Maringá	-	25,0%	-	50,0%	-	25,0%	-	-	-	100,0%
RM Natal	-	11,1%	-	66,7%	-	22,2%	-	-	-	100,0%
RM Porto Alegre	3,2%	3,2%	-	9,7%	16,1%	61,3%	3,2%	-	3,2%	100,0%
RM Recife	-	21,4%	-	50,0%	28,6%	-	-	-	-	100,0%
RM Rio de Janeiro	17,6%	5,9%	5,9%	58,8%	5,9%	5,9%	-	-	-	100,0%
RM Salvador	10,0%	30,0%	-	50,0%	-	10,0%	-	-	-	100,0%
RM São Paulo	12,8%	12,8%	5,1%	38,5%	2,6%	12,8%	15,4%	-	-	100,0%
RM Vale do Aço	-	-	25,0%	75,0%	-	-	-	-	-	100,0%
Total	12,3%	17,5%	3,6%	37,5%	6,0%	17,8%	3,0%	0,5%	1,6%	100%

Fonte: Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2004. Elaboração dos autores.

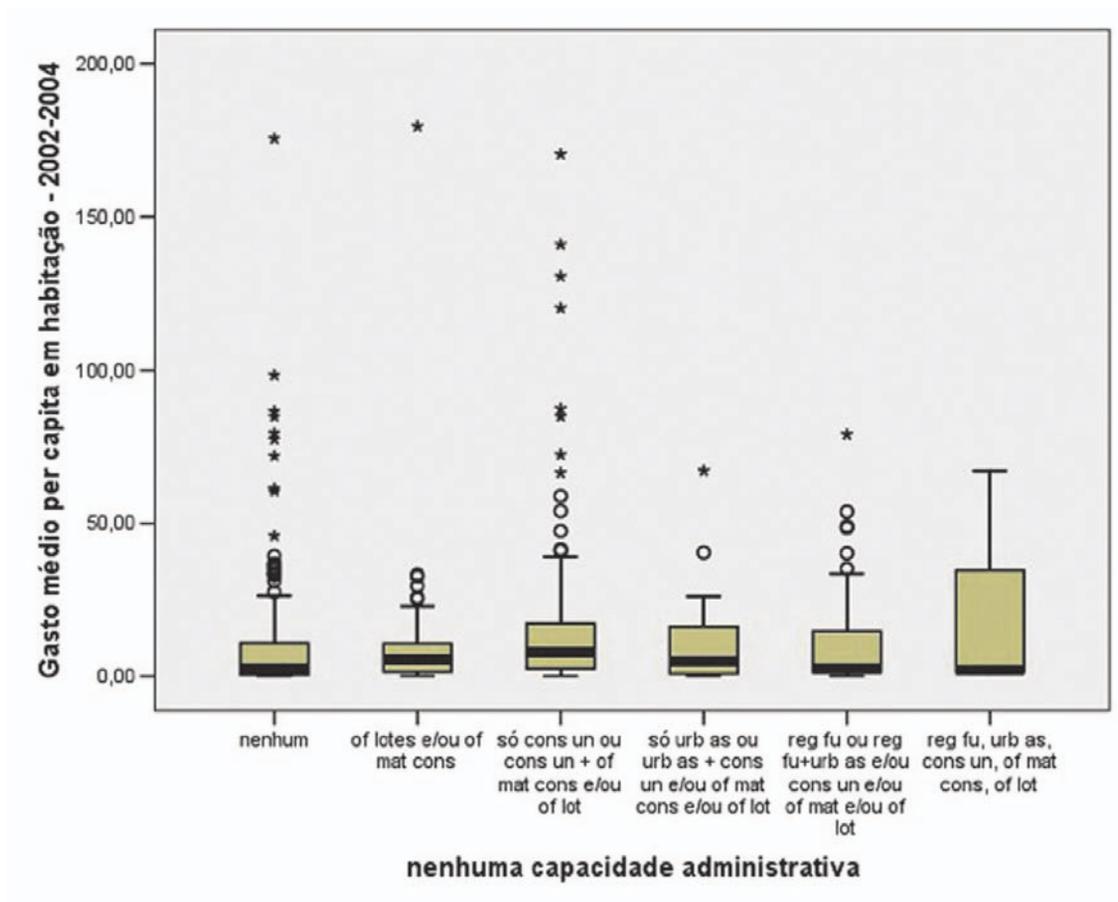
Tabela A.3 – Distribuição dos grupos segundo municípios em Regiões Metropolitanas/RIDEs – 2004

Região Metropolitana ou RIDE	Grupos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Núcleo Metropolitano da RM Carbonífera	4,4%	1,6%	-	0,7%	-	4,6%	-	-	-
Núcleo Metropolitano da RM Florianópolis	-	3,1%	-	2,2%	4,5%	3,1%	-	50,0%	-
Núcleo Metropolitano da RM Foz do Rio Itajaí	4,4%	3,1%	-	-	-	1,5%	-	-	-
Núcleo Metropolitano da RM Norte/Nordeste Catarinense	-	1,6%	-	-	-	-	-	-	16,7%
Núcleo Metropolitano da RM Tubarão	-	1,6%	-	0,7%	4,5%	-	-	-	-
Núcleo Metropolitano da RM Vale do Itajaí	-	3,1%	-	-	-	4,6%	-	-	-
RIDE Distrito Federal e Entorno	4,4%	4,7%	15,4%	8,8%	4,5%	3,1%	-	-	-
RIDE Petrolina/Juazeiro	-	3,1%	-	2,9%	4,5%	-	-	50,0%	-
RIDE Teresina	8,9%	1,6%	23,1%	2,9%	-	1,5%	-	-	-
RM Baixada Santista	-	-	-	0,7%	4,5%	7,7%	-	-	33,3%
RM Belém	6,7%	1,6%	-	0,7%	-	-	-	-	-
RM Belo Horizonte	22,2%	12,5%	15,4%	6,6%	4,5%	6,2%	-	-	-
RM Campinas	2,2%	4,7%	-	5,1%	9,1%	6,2%	9,1%	-	16,7%
RM Curitiba	8,9%	7,8%	-	8,0%	4,5%	6,2%	9,1%	-	-
RM Fortaleza	-	1,6%	-	7,3%	4,5%	1,5%	-	-	-
RM Goiânia	6,7%	7,8%	7,7%	0,7%	-	3,1%	-	-	-
RM Grande São Luís	-	1,6%	-	1,5%	-	-	9,1%	-	-
RM Grande Vitória	2,2%	4,7%	-	1,5%	-	1,5%	-	-	-
RM João Pessoa	4,4%	-	-	2,2%	4,5%	1,5%	9,1%	-	16,7%
RM Londrina	2,2%	4,7%	-	2,9%	-	-	-	-	-
RM Macapá	-	-	7,7%	0,7%	-	-	-	-	-
RM Maceió	-	4,7%	-	5,1%	-	1,5%	-	-	-
RM Maringá	-	3,1%	-	2,9%	-	3,1%	-	-	-
RM Natal	-	1,6%	-	4,4%	-	3,1%	-	-	-
RM Porto Alegre	2,2%	1,6%	-	2,2%	22,7%	29,2%	9,1%	-	16,7%
RM Recife	-	4,7%	-	5,1%	18,2%	-	-	-	-
RM Rio de Janeiro	6,7%	1,6%	7,7%	7,3%	4,5%	1,5%	-	-	-
RM Salvador	2,2%	4,7%	-	3,6%	-	1,5%	-	-	-
RM São Paulo	11,1%	7,8%	15,4%	10,9%	4,5%	7,7%	54,5%	-	-
RM Vale do Aço	-	-	7,7%	2,2%	-	-	-	-	-
Total	100,0%								

Fonte: Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2004. Elaboração dos autores.

ANEXO ESTADÍSTICO B

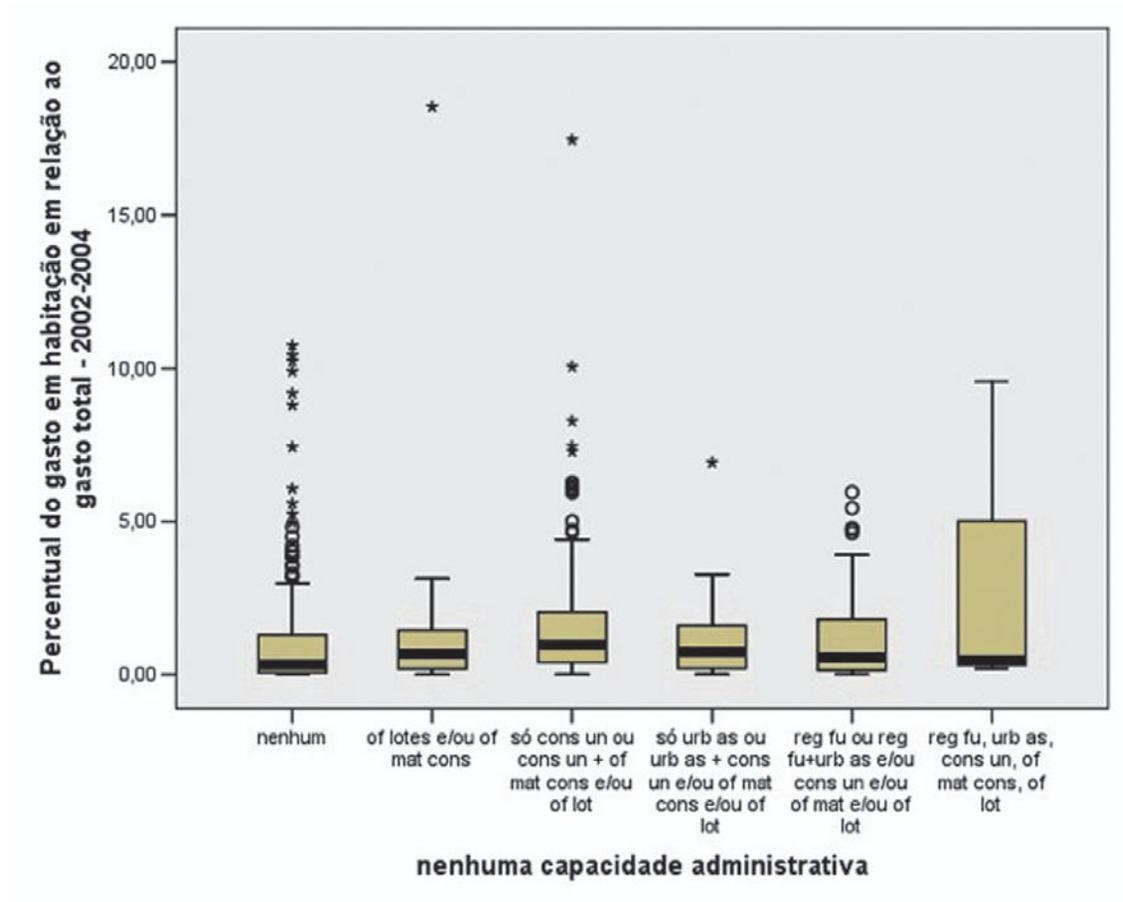
Gráfico B.1 – Gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “nenhuma capacidade administrativa”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero. Valores em R\$ de 2006 inflacionados pelo IGP-DI (FGV).

Gráfico B.2 – Percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “nenhuma capacidade administrativa”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero.

Tabela B.1 – Indicadores do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “nenhuma capacidade administrativa”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	685	140	343	50	63	6	1.287
Número de municípios com gasto médio per capita superior a zero	202	61	188	26	37	3	517
Proporção de municípios com gasto médio per capita igual a zero ¹	68,5	55,1	43,5	42,2	40,3	40,0	57,7
Média	3,31	4,81	8,67	6,17	7,84	14,09	5,32
Mediana	0,00	0,00	0,95	0,29	0,22	1,14	0,00
Desvio-padrão	12,60	16,59	19,46	12,54	16,25	29,68	15,63
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	175,62	179,65	170,51	67,17	79,03	67,15	179,65

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Obs.: Os valores do gasto médio per capita em habitação encontram-se em R\$ de 2006.

Tabela B.2 – Indicadores do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “nenhuma capacidade administrativa”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

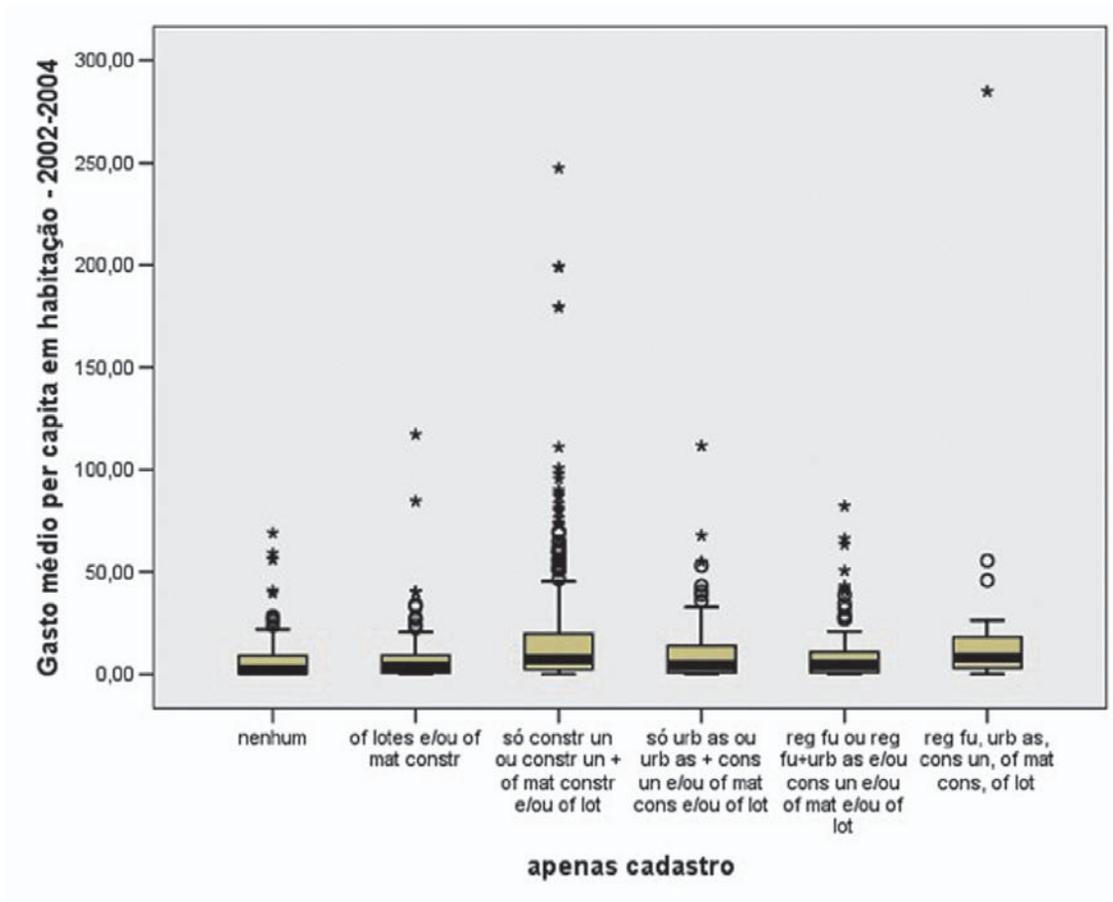
Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	685	140	343	50	63	6	1.287
Número de municípios com % de gasto superior a zero	202	61	188	26	37	3	517
Proporção de municípios com % de gasto igual a zero ¹	68,5	55,1	43,5	42,2	40,3	40,0	57,7
Média	0,37	0,52	0,91	0,68	0,80	2,04	0,57
Mediana	0,00	0,00	0,10	0,03	0,03	0,18	0,00
Desvio-padrão	1,26	1,71	1,73	1,28	1,51	4,21	1,50
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	10,74	18,54	17,45	6,92	5,95	9,56	18,54

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

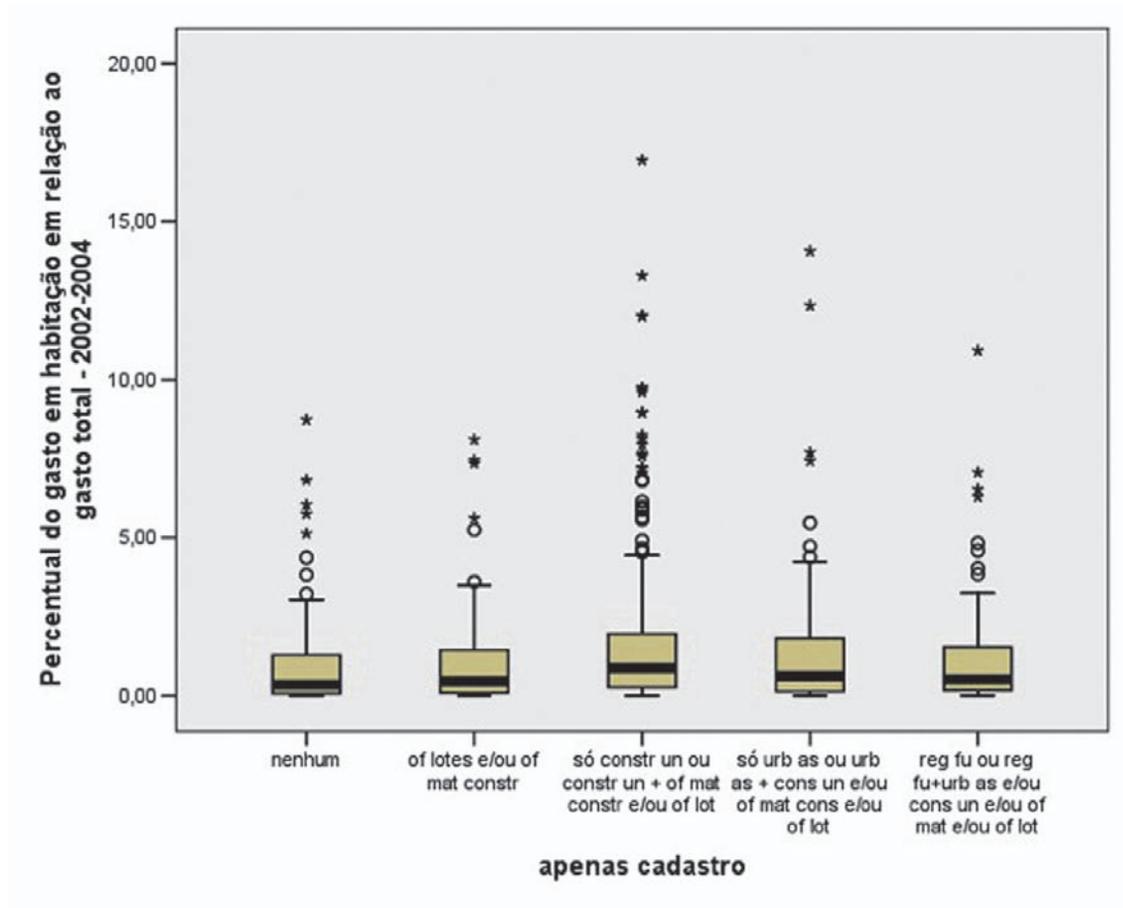
Gráfico B.3 – Gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “apenas cadastro”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero. Valores em R\$ de 2006 inflacionados pelo IGP-DI (FGV).

Gráfico B.4 – Percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “apenas cadastro”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero.

Tabela B.3 – Indicadores do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “apenas cadastro”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	295	151	864	187	169	28	1.694
Número de municípios com gasto médio per capita superior a zero	110	88	529	114	103	24	968
Proporção de municípios com gasto médio per capita igual a zero ¹	61,3	39,7	37,4	37,0	38,0	14,3	41,3
Média	2,98	5,49	10,22	6,82	6,37	20,44	7,97
Mediana	0,00	0,30	1,67	0,75	0,78	5,26	0,57
Desvio-padrão	8,95	13,87	22,05	13,83	13,04	53,64	19,37
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	69,12	117,18	247,37	111,67	82,17	285,05	285,05

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Obs.: Os valores do gasto médio per capita em habitação encontram-se em R\$ de 2006.

Tabela B.4 – Indicadores do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “apenas cadastro”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

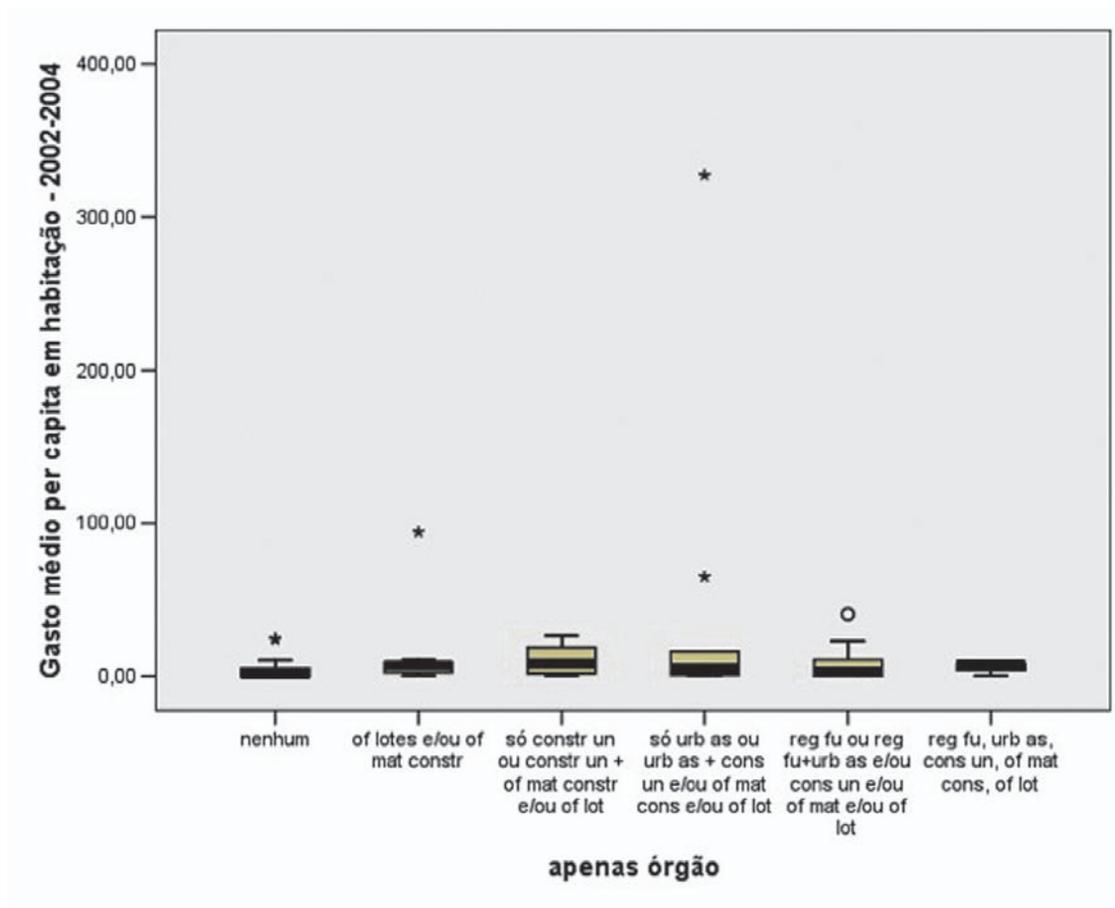
Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	295	151	864	187	169	28	1.694
Número de municípios com % de gasto superior a zero	110	88	529	114	103	24	968
Proporção de municípios com % de gasto igual a zero ¹	61,3	39,7	37,4	37,0	38,0	14,3	41,3
Média	0,38	0,65	0,95	0,86	0,73	1,39	0,80
Mediana	0,00	0,04	0,19	0,10	0,11	0,86	0,07
Desvio-padrão	1,06	1,40	1,75	1,84	1,47	1,69	1,62
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	8,73	8,09	16,94	14,06	10,92	6,85	16,94

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

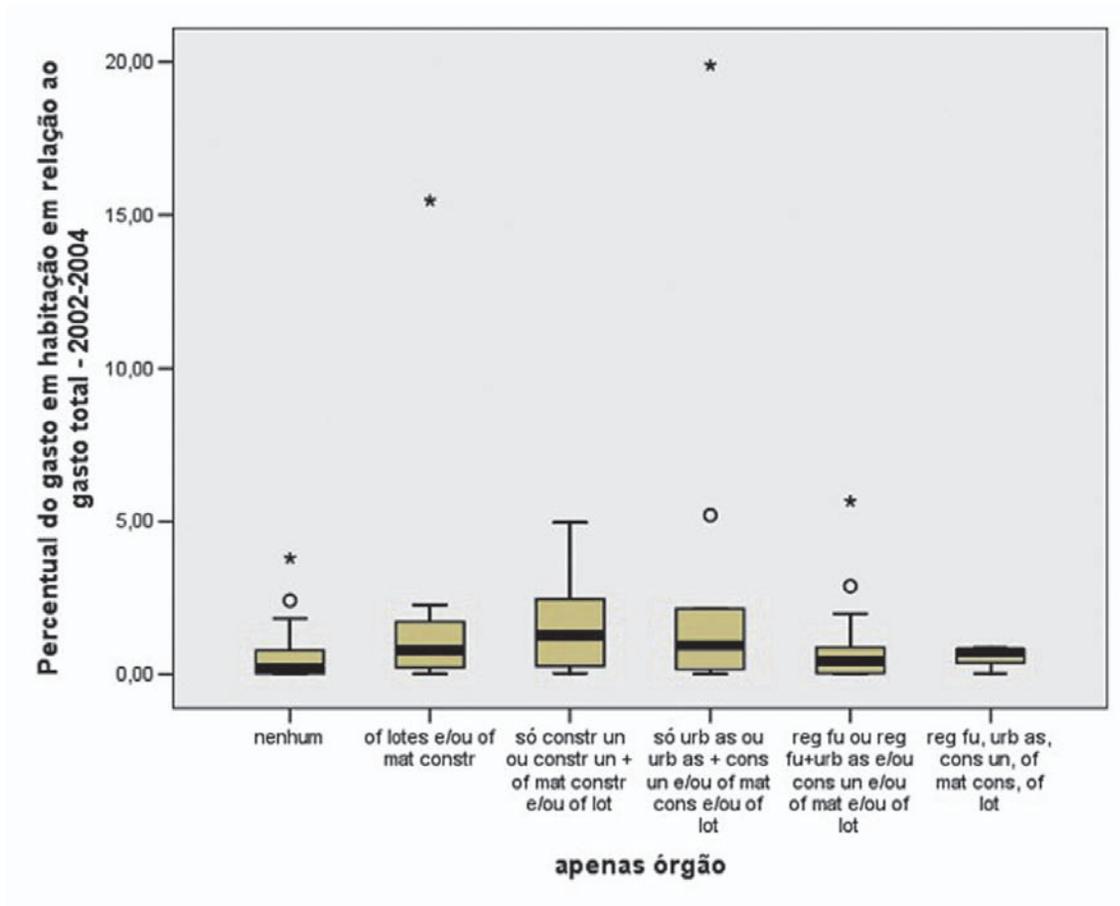
Gráfico B.5 – Gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “apenas órgão”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero. Valores em R\$ de 2006 inflacionados pelo IGP-DI (FGV).

Gráfico B.6 – Percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “apenas órgão”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero.

Tabela B.5 – Indicadores do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “apenas órgão”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	41	17	47	16	22	5	148
Número de municípios com gasto médio per capita superior a zero	13	7	28	10	16	3	77
Proporção de municípios com gasto médio per capita igual a zero ¹	67,5	56,3	40,4	37,5	23,8	40,0	46,9
Média	1,81	7,76	6,17	27,24	5,63	3,26	7,29
Mediana	0,00	0,00	0,82	0,59	0,34	0,15	0,09
Desvio-padrão	5,52	23,29	8,66	81,71	10,28	4,39	29,21
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	24,53	94,15	26,37	327,58	40,66	8,17	327,58

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Obs.: Os valores do gasto médio per capita em habitação encontram-se em R\$ de 2006.

Tabela B.6 – Indicadores do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “apenas órgão”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

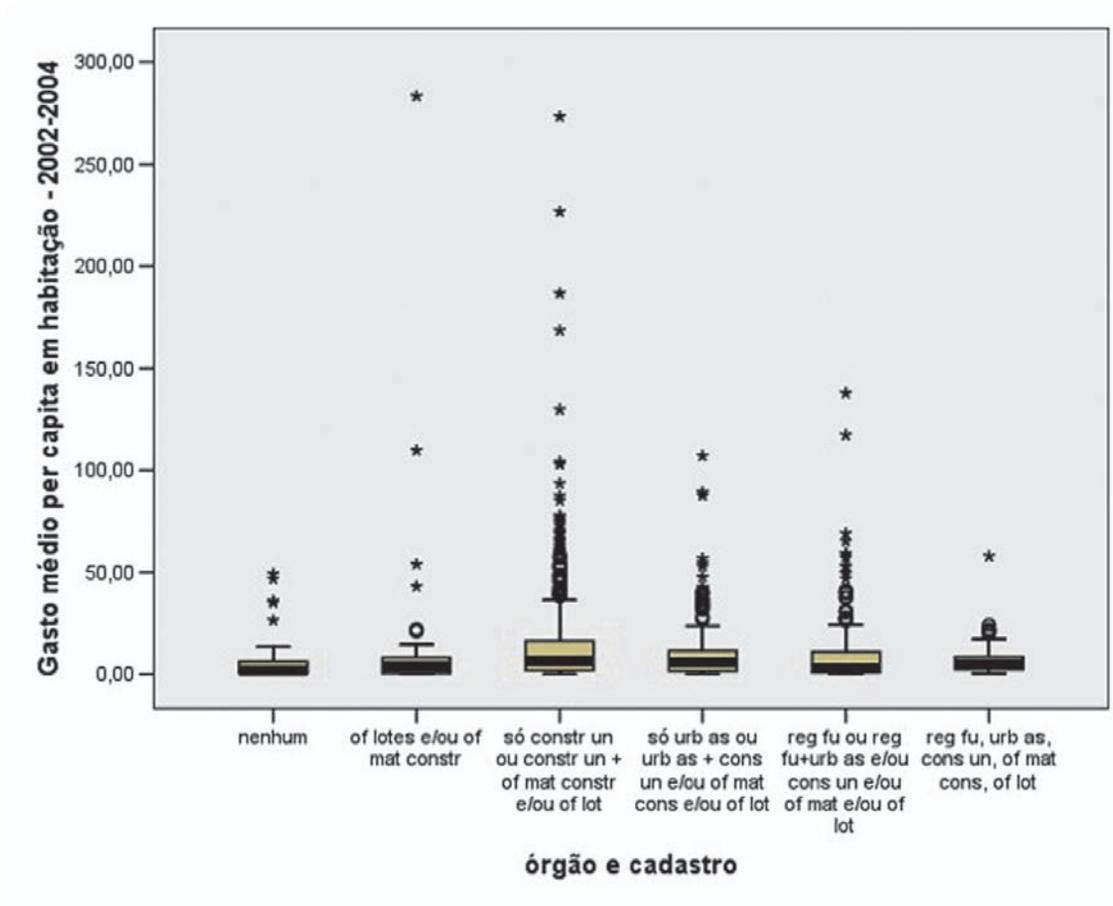
Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	41	17	47	16	22	5	148
Número de municípios com % de gasto superior a zero	13	7	28	10	16	3	77
Proporção de municípios com % de gasto igual a zero ¹	67,5	56,3	40,4	37,5	23,8	40,0	46,9
Média	0,25	1,26	0,85	1,95	0,71	0,32	0,81
Mediana	0,00	0,00	0,14	0,12	0,09	0,04	0,01
Desvio-padrão	0,75	3,84	1,21	4,97	1,35	0,43	2,29
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	3,79	15,48	4,96	19,90	5,66	0,87	19,90

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

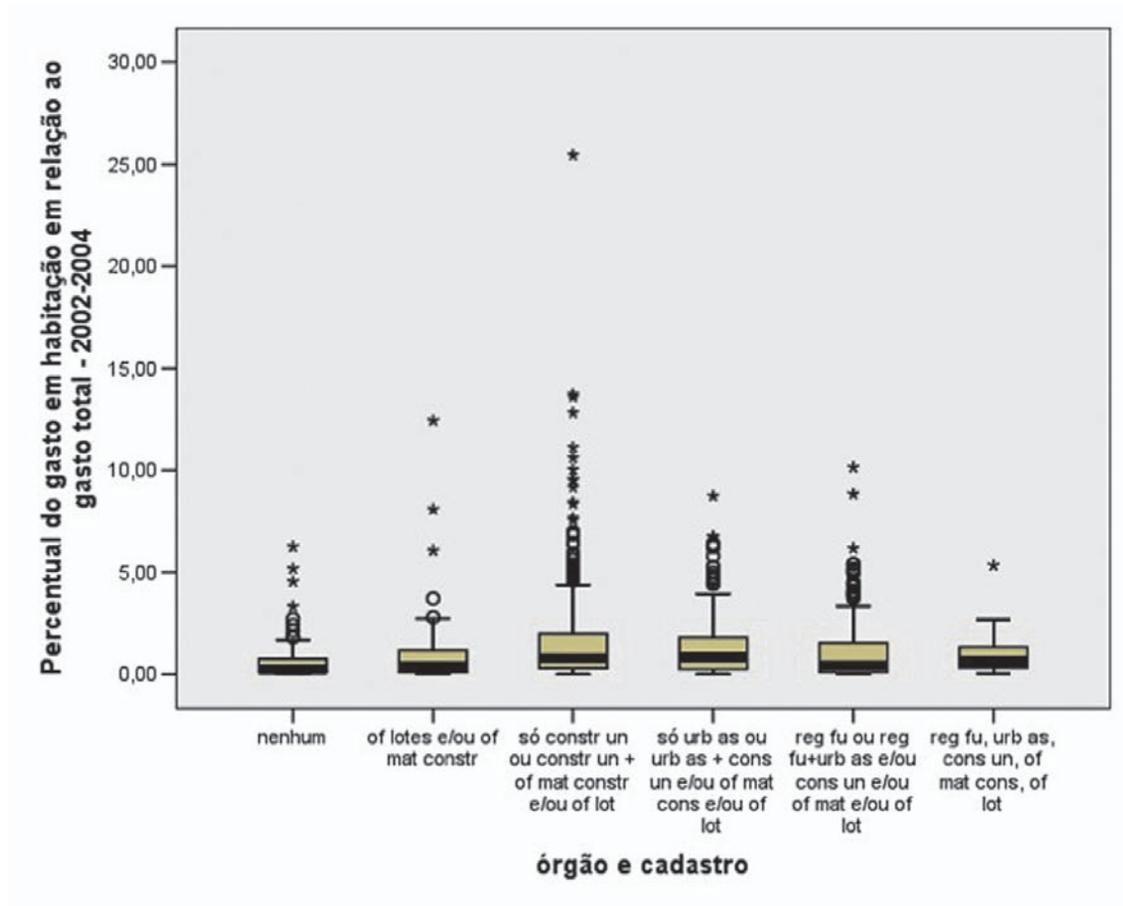
Gráfico B.7 – Gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “órgão e cadastro”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero. Valores em R\$ de 2006 inflacionados pelo IGP-DI (FGV).

Gráfico B.8 – Percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “órgão e cadastro”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero.

Tabela B.7 – Indicadores do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “órgão e cadastro”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	132	85	807	243	254	84	1.605
Número de municípios com gasto médio per capita superior a zero	67	41	537	157	167	64	1.033
Proporção de municípios com gasto médio per capita igual a zero ¹	48,9	51,2	32,1	34,9	33,5	22,9	34,7
Média	3,05	7,89	9,83	7,44	7,43	5,68	8,20
Mediana	0,00	0,00	2,18	1,43	0,80	3,13	1,28
Desvio-padrão	7,95	33,61	21,88	14,67	17,00	8,24	19,74
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	49,17	283,30	273,42	107,09	137,92	57,83	283,30

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Tabela B.8 – Indicadores do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “órgão e cadastro”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

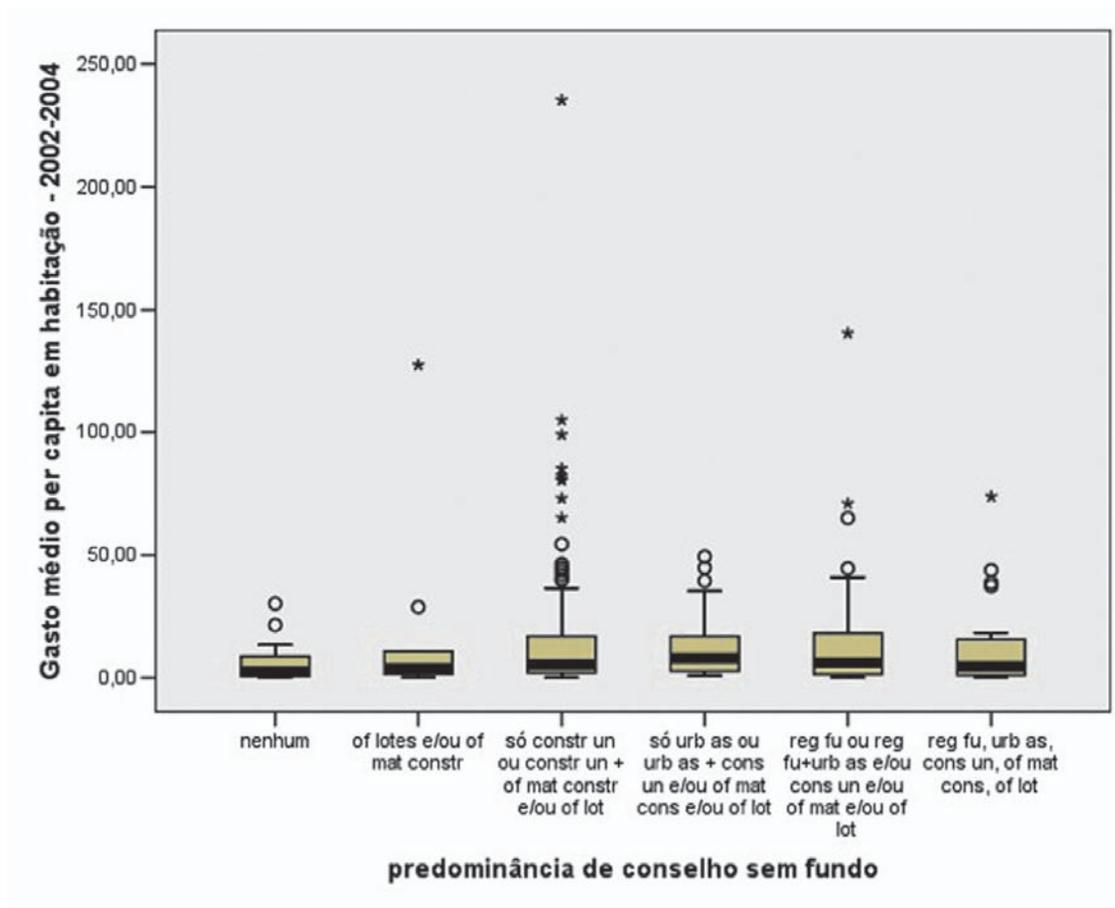
Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	132	85	807	243	254	84	1.605
Número de municípios com % de gasto superior a zero	67	41	537	157	167	64	1.033
Proporção de municípios com % de gasto igual a zero ¹	48,9	51,2	32,1	34,9	33,5	22,9	34,7
Média	0,39	0,61	1,05	0,91	0,79	0,70	0,89
Mediana	0,00	0,00	0,31	0,22	0,10	0,44	0,19
Desvio Padrão	0,96	1,81	1,97	1,51	1,49	0,85	1,72
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	6,25	12,43	25,46	8,75	10,14	5,34	25,46

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

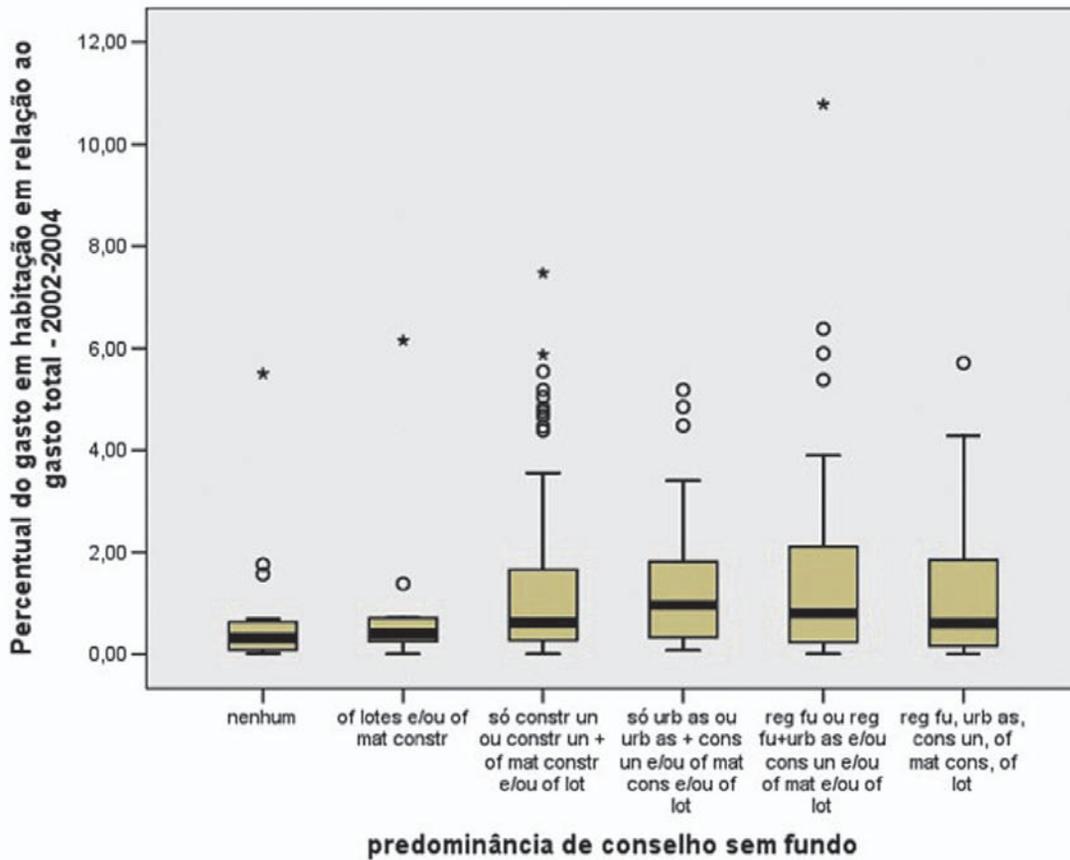
Gráfico B.9 – Gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “predominância de conselho sem fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero. Valores em R\$ de 2006 inflacionados pelo IGP-DI (FGV).

Gráfico B.10 – Percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “predominância de conselho sem fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero.

Tabela B.9 – Indicadores do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “predominância de conselho sem fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	26	14	163	54	70	28	355
Número de municípios com gasto médio per capita superior a zero	16	9	124	39	55	22	265
Proporção de municípios com gasto médio per capita igual a zero ¹	38,5	35,7	23,0	27,8	20,3	21,4	24,7
Média	3,99	12,76	12,79	8,92	11,67	10,26	11,12
Mediana	0,41	1,16	3,45	3,22	2,70	1,80	2,72
Desvio-padrão	7,42	33,91	26,76	12,40	21,59	17,63	22,72
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	30,06	127,48	235,40	49,34	140,39	73,94	235,40

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Obs.: Os valores do gasto médio per capita em habitação encontram-se em R\$ de 2006.

Tabela B.10 – Indicadores do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “predominância de conselho sem fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

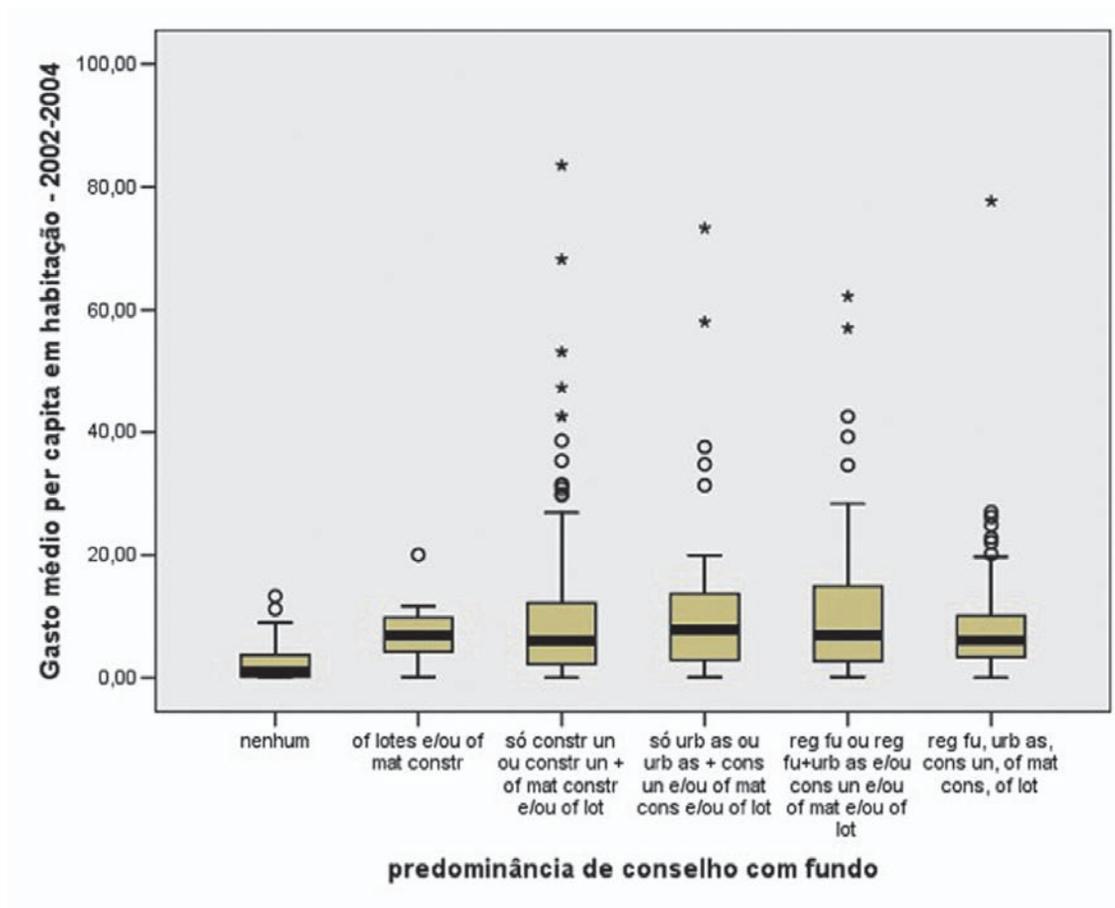
Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	26	14	163	54	70	28	355
Número de municípios com % de gasto superior a zero	16	9	124	39	55	22	265
Proporção de municípios com % de gasto igual a zero ¹	38,5	35,7	23,0	27,8	20,3	21,4	24,7
Média	0,47	0,71	0,96	0,98	1,20	0,97	0,97
Mediana	0,06	0,18	0,37	0,47	0,38	0,33	0,33
Desvio-padrão	1,12	1,62	1,41	1,28	1,87	1,41	1,49
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	5,51	6,15	7,47	5,18	10,78	5,71	10,78

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

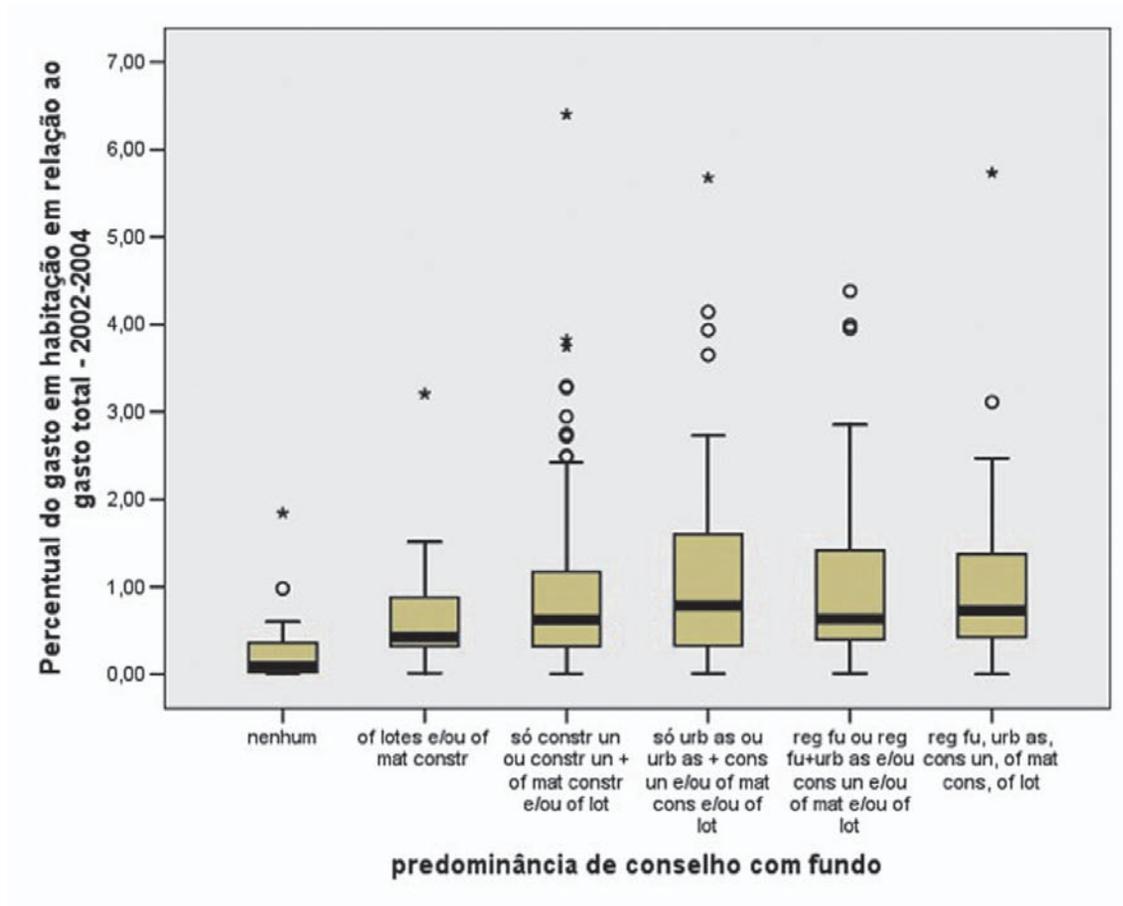
Gráfico B.11 – Gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “predominância de conselho com fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero. Valores em R\$ de 2006 inflacionados pelo IGP-DI (FGV).

Gráfico B.12 – Percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “predominância de conselho com fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero.

Tabela B.11 – Indicadores do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “predominância de conselho com fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	23	15	164	41	97	45	385
Número de municípios com gasto médio per capita superior a zero	17	11	140	36	78	44	326
Proporção de municípios com gasto médio per capita igual a zero ¹	26,1	26,7	14,1	12,2	18,8	2,2	14,9
Média	2,09	5,40	8,75	11,11	8,91	9,54	8,60
Mediana	0,22	5,09	4,61	5,79	4,49	5,68	4,45
Desvio-padrão	3,80	5,75	12,58	15,68	11,79	12,79	12,33
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	13,28	20,03	83,55	73,31	62,19	77,69	83,55

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Obs.: Os valores do gasto médio per capita em habitação encontram-se em R\$ de 2006.

Tabela B.12 – Indicadores do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “predominância de conselho com fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

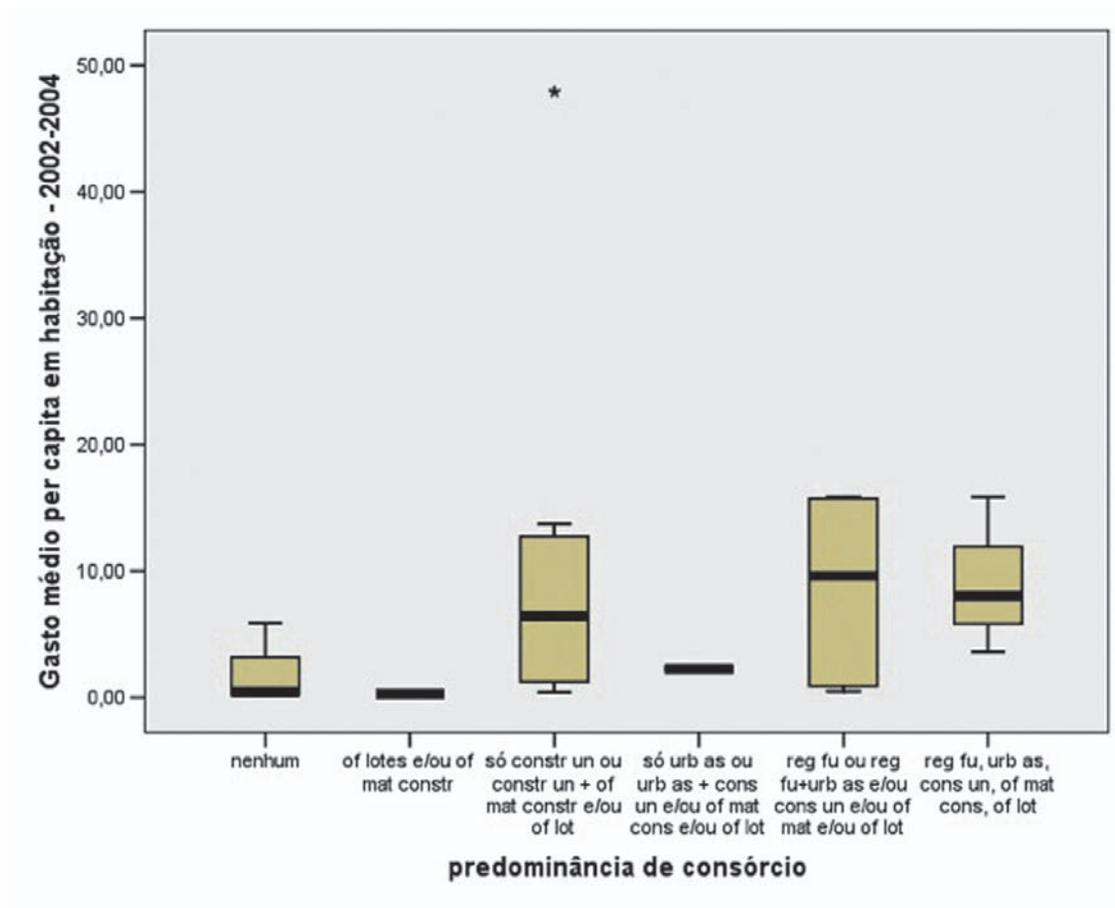
Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	23	15	164	41	97	45	385
Número de municípios com % de gasto superior a zero	17	11	140	36	78	44	326
Proporção de municípios com % de gasto igual a zero ¹	26,1	26,7	14,1	12,2	18,8	2,2	14,9
Média	0,22	0,58	0,77	1,11	0,82	1,04	0,81
Mediana	0,02	0,34	0,50	0,65	0,52	0,73	0,51
Desvio-padrão	0,43	0,85	0,93	1,31	0,90	1,03	0,97
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	1,84	3,21	6,40	5,68	4,38	5,74	6,40

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

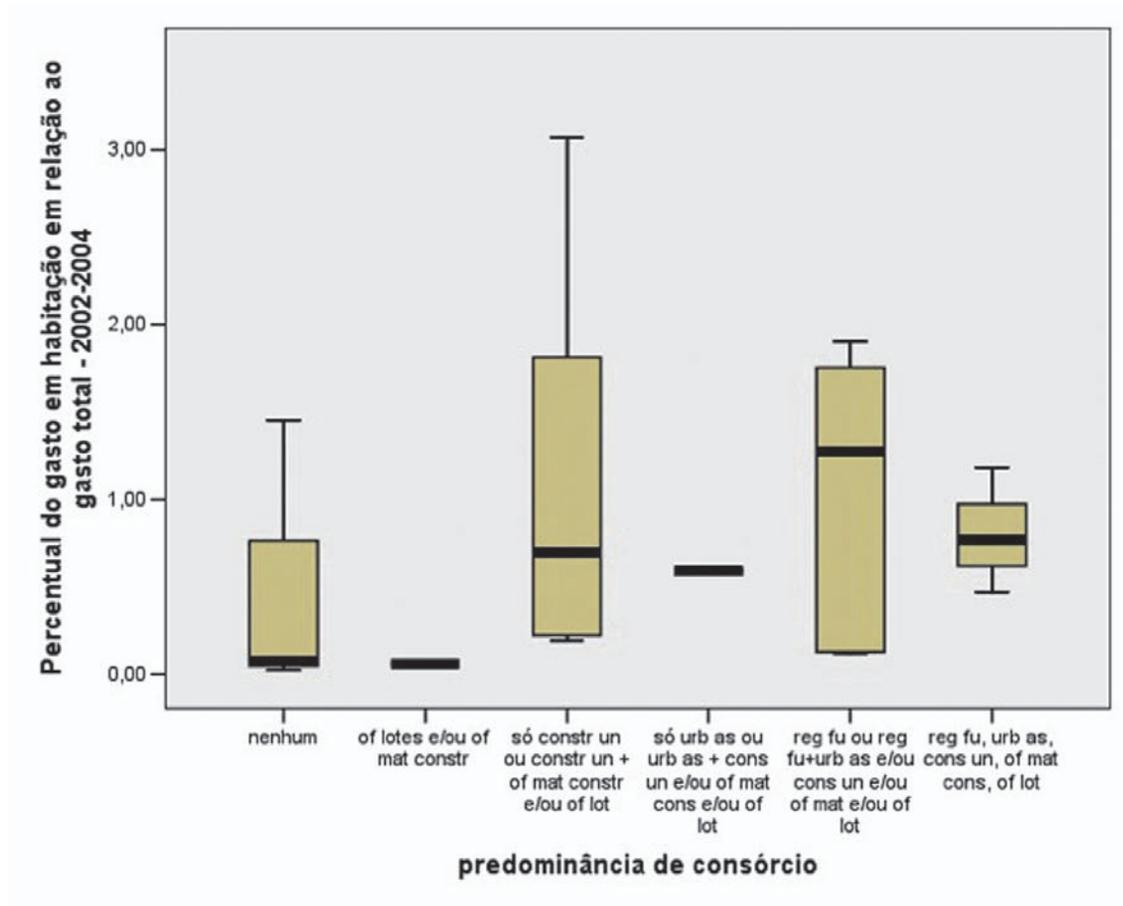
Gráfico B.13 – Gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “predominância de consórcio”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero. Valores em R\$ de 2006 inflacionados pelo IGP-DI (FGV).

Gráfico B.14 – Percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “predominância de consórcio”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero.

Tabela B.13 – Indicadores do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “predominância de consórcio”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	5	4	17	4	12	3	45
Número de municípios com gasto médio per capita superior a zero	3	1	7	1	6	3	21
Proporção de municípios com gasto médio per capita igual a zero ¹	40,0	66,7	58,8	75,0	45,5	0,0	51,2
Média	1,30	0,09	4,86	0,56	4,75	9,15	3,98
Mediana	0,17	0,00	0,00	0,00	0,49	7,98	0,00
Desvio-padrão	2,58	0,16	11,90	1,11	6,62	6,21	8,50
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,60	0,00
Máximo	5,90	0,28	47,91	2,23	15,86	15,86	47,91

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Obs.: Os valores do gasto médio per capita em habitação encontram-se em R\$ de 2006.

Tabela B.14 – Indicadores do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “predominância de consórcio”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

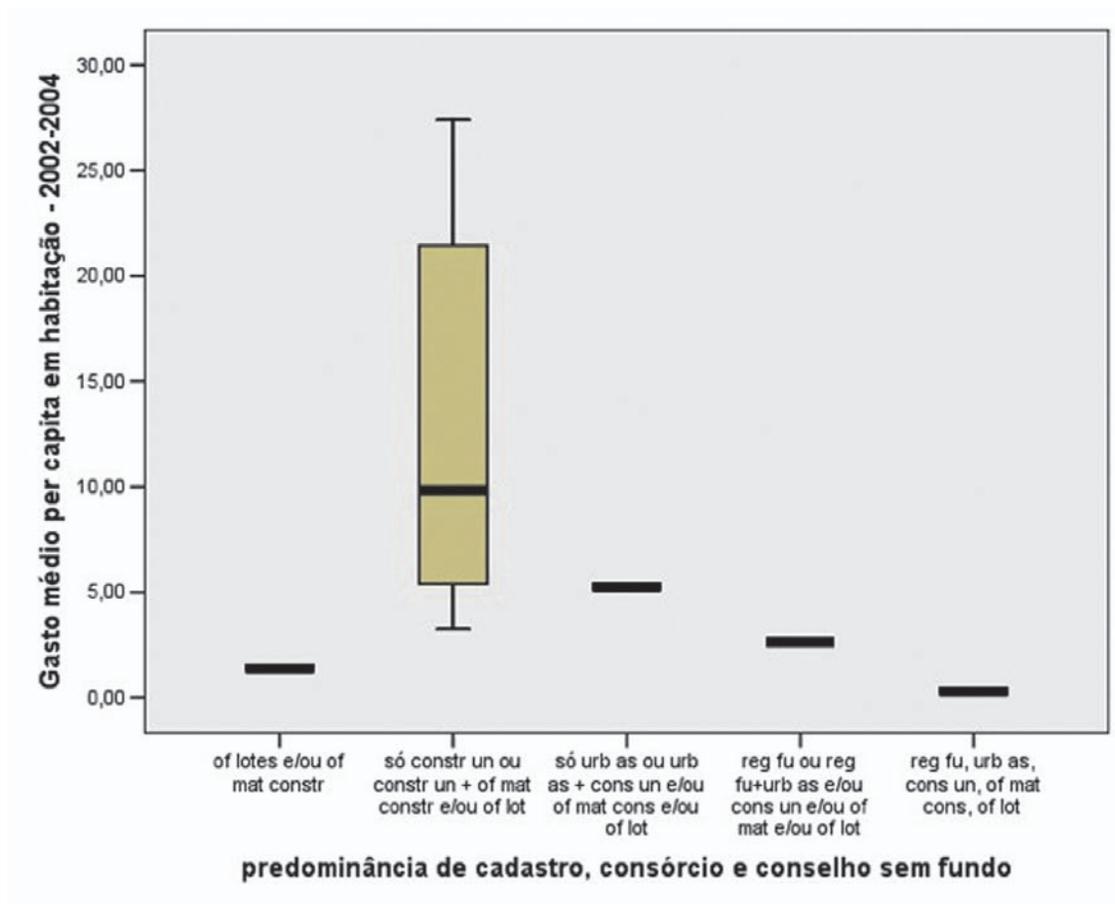
Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²						Total
	1	2	3	4	5	6	
Número de municípios	5	4	17	4	12	3	45
Número de municípios com % de gasto superior a zero	3	1	7	1	6	3	21
Proporção de municípios com % de gasto igual a zero ¹	40,0	66,7	58,8	75,0	45,5	0,0	51,2
Média	0,31	0,02	0,47	0,15	0,59	0,81	0,44
Mediana	0,02	0,00	0,00	0,00	0,12	0,77	0,00
Desvio-padrão	0,64	0,03	0,92	0,30	0,79	0,36	0,75
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,47	0,00
Máximo	1,45	0,06	3,07	0,59	1,90	1,18	3,07

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

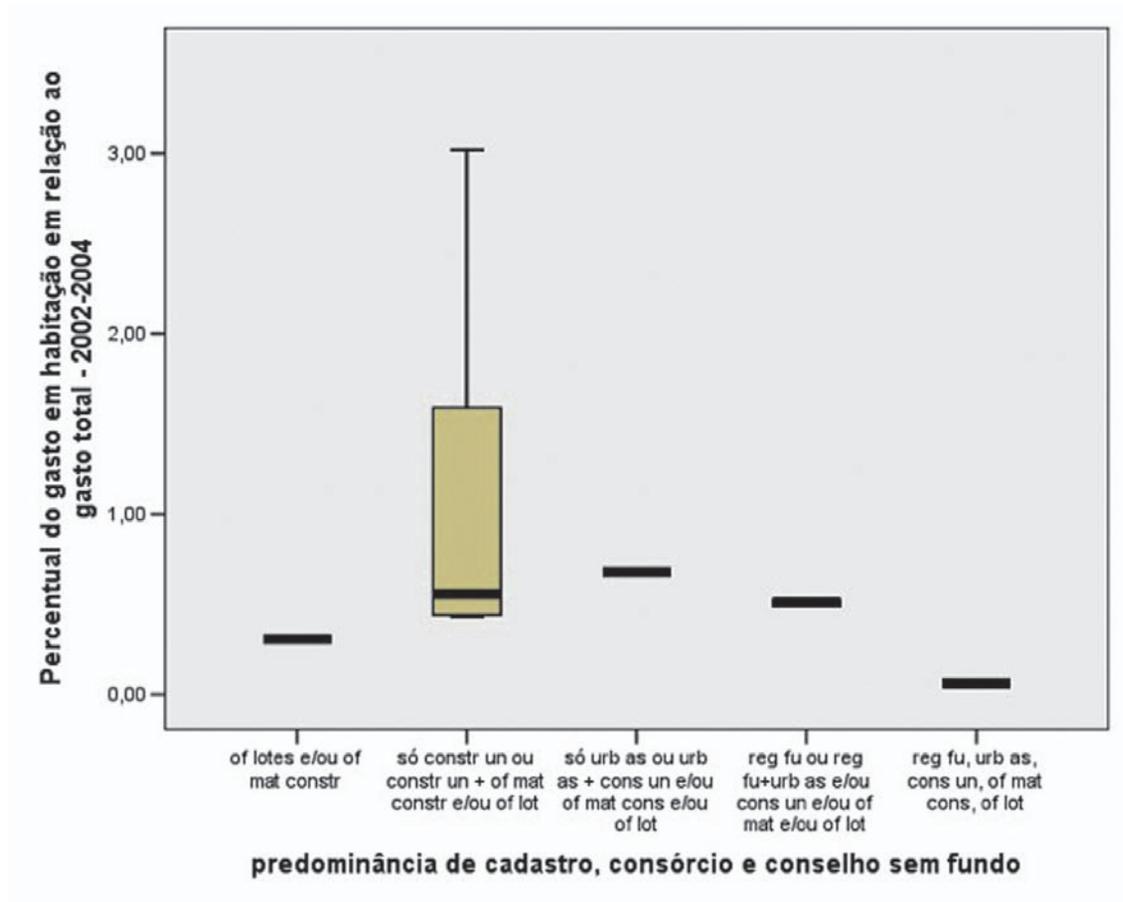
Gráfico B.15 – Gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “predominância de cadastro, consórcio e conselho sem fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero. Valores em R\$ de 2006 inflacionados pelo IGP-DI (FGV).

Gráfico B.16 – Percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “predominância de cadastro, consórcio e conselho sem fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero.

Tabela B.15 – Indicadores do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “predominância de cadastro, consórcio e conselho sem fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²					Total
	2	3	4	5	6	
Número de municípios	2	6	4	2	1	15
Número de municípios com gasto médio per capita superior a zero	1	5	1	1	1	9
Proporção de municípios com gasto médio per capita igual a zero ¹	50,0	16,7	75,0	50,0	0,0	40,0
Média	0,70	11,21	1,31	1,31	0,29	5,12
Mediana	0,70	7,61	0,00	1,31	0,29	1,40
Desvio-padrão	0,99	10,88	2,62	1,85	-	8,40
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,29	0,00
Máximo	1,40	27,40	5,24	2,62	0,29	27,40

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Obs.: Os valores do gasto médio per capita em habitação encontram-se em R\$ de 2006.

Tabela B.16 – Indicadores do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “predominância de cadastro, consórcio e conselho sem fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

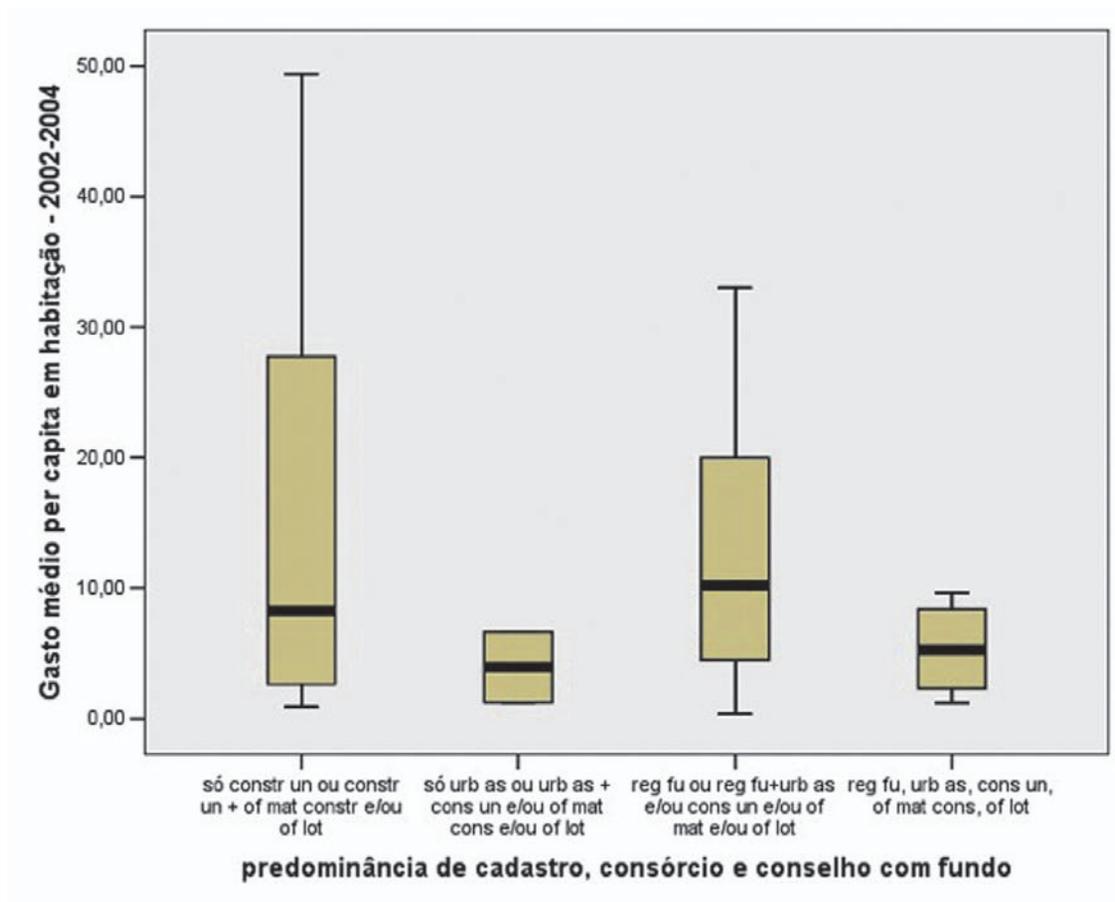
Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²					Total
	2	3	4	5	6	
Número de municípios	2	6	4	2	1	15
Número de municípios com % de gasto superior a zero	1	5	1	1	1	9
Proporção de municípios com % de gasto igual a zero ¹	50,0	16,7	75,0	50,0	0,0	40,0
Média	0,15	1,00	0,17	0,25	0,06	0,51
Mediana	0,15	0,50	0,00	0,25	0,06	0,31
Desvio-padrão	0,22	1,12	0,34	0,36	-	0,81
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00
Máximo	0,31	3,02	0,68	0,51	0,06	3,02

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

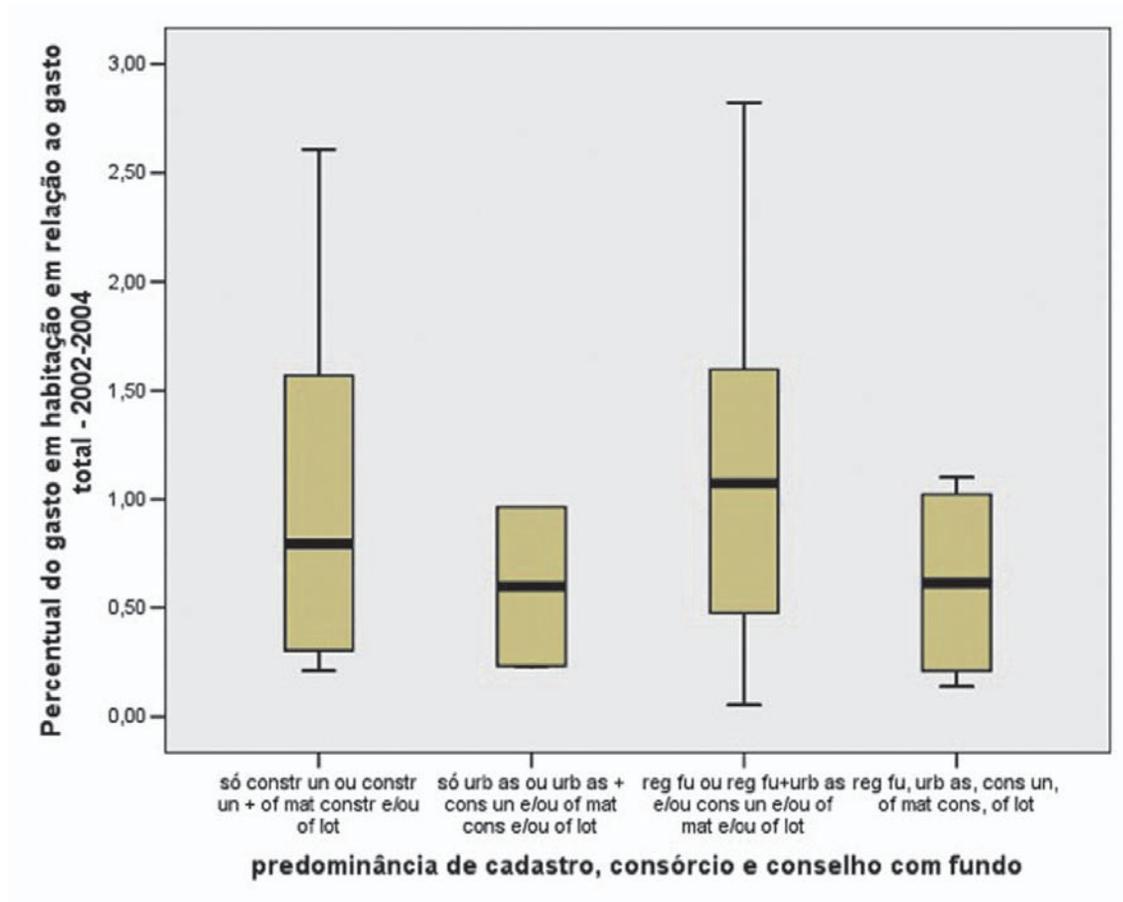
Gráfico B.17 – Gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “predominância de cadastro, consórcio e conselho com fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero. Valores em R\$ de 2006 inflacionados pelo IGP-DI (FGV).

Gráfico B.18 – Percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “predominância de cadastro, consórcio e conselho com fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros - 2002-2004.

Nota: Apenas os municípios com gastos médios no período maiores do que zero.

Tabela B.17 – Indicadores do gasto médio per capita em habitação no período 2002-2004 para o grupo “predominância de cadastro, consórcio e conselho com fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²				Total
	3	4	5	6	
Número de municípios	8	2	10	4	24
Número de municípios com gasto médio per capita superior a zero	7	2	8	4	21
Proporção de municípios com gasto médio per capita igual a zero ¹	12,5	0,0	20,0	0,0	12,5
Média	14,93	3,94	10,28	5,34	10,48
Mediana	5,67	3,94	8,01	5,27	6,89
Desvio-padrão	18,11	3,81	11,62	3,77	13,05
Mínimo	0,00	1,24	0,00	1,20	0,00
Máximo	49,43	6,63	33,03	9,63	49,43

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Obs.: Os valores do gasto médio per capita em habitação encontram-se em R\$ de 2006.

Tabela B.18 – Indicadores do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 para o grupo “predominância de cadastro, consórcio e conselho com fundo”, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

Indicadores	Grupo de municípios segundo programas habitacionais implementados ²				Total
	3	4	5	6	
Número de municípios	8	2	10	4	24
Número de municípios com % de gasto superior a zero	7	2	8	4	21
Proporção de municípios com % de gasto igual a zero ¹	12,5	0,0	20,0	0,0	12,5
Média	0,92	0,60	0,92	0,62	0,84
Mediana	0,56	0,60	0,83	0,62	0,77
Desvio-padrão	0,93	0,52	0,93	0,48	0,81
Mínimo	0,00	0,23	0,00	0,14	0,00
Máximo	2,61	0,96	2,82	1,10	2,82

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004 e STN, Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros 2002-2004.

(1) No total de municípios com valores de gastos declarados.

(2) Grupos de municípios segundo programas habitacionais implementados: 1=nenhum programa habitacional implementado; 2=oferta de lotes e/ou oferta de material de construção; 3=só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 4=só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 5=só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes; 6=regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes.

FONTE: Palatino
PAPEL: Couché Matte
GRAMATURA: 90g/m²
IMPRESSÃO: Cromos
Dezembro de 2007