A RELAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO HABITACIONAL E O ESFORÇO ORÇAMENTÁRIO EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Lucas Pazolini Dias Rodrigues, Cristina Caetano de Aguiar. A relação entre os instrumentos de planejamento habitacional e o esforço orçamentário em municípios do estado de Minas Gerais. Revista Ciência Dinâmica, vol. 15, núm. 1, 2018. Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga.

CIÊNCIA DINÂMICA – Revista Científica Eletrônica
FACULDADE DINÂMICA DO VALE DO PIRANGA

15ª Edição 2018 | Ano X – nº 1 | ISSN – 2176-6509

DOI: 10.4322/2176-6509.2022.001

2º semestre de 2018

FACULDADE Dinâmica FORMANDO PESSOAS

A relação entre os Instrumentos de Planejamento Habitacional e o Esforço Orçamentário em municípios do estado de Minas Gerais

The relationship between Housing Planning Instruments and Budget Effort in municipalities of the state of Minas Gerais

Lucas Pazolini Dias Rodrigues[1], Cristina Caetano de Aguiar[1]*
*[1]Curso de Administração, Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga, Rua G, 205 - Bairro Paraíso - Ponte Nova - MG - Cep: 35430-302, * lcsds40@gmail.com.*

Resumo

O presente estudo se fundamenta a partir da seguinte questão: a adesão dos municípios do estado de Minas Gerais ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), contribui para a aumento do Esforço Orçamentário Habitacional (EOH)? Para responde-la buscou-se realizar um estudo quantitativo baseado nas técnicas de análise de cluster e teste t para amostras independentes. Os resultados não foram capazes de demonstrar que a adesão ao SNHIS, bem como a instituição de seus instrumentos gestão e fiscalização (fundo local de habitação, conselho municipal e plano local de habitação), contribui diretamente para o aumento do EOH.

Palavras-chave: políticas públicas, habitação, esforço orçamentário

Abstract

The present study is based on the following question: does the adhesion of the municipalities of the state of Minas Gerais to the National System of Social Housing (SNHIS) contribute to the increase of the Housing Budget Effort (EOH)? To answer it, we sought to perform a quantitative study based on the techniques of cluster analysis and t-test for independent samples. The results were not able to demonstrate that adherence to SNHIS, as well as the establishment of its management and enforcement instruments (local housing fund, municipal council and local housing plan), contributed directly to the increase of EOH.

Keywords: public policy, housing, budget effort

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 2000 um novo ambiente, aparentemente mais promissor para a habitação, passou a ser traçado em relação à atuação governamental. Como alguns dos indicativos que poderiam traduzir esse momento favorável pode ser citada a inserção da habitação como um direito social básico na Constituição Federal, a partir do ano 2000, e a instituição do Estatuto das Cidades. Este Estatuto teve como objetivo "estabelecer normas de ordem pública e de interesse social para regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos (...)." (Art. 1º, Lei 10.257).

Coadunando com este período favorável à atuação pública frente ao tema da habitação, no ano de 2003, o Governo Federal criou o Ministério das Cidades dando início à criação da Política Nacional de Habitação (PNH), cuja finalidade foi promover o planejamento do setor e criar condições institucionais para o acesso à moradia (BRASIL, 2004).

Visando a promoção de políticas e programas de moradia, foram criados em 2005, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O intuito da concepção destes órgãos foi incentivar a criação de mecanismos para planejamento, financiamento e controle das ações para a habitação de interesse social, implementadas nos municípios. Entende-se como interesse social no âmbito da habitação, as famílias que possuem renda mensal bruta inferior à 3 (três) salários mínimos.
Para obterem recursos financeiros vinculados ao FNHIS, os municípios devem atender a alguns requisitos: (i) aderir ao SNHIS; criar um fundo local de habitação de interesse social, constituir um Conselho Municipal de Habitação (CMH), e; elaborar um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

A instituição do fundo local visa captar e destinar os recursos para executar as ações habitacionais; já o CMH busca promover a participação social em meio ao planejamento e execução dos programas públicos; quanto ao PLHIS, tem por finalidade inserir um caráter local à PNH, visto que considera as fragilidades de cada município.

Para enfrentar a deficiência de unidades habitacionais no país, é necessária uma intensiva atuação dos municípios, porém identificam-se deficiências, principalmente em relação àqueles que possuem população igual ou inferior à 50 mil habitantes. Destacam-se como fragilidades a falta de infraestrutura, de pessoal capacitado e o baixo nível informacional. Assim, mesmo com os estímulos financeiros das esferas governamentais superiores, tais

municípios podem encontrar dificuldades em captar e alocar os recursos direcionados à área habitacional.

Nesse sentido, tem-se a seguinte questão norteadora do estudo: a adesão ao SNHIS e a criação de seus instrumentos tem contribuído para o aumento do esforço orçamentário no setor habitacional pelos municípios do estado de Minas Gerais?

O Esforço Orçamentário Habitacional (EOH) considera os investimentos realizados em cada município de forma conjunta, ou seja, apresenta o "esforço" de determinada localidade em relação às demais do estado, permitindo comparações de desempenho.

A importância do estudo em municípios do estado de Minas Gerais, se deve ao fato de apresentar o segundo maior montante de unidades habitacionais em situação de déficit, com 557 mil, sendo que 64,2% destas se concentra no grupo de famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos (FJP, 2013). Além disso, o estado apresenta o maior número de municípios do país (853) sendo que 92% possuem população inferior à 50 (cinquenta) mil habitantes.

A partir deste artigo buscou-se verificar se a adesão dos municípios ao SNHIS, bem como a instituição de seus instrumentos (fundo local de HIS, CMH e PLHIS) contribui para elevar seu Esforço Orçamentário Habitacional (EOH).

A realização deste estudo se justifica pela possibilidade de verificar se a adesão ao SNHIS e a instituição de seus instrumentos de gestão e fiscalização, contribui para que os municípios elevem sua capacidade de investimento em habitação.

Além deste capítulo introdutório, o artigo apresenta um referencial teórico baseado em discussões frente à análise e avaliação de políticas públicas, seguido do detalhamento dos procedimentos metodológicos adotados para realização das análises dos resultados e discussões, que estão apresentados no tópico posterior, findando com as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Análise de Políticas Públicas

Sob a denominação de policy science, a realização de pesquisas frente as políticas governamentais tiveram início nos anos 1950, nos Estados Unidos, enquanto na Europa a realização de estudos nessa temática se evidenciou a partir da década de 70 (FREY, 2000).

Todavia, o estudo seminal que versou sobre a temática precedeu este período, destacando-se as contribuições de Harold Laswell, considerado o "pai" da análise de políticas públicas. Nos anos 30, Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis*, buscando conciliar o conhecimento científico e acadêmico com as ações governamentais, possibilitando um canal de interação entre cientistas sociais, grupos de interesse e o governo.

Dentre os modelos que auxiliaram a compreensão e a realização de análises em Políticas Públicas, destaca-se o modelo do *Policy Cycle* (Ciclo Político) proposto por Harold Laswell, na década de 1950. O modelo do *Policy Cycle* aprecia as políticas públicas como sendo compreendido por um processo cíclico, composto por estágios (SOUZA, 2006). De acordo com Bertalanffy (1969) este modelo se deriva da teoria geral dos sistemas, onde se encontra um determinado conjunto de fatores, inter-relacionados entre si, com objetivos em comum. Bridgman e Davis (2003) destacam que o ciclo de políticas públicas representa um primeiro passo para a incursão neste complexo sistema, fornecendo um guia para a atuação.

Diferentes configurações foram atribuídas ao modelo do *Policy Cycle*, assim podem ser citados os estudos de Anderson (1975), May e Wildavsky (1978), Brewer e Leon (1983), Theodoulou (1995), Frey (2000), Saravia (2006) e Secchi (2011). Basicamente, o modelo pode ser consolidado pelas seguintes fases: percepção e definição de problema; agenda; formulação da política; implementação e; avaliação. Para fins deste estudo, considerou-se a etapa de avaliação, tendo em vista os objetivos propostos.

No contexto brasileiro, os estudos sobre políticas públicas podem ser considerados recentes, tendo destaque a análise de estruturas e instituições, além da caracterização dos processos de negociação em políticas de setores específicos (TREVISAN e BELLEN, 2008).

Dunn (1981, 35) define a análise de políticas públicas como uma disciplina das ciências sociais aplicadas que utiliza métodos de investigação e argumentos para transformá-los em informação de interesse político que podem ser utilizadas na resolução de problemas.

As políticas públicas, segundo Faria (2003), em seus primórdios, eram consideradas *outputs*, ou seja, resultados de um processo decisório que permeava o sistema político. Neste processo anterior à políticas públicas, considerado *inputs*, foi concentrado o interesse dos investigadores, ou seja, nas necessidades, demandas e articulações entre grupos de interesse. Logo, os estudos frente ao processo de formação de políticas públicas desfrutaram de prestígio junto aos profissionais da área (FARIA, 2003).

Nesse meio se evidencia o papel dos formuladores de políticas, que são os principais responsáveis pelo processo de decisão. Sob o termo de *policy maker*, Simon (1957) introduziu este conceito referindo-se aos chamados decisores públicos. O referido autor argumentou frente a racionalidade limitada dos *policy makers*, apresentando como possível solução para tal situação a formulação de uma estrutura que possibilite, por meio de normas e incentivos, modelar o comportamento dos atores em direção aos resultados que busquem o bem comum.

Neste artigo, não foram considerados para fins de objeto de estudo, atores públicos e da sociedade civil, haja vista a abordagem adotada. Entretanto, não se desconsidera sua importância em relação ao seu impacto nos resultados da política.

Política Nacional de Habitação

Antes da promulgação da Constituição de 1988, as ações voltadas para a habitação concentravam-se no Governo Federal que embora tenha buscado soluções para o problema, estas não apresentaram resultados efetivos.

Por meio da Constituinte de 1988, os estados e municípios passaram a ter maiores responsabilidades na elaboração e fomento de políticas públicas. A partir deste período, programas e projetos habitacionais elaborados e implementados pelos governos estaduais passaram a ser mais comuns, descentralizando as ações do Governo Federal.

Nas últimas décadas, foi notável o aumento da autonomia e das responsabilidades dos municípios em relação à provisão de bens e serviços públicos (LUBAMBO, 2006). Entretanto, faz-se necessário questionar quanto à capacidade dos governos locais em oferecer tais serviços de forma a possibilitar o efetivo alcance dos objetivos predeterminados. Nesse sentido, boas práticas administrativas e disponibilidade de recursos financeiros e humanos, impactam diretamente para adequada implementação de uma política.

O que se mostra recorrente na administração pública brasileira, mais especificamente nos municípios de menor porte, são fragilidades administrativas e de pessoal para executarem de modo adequado as ações compiladas na política (RODRIGUES e SILVEIRA, 2014). Em relação às políticas habitacionais, tais efeitos adversos influenciam o seu desenvolvimento, porém de forma negativa, podendo comprometê-lo (ARRETCHE, VASQUEZ e FUSARO, 2007), bem como restringir sua capacidade gerencial.

Como capacidades gerenciais locais, Ingraham (2007), destaca três funções que as descreveriam: (i) direcionar recursos públicos para alcançar os fins desejados; (ii) gerenciar pessoas e programas de maneira eficiente; (iii) analisar o alcance das metas governamentais.

Com o intuito de minimizar tais deficiências municipais, que poderiam comprometer a efetividade das ações federais em Habitação de Interesse Social (HIS), o Sistema Nacional de HIS (SNHIS) exige dos municípios que ensejam receber recurso no âmbito da política nacional de habitação, a criação de alguns instrumentos: Fundo Local de HIS; Conselho Municipal de Habitação (ou equivalente); Plano Local HIS.

O Fundo Local de Habitação de Interesse Social deve ser criado via lei municipal, determinando a origem e aplicação de recursos direcionados à habitação de interesse social. No orçamento do Fundo poderão ser incluídas somente ações relacionadas à política habitacional, podendo ser admitido programas que visem o desenvolvimento institucional e assistência técnica, de modo a contribuir para a melhoria da capacidade de gestão de órgãos da política habitacional (BRASIL, 2010).

Auxiliando na fiscalização e destinação dos recursos do fundo local, tem-se os Conselhos Municipais de Habitação. De natureza participativa, os conselhos devem ter a participação de membros de entidades públicas e da sociedade civil. Dentre suas principais atribuições, podem ser destacadas: alocação de recursos e atendimentos dos beneficiários dos programas habitacionais; promover a publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, dos recursos previstos e aplicados e das áreas objeto de intervenção, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização das ações desenvolvidas; e promover audiências públicas e conferências representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais (BRASIL, 2010).

Para que o conselho tenha subsídio de informações que possibilitem um melhor processo consultivo e favoreça a uma adequada destinação dos recursos do fundo local faz-se necessária a realização de estudos que possibilitem mapear as necessidades e as ações demandadas pelo município, assim tem-se o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Este Plano representa um conjunto de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os elementos de planejamento e gestão habitacionais. O Plano deve promover o planejamento das ações no setor de modo a garantir a integração entre a União, Estados e Municípios e promover o acesso à moradia digna (BRASIL, 2010).

Intercalando tais instrumentos, percebe-se que o objetivo comum é o de possibilitar um ambiente institucional nos municípios que favoreça o desenvolvimento da política habitacional. Entretanto, para alcançar essa finalidade proposta pelo SNHIS, é preciso que as esferas públicas superem alguns desafios, dentre eles a baixa capacidade administrativa da maioria dos municípios brasileiros, pois, sabe-se que essa deficiência pode comprometer o desenvolvimento de instrumentos e programas (ARRETCHE, VASQUEZ e FUSARO, 2007).

Destarte, a partir deste estudo espera-se verificar evidências quanto a real capacidade do governo federal em elevar (ou não) a capacidade dos municípios de pequeno porte em captar, gerir e aplicar recursos em meio à HIS.

Orçamento Público

O instrumento a partir do qual o programa de governo pode ser expresso é o orçamento público, sendo que neste, são estipulados o período de tempo, a origem e o volume de recursos a serem arrecadados, assim como as áreas a serem alocados (PISCITELLI, TIMBÓ e ROSA, 1997).

A centralização das funções de alocação de recursos neste instrumento, demonstra sua importância para o desenvolvimento e execução das políticas públicas governamentais, fato que evidencia a necessidade e relevância de que sua elaboração seja minuciosa e correta. De acordo com Matias-Pereira (2003), o orçamento pode ser elaborado a partir das seguintes fases (Figura 1):

Figura 1: Fases para Elaboração do Orçamento
Fonte: elaborado pelo autor a partir de Matias-Pereira (2003).

Em síntese, Reis (1985) considera o orçamento público como um instrumento que auxilia no desenvolvimento econômico e social, considerando que é capaz de orientar as ações dos governos para o alcance de objetivos e metas.

Haja vista o reconhecimento do poder público, da habitação como um direito social de acordo com a Constituição Federal (CF) de 1988, abarcar essa temática em meio aos orçamentos públicos (federal, estaduais e municipais) é essencial para garantir à população a acesso a tal direito.

No intuito de verificar a alocação de recursos disponibilizados aos governos, bem como as áreas beneficiadas, os cidadãos podem acompanhar o orçamento público (SILVA, 2005), para tanto é necessário conhecer seus principais componentes.

O orçamento público no Brasil, independente da esfera de governo, é estabelecido a partir de três elementos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Quadro 1 apresenta os principais conceitos destes termos:

Instrumento	Descrição
Plano Plurianual (PPA)	Estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orienta a elaboração da lei orçamentária anual. Dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
Lei Orçamentária Anual (LOA)	A LOA compreende: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Quadro 1: Instrumentos do Orçamento Público no Brasil
Fonte: elaborado pelo autor a partir do Artigo 165 da CF (1988).

A proposição para criação do PPA, da LDO e da LOA tinha como intuito conceder um caráter racional aos planos de governo, fossem eles de curto, médio ou longo prazos. Na competência municipal, cabe aos mesmos determinar as suas prioridades, por meio da previsão recursos em matérias específicas, assim como definir prazos para elaboração dos instrumentos (ZMITROWICZ, BISCARO e MARINS, 2013).

No que tange à relação entre o orçamento e os cidadãos, Cavalcante (2008) o considera como um elemento básico do contrato político estabelecido com o governo, podendo ser considerado como mecanismo de controle público sobre o Estado.

Deve ser ressaltado que este controle pode ser realizado por cada cidadão, a partir de audiências públicas ou portais da transparência, ou ainda via conselhos. Rocha et. al (2013) destaca a importância do conselho na fiscalização e controle do orçamento público, contudo é essencial sua articulação social e política.

No âmbito da habitação, a legislação prevê a criação do CMH, todavia a instituição não garante a sua efetividade em prol do acompanhamento da elaboração dos orçamentos públicos locais.

MATERIAIS E MÉTODOS

Objeto de Estudo e Coleta de Dados

O estudo pode ser classificado como descritivo, a partir de uma abordagem quantitativa, pelo qual buscou-se responder ao objetivo proposto.

Os objetos do estudo foram os instrumentos do SNHIS, analisando seus possíveis reflexos em termos do Esforço Orçamentário Habitacional (EOH). O EOH é um dos sub-índices que compõem o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP). Seu valor é representado pela proporção dos gastos orçamentários apresentados nas Prestações de Contas Anuais (PCA) de cada município realizados nas subfunções de habitação rural e habitação urbana.

Quanto à área de abrangência do estudo, abarcou-se os municípios do estado de Minas Gerais. Deve ser ressaltado que do universo de 853 municípios reduziu-se para 810 (94,9% do total), devido a restrições de informações de algumas variáveis. Os dados foram obtidos por fontes de institutos estaduais e federais, os quais destacam-se: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação João Pinheiro. Foram utilizadas três técnicas: (i) análise de agrupamentos (*cluster*); (ii) estatística descritiva (para caracterizar os *clusters* formados), e; (iii) teste t para amostras independentes.

Análise dos Agrupamentos

A Análise de *Cluster* é um método estatístico em que, disposto de uma amostra com determinado número de objetos (cada um com seu respectivo *score*) para certo número de variáveis, realiza um esquema de agrupamento de objetos em categorias onde aqueles semelhantes incorporam as mesmas categorias (MANLY, 1986). Nesse sentido, Souki et al. (2003) destaca que esses objetos ou indivíduos, são classificados em grupos homogêneos, os chamados *clusters*, sendo semelhantes entre si e diferentes em relação aos *clusters* formados.

Jain e Dubes (1988) apresentam algumas etapas-padrão (Figura 2) para a realização de uma análise de cluster: (i) representação padrão; (ii) definição de uma medida padrão de

proximidade apropriada ao domínio dos dados; (iii) realização da agregação ou agrupamento em clusters; (iv) abstração de dados (caso necessário), e; (v) avaliação do output.

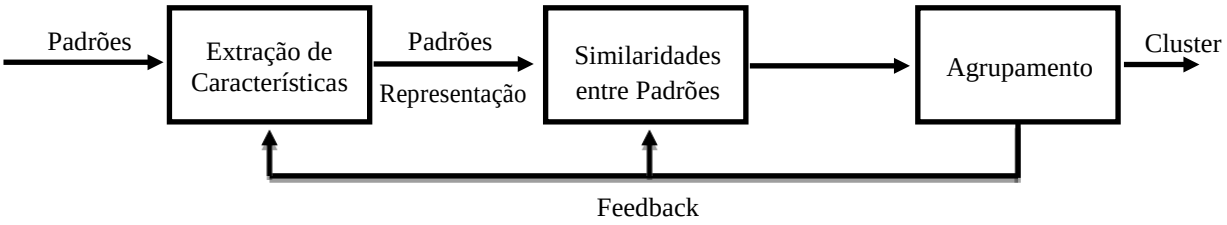

Figura 2 – Estágios da Análise de Cluster.
Fonte: Jain, Murty e Flynn (1999)

A análise de cluster foi utilizada para agrupar os municípios do estado de Minas Gerais que apresentam características semelhantes em relação às variáveis do Quadro 2. A escolha por este procedimento atende a um interesse específico do estudo para que se possam realizar comparações entre os grupos de municípios selecionados, tendo em vista as grandes disparidades existente entre os municípios mineiros. Para a análise de cluster foram utilizadas cinco variáveis, todas do ano de 2010. As variáveis foram escolhidas visando abarcar fatores como aglomeração de contingente populacional (Taxa de Urbanização e Densidade Demográfica), capacidade administrativa e tributária do poder público municipal (Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário e formação dos servidores) e o Déficit Habitacional, que representa o principal indicador da necessidade de unidades habitacionais do país.

Variável	Descrição	Fonte dos Dados
Taxa de Urbanização	Porcentagem da população residente no perímetro urbano sobre a população total.	IBGE
Densidade Demográfica	Calculado pela razão entre o total da população municipal e tamanho da área em que se localiza o município (área urbana e rural).	IBGE
Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário	O indicador revela, com base na composição das principais receitas correntes e impostos da administração, seu grau de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que determina sua capacidade de financiar os serviços que oferta e presta à sociedade com receitas que têm, como fato gerador, suas atividades econômicas, mesmo que essas receitas sejam classificadas como transferências no plano de contas do orçamento.	FJP
Funcionários Municipais com Ensino Superior	Percentual de servidores municipais com ensino superior ou pós-graduação.	PBIM
Déficit Habitacional Municipal	O déficit habitacional é calculado como a soma de quatro componentes: domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados.	FJP

Quadro 2 – Variáveis utilizadas para formação de clusters
Fonte: adaptado a partir de IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais; Fundação João Pinheiro.

Para os fins deste estudo foi realizada a análise de cluster hierárquico. O método de cluster escolhido foi o Ward, buscando reduzir a variação entre os elementos do mesmo grupo (TAKAHASHI e ROHRICH, 2001).

Deve ser ressaltado que os dados secundários coletados para a realização deste estudo foram referentes ao ano de 2010, visto que neste ano foram divulgados os dados mais recentes do déficit habitacional municipal pela Fundação João Pinheiro (FJP), responsável pela elaboração do estudo.

Realizou-se a técnica de estatística descritiva para caracterizar os clusters formados, buscando fornecer descrições e detalhamentos dos dados de forma a propiciar uma melhor compreensão das informações e avaliar a consistência dos dados. Essa técnica se faz importante, principalmente ao se utilizar um conjunto grande de dados (TRIOLA, 2005).

As informações oferecidas pela estatística descritiva auxiliaram na compreensão das análises de clusters e também do teste de médias para comparação de grupos.

Teste T para Amostras Independentes

Segundo Pestana e Gageiro (2008), este teste é usado para realizar comparações, em relação à uma variável quantitativa, entre dois grupos com amostras diferentes. Considera-se como amostras diferentes “se os valores amostrais de uma população não estão relacionados

ou, de alguma forma, emparelhado ou combinados com os valores amostrais selecionados da outra população" (TRIOLA, p. 372).

Este teste foi utilizado como forma de comparar os municípios em relação à adesão ou não de algum instrumento ou procedimento estimulado pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Assim, buscou-se em conjuntos de dados, destacar se haviam diferenças significativas entre os grupos (aderiu ou não aderiu) e verificar com que sentido ocorrem as diferenças.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Análise de Cluster

Inicialmente, foi proposta a análise de cluster, tendo como base sete variáveis: Taxa de Urbanização (TxUrb), Densidade Demográfica (DenDem), Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), Déficit Habitacional Municipal (DefHab) e Proporção de Funcionários da Administração Pública Municipal com Ensino Superior (FunSup), Índice de Gini (IG) e Esforço Orçamentário Habitacional (EsfOrçHab).

Anterior à realização deste procedimento foi elaborada uma matriz de correlação como meio para se verificar se as variáveis estavam relacionadas e qual o grau dessa relação. Ressalta-se que duas variáveis foram retiradas do modelo tendo em vista que não apresentavam correlação estatisticamente significativa ou apresentavam essa relação de forma negativa. Buscou-se compor o conjunto de variáveis de modo que apresentassem uma correlação com o mesmo sentido (neste caso, positivo), porém sem níveis extremamente altos, considerados neste estudo como superiores à 0,9.

As variáveis Índice de Gini e Esforço Orçamentário Habitacional (EsfOrçHab) foram eliminadas para os fins de realização da análise de cluster. Destaca-se que as demais cinco variáveis apresentaram correlação estatisticamente significativa, entre fraca e razoável, com sinal positivo. As variáveis com maior grau de correlação (0,491) foram a Taxa de Urbanização e o Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE). Essa situação se deve ao fato de que municípios com maior grau de urbanização (ou próximos à grandes centros) são mais propensos à emersão de sistemas de inovação (SANTOS, 2008), elevando seu grau de desenvolvimento, e por consequência, melhorando sua capacidade de arrecadação. As demais variáveis apresentaram correlação entre 0,333 e 0,2 (Tabela 1).

Tabela 1 – Matriz de Correlação das Variáveis para Análise de Cluster

		TxUrb	DenDem	IDTE	DefHab	FunSupPos
TxUrb	Correlação Pearson	1	0,274**	0,491**	0,333**	0,200**
	Significância		0,000	0,000	0,000	0,000
DenDem	Correlação Pearson	0,274**	1	0,276**	0,604**	0,141**
	Significância	0,000		0,000	0,000	0,000
IDTE	Correlação Pearson	0,491**	0,276**	1	0,473**	0,220**
	Significância	0,000	0,000		0,000	0,000
DefHab	Correlação Pearson	0,333**	0,604**	0,473**	1	0,265**
	Significância	0,000	0,000	0,000		0,000
FunSup	Correlação Pearson	0,200**	0,141**	0,220**	0,265**	1
	Significância	0,000	0,000	0,000	0,000	

** Correlação é significativa a um nível de 0.01.
Fonte: elaboração própria a partir dos resultados do software SPSS.

Determinado o conjunto de variáveis, prosseguiu-se com a realização do procedimento. Na análise de cluster, optou-se pela formação de quatro agrupamentos de municípios considerados homogêneos em relação às variáveis utilizadas para a análise. A partir de então, tornou-se necessária a caracterização de cada cluster como forma de entender suas semelhanças e, principalmente, diferenciá-los dos demais agrupamentos. Antes de prosseguir com as análises, faz-se necessário esclarecer que a intenção do estudo foi compreender todos os municípios do estado, porém devido à ausência de dados em relação à alguns destes municípios, a análise foi com somente 810, resultado da eliminação de 43 casos incompletos.

Como vias para comprovar se há diferença significativa entre os clusters formados, fez-se necessário realizar um teste para comparação de médias para confirmar (ou não) se os grupos foram estatisticamente distintos. Nesse sentido, é necessário realizar um Teste de Normalidade para verificar qual o tipo de teste a ser empregado (paramétrico ou não-paramétrico).

Realizou-se o teste *Shapiro-Wilk* para verificação da normalidade. A hipótese nula testada neste procedimento considera que a distribuição se aproxima da Normal. Destaca-se que a hipótese nula foi refutada, a um nível de significância de 5%, em todas das variáveis.

Rejeitando a hipótese nula, o teste *Shapiro-Wilk* demonstrou que as distribuições das variáveis não apresentam comportamento Normal, portanto, para verificação da diferença significativa recomenda-se a utilização de um teste não paramétrico. Assim, a comparação entre as médias dos clusters foi realizado por meio do teste não paramétrico *Kruskall-Wallis*. Destaca-

se que todas as variáveis rejeitaram a hipótese nula a um nível de significância de 5%, comprovando que a diferença entre os clusters são significativas em relação à todas as variáveis.

Após a realização das análises pertinentes, apresentam-se as descrições dos clusters formados:

Cluster 1: O cluster 1 (um) possui o maior número de municípios, 425 no total. Agrupa, tanto em termos de resultado individual quanto em grupo, as menores taxas de urbanização (Mínimo: 19%; Média: 55%). Resultado semelhante pode ser encontrado em relação à Densidade Demográfica (Mínimo: 1,36 hab./km²; Médio: 23,01 hab./km²), ao IDTE (Mínimo: 12,19; Média: 23,72) e à proporção de funcionários com ensino superior (Mínimo: 2%; Média: 8,3%). Devido ao porte dos municípios, os resultados referentes ao déficit habitacional foram baixos em relação aos demais clusters, tendo em vista que tal fenômeno se concentra em regiões urbanas com maior concentração populacional. De modo geral, este agrupamento é formado por municípios de menor porte, com vocações rurais ainda fortes e com baixo grau de desenvolvimento.

Cluster 2: O segundo cluster foi formado por 254 municípios, maioria urbanos (Média: 77%). Possuem uma considerável variação em relação à densidade demográfica (Mínimo: 3,28 hab./km²; Máximo: 374,8 hab./km²) e IDTE (Mínimo: 15,86; Máximo: 51,38). Menos da metade dos servidores públicos municipais, em média, possuem ensino superior (35%). Os municípios desse cluster possuem 320 unidades habitacionais, em média, que se configuram como déficit habitacional.

Clusters 3: Os municípios agrupados neste cluster possuem elevada taxa média de urbanização (Média: 86%), com grande amplitude entre os municípios com maior e menor níveis de densidade demográfica (Mínimo: 2 hab/km² e Máximo: 1.468 hab/km²). O conjunto possui o segundo melhor nível de desenvolvimento econômico e tributário (Média: 58,44), assim como unidades habitacionais em situação de déficit (Média: 1.517). A proporção de funcionários com ensino superior foi de 31,51%.

Cluster 4: Formados por oito municípios, esse agrupamento possui elevado grau de variabilidade em relação à densidade demográfica (Desvio Padrão: 995,96) e déficit habitacional (Desvio Padrão: 7644), variáveis relacionadas com o nível populacional. Em relação ao IDTE, o cluster 4 possui a maior variabilidade entre todos (Desvio Padrão: 28,83), demonstrando certa discrepância entre alguns municípios. Os municípios deste cluster são

altamente urbanizados e apresentam os maiores resultados em relação à proporção de servidores públicos com nível superior de ensino.

Apresentadas as principais características dos *clusters* formados, foram realizadas análises como forma de verificar se os municípios que aderiram a um ou mais instrumentos e procedimentos estimulados pelo SNHIS, possuem diferença estatisticamente significativa, em termos de esforço orçamentário habitacional, em relação àqueles que não o fizeram. Para tanto, foram realizados testes t para amostras independentes, realizando comparações em cada *cluster*.

Aplicação do Teste T

No presente artigo buscou-se identificar se os instrumentos de planejamento habitacional influenciam diretamente no esforço orçamentário em habitação. Para tanto, realizou-se um teste de médias para amostras independentes para cada um dos instrumentos ou procedimentos promovidos pelo SNHIS (Adesão ao SNHIS, Lei de Criação do Fundo Habitacional, Lei de Criação do Conselho e Plano Habitacional).

Em relação à Adesão ao SNHIS, até o ano de 2010, somente 4% dos municípios de Minas não haviam aderido ao Sistema (Figura 3), fato que demonstra a alta difusão da iniciativa do governo federal. Com vistas a destacar a instituição da lei de Criação do Fundo Municipal de Habitação, destaca-se que 78% possuíam tal instrumento (Figura 4). No quesito criação de Lei que institui o Conselho Municipal de Habitação, destaca-se que todos os municípios já haviam aprovado (Figura 5). Por fim, o instrumento com o menor nível de adesão, a elaboração do Plano Habitacional, aparece com 55% de adesão pelos municípios (Figura 6).

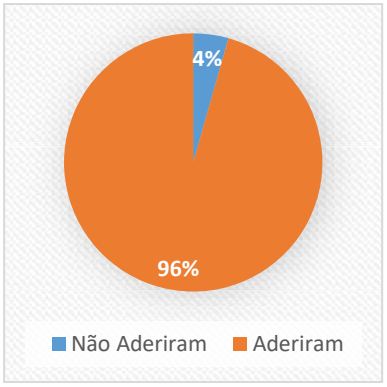

Figura 3 – Adesão ao SNHIS

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Mcidades.

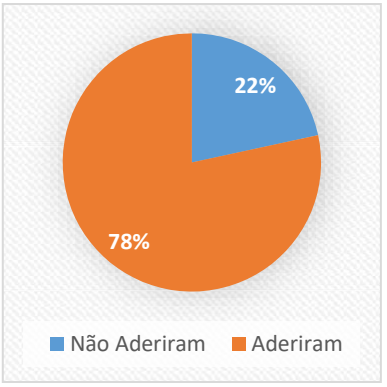

Figura 4 – Lei de Criação do Fundo

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Mcidades

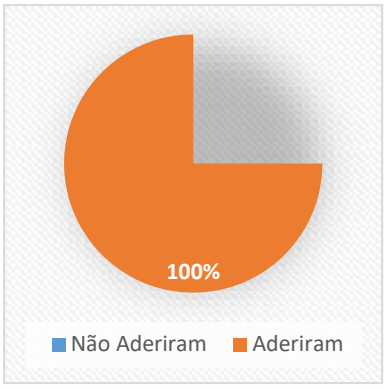

Figura 5 – Lei Criação CMH

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Mcidades.

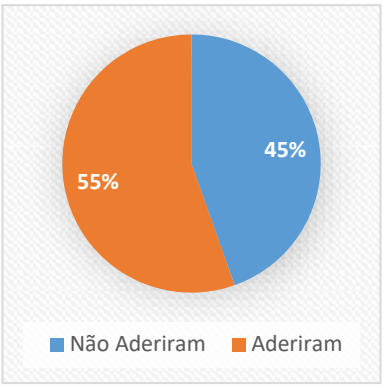

Figura 6 – Elaboração do P. Habitacional

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Mcidades

Para realização do Teste T, foram utilizadas como hipóteses, as seguintes sentenças:

H_0: Os esforços orçamentários entre os grupos são iguais. H_1: Os esforços orçamentários entre os grupos não são iguais.

Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (AdSNHIS)

Em relação à adesão ao SNHIS, destaca-se que em nenhum dos agrupamentos verificou-se diferenças entre os esforços orçamentários em habitação nos municípios que haviam aderido em relação àqueles que não haviam aderido ao sistema. Tal fato pode ser explicado por esse item ser um procedimento padrão para que os municípios se relacionem com o governo federal.

Esse procedimento deveria influenciar no esforço habitacional, tendo em vista que o governo federal estimula essa adesão por meio do repasse de recursos para o setor habitacional, porém foi dado um prazo para que os municípios aderissem ao sistema, assim, no ano de 2010 (período em que foram coletados os dados) ainda estava em vigência o prazo para a adesão. Tal prazo se encerrou no ano de 2012.

Lei de Criação de Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (LCrFun)

No tange a instituição da Lei de Criação do Fundo Municipal de Habitação, destaca-se que foram obtidos resultados quase semelhantes em relação ao item anterior, tendo em vista que neste item, o cluster 3 apresentou diferença significativa (a um nível de 5% em relação)

entre os grupos que haviam ou não instituído a Lei. Assim, na Tabela 2 estão apresentados os resultados obtidos.

Foi obtido um valor estatisticamente significativo, à 1%, no Teste de Levene (1ª linha). Nesse sentido, foi possível rejeitar a hipótese nula (esforços orçamentários são iguais), comprovando que existem diferenças estatisticamente significativas entre os grupos

Tabela 2 - Teste T para amostras independentes do Cluster 3

		Teste Levene'spara igualdade de variâncias		Teste T para Igualdade de Médias						
		F	Sig.	t	df	Sig.	Diferença média	Diferença Erro Padrão	95% Intervalo de confiança das diferenças	
									Inferior	Superior
EsfOrçHab	Igualdade das Variâncias Assumidas	23,045	0,000	2,087	121	0,039	0,6695	0,3208	0,034	1,304
	Igualdade das Variâncias Não Assumida			0,736	5,042	0,494	0,6695	0,9093	-1,662	3,001

Fonte: elaboração própria a partir do software SPSS.

Os dados propõem que os municípios que possuem um Fundo Municipal de Habitação no Cluster 3, tem proporcionado um esforço orçamentário 0,6695 superior àqueles que não instituiriam o Fundo. A existência deste fundo é um pré-requisito do governo federal para transferência de recursos não somente para construção de unidades habitacionais, como também para o desenvolvimento institucional e a realização de assistência técnica (BRASIL, 2010).

Por estar diretamente ligado ao repasse de recursos este resultado era esperado, porém não significa que houve maior esforço do município em aplicar seus recursos na área habitacional, mas sim o capital fruto de transferências do governo federal.

Conselho Municipal de Habitação em atividade

Neste tópico destaca-se que a comparação entre médias em relação à criação de Lei para instituição do CMH não seria possível, tendo em vista a total adesão dos municípios em relação a esse quesito. Porém, para fins de comparação será utilizado outra informação, que oferece um

avanço maior em relação aos conselhos. Assim, foi realizado o Teste T em relação aos municípios que possuem CMH ativo e aqueles que não possuem.

Destaca-se que, com exceção do agrupamento 2, os demais não apresentaram diferença estatisticamente significativa. A um nível de significância de 5%, foi identificado diferenças entre o grupo que possuem CMH ativo em relação aos municípios do mesmo cluster que não possuem. Porém, em geral, os municípios desse grupo que possuem conselho ativo têm um esforço orçamentário em habitação 0,2350 menor do que aqueles que não possuem (Tabela 3).

Tabela 3 - Teste T para amostras independentes do Cluster 2

		Teste Levene's para igualdade das variâncias		**Teste-T para igualdade das médias**						
		F	**Sig.**	**t**	**df**	**Sig.**	**Diferença Média**	**Diferença erro padrão**	**95% Intervalo de confiança das diferenças**	
									Inferior	**Superior**
EsfOrçHab	Igualdade das variâncias assumida	6,964	0,009	-2,028	252	0,044	-0,2350	0,11592	-0,4633	-0,0067
	Igualdade das variâncias não assumida			-1,768	119,22	0,080	-0,2350	0,13294	-0,4982	0,0281

a. Método Ward = 2

Fonte: elaboração própria a partir do software SPSS.

Como destacado por Rocha et. al (2013), o conselho pode contribuir para o orçamento público a partir da fiscalização e acompanhamento do mesmo. Contudo, os resultados demonstram o que a existência dos mesmos não garante a elevação dos investimentos no setor habitacional.

Plano Habitacional

Considerando o plano habitacional, destaca-se que em nenhum dos clusters pôde ser percebida diferença estatisticamente significativa nos agrupamentos, ou seja, segundo o modelo

testado o fato de o município ter plano habitacional não influencia no nível do esforço orçamentário realizado.

Esse instrumento é o que apresenta maiores dificuldades em termos de elaboração e implantação, assim teve a menor proporção de municípios que o formularam. Em tese, seus resultados são perceptíveis em um período de tempo maior, tendo em vista que impactam na forma de planejamento da ocupação dos municípios.

Este resultado é preocupante considerando que a função do PLHIS visa promover o planejamento habitacional de forma integrada entre as esferas de governo (BRASIL, 2010), algo essencial enfrentar o complexo e multidisciplinar problema do déficit habitacional.

CONCLUSÃO

Como objetivo, pretendeu-se analisar se em municípios que instituíram os instrumentos do SNHIS houve diferenças em relação aos que não instituíram, em termos de esforço orçamentário habitacional.

A intenção do governo federal em promover ações que estimulem o desenvolvimento do setor habitacional nos municípios pode trazer importantes benefícios. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) possui relevante papel, principalmente no que se refere à mecanismos de planejamento e gestão.

Dessa forma, esperava-se que a instituição de mecanismos de participação, planejamento e gestão pudessem contribuir para a relativa melhora do esforço orçamentário habitacional, porém tal melhora não foi identificada em todos os agrupamentos e nem todas as variáveis.

No que diz respeito à criação do fundo local de HIS, verificou-se que os municípios que o instituíram apresentaram maior EOH. Todavia, não foi possível identificar a origem e o destino destes recursos, fato direciona à alguns questionamentos futuros: Os recursos são provenientes do esforço dos municípios ou das transferências intergovernamentais? Para quais ações habitacionais foram destinados?

Em relação à presença dos CMH, não foi percebida uma influência positiva em relação ao EOH. O fato de um conselho existir não garante a efetividade de sua participação e, menos ainda, a sua capacidade de intervir no âmbito da esfera pública e influenciar as decisões em prol de causas específicas, como a habitacional. Uma possível justificativa para tal resultado pode

encontrar embasamento a partir de Rocha et. al (2013) que aponta ser essencial aos conselhos uma articulação social e política. Os CMHs estão articulados?

Já em relação à elaboração do PLHIS, foi notável a baixa proporção de municípios que não o instituíram. Arretche, Vasquez e Fusaro (2007) apontaram a baixa capacidade administrativa dos municípios brasileiros, o que poderia justificar esse desempenho. Sem o lastro de um instrumento de planejamento, o desenvolvimento das ações voltadas à área habitacional poderá ser comprometido.

Deve ser ressaltado que estes resultados expressaram o ano de 2010, portanto não se pode determinar que tais instrumentos não possuem influência no esforço orçamentário habitacional. Para identificar os resultados com um horizonte temporal maior poderão ser análises em termos de impacto, possibilitando uma abordagem diferenciada, cujos resultados poderão ou não confluir com os apresentados neste estudo.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. (Coord.); VASQUEZ, D. e FUSARO, E. **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BERTALANFFY, L. von. **General System Theory:** foundations, development, applications. New York: G. Braziller, 1969.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. **Cadernos MCidades Habitação.** Brasília: 2004.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília: ANESP, 2008, Vol. 6, Nº 2.

ROCHA E. N., CUNHA, J. X. P. da, LIRA, L. S. S. P., OLIVEIRA, L. B. de, NERY, A. A., VILELA, A. B. A., PRADO, F. O. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 96, p. 104-111, jan./mar. 2013

FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recente. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática a análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun, 2000.

INGRAHAM, Patrícia W., **In pursuit of performance: management systems in state and local government** . Baltimore (MD): The John Hopkins University Press, 2007.

JAIN, A. K. AND DUBES, R. C. **Algorithms for Clustering Data. Prentice-Hall advanced reference series**. UpperSaddle River: Prentice-Hall, 1988.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MANLY, B. F. J. **Multivariate statistical methods**: a primer. London: Chapman and Hall, 1986.

PESTANA, M.; GAGEIRO, J. **Análise de Dados para Ciências Sociais.** 5ed. Lisboa: Sílabo, 2008.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; e ROSA, Maira Berenice. Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública. 5 ed. São Paulo, Atlas, 1997.

REIS, Heraldo da Costa. Contabilidade municipal: teoria e prática. 2 ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1985.

SILVA, M. C. Uma abordagem dos reflexos contábeis decorrentes do cancelamento das despesas públicas dos restos a pagar da União. 1999 – 2003. 2005. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. UnB/UFPB/UFPE/UFRN, Recife, 2005.

SOUKI, G. Q.; SALAZAR, G. T.; ANTONIALLI, L. M.; PEREIRA, C. A. Atributos que afetam a decisão de compra dos consumidores de carne bovina. **O. R. & A. Revista de Administração da UFLA**, 5(2), jul-dez, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v 18, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

TAKAHASHI, A. R. W.; ROHRICH, S. S. A expansão do ensino de administração: um estudo exploratório no ensino médio em duas instituições federal no município de Curitiba. EnANPAD, **Anais...** Rio de Janeiro, 2001.

TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. 9ed. São Paulo: LTC, 2005.

ZMITROWICZ, W., BISCARO, C., MARINS, K. R. C. C. A organização administrativa do município e o orçamento municipal. São Paulo: EPUSP, 2013. 38 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/20).