

O MCMV E O DÉFICIT HABITACIONAL DE BAIXA RENDA: UMA ANÁLISE INTRAURBANA PARA CINCO REGIÕES METROPOLITANAS

Vicente Correia Lima Neto

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – vicente.neto@ipea.gov.br

Cleandro Krause

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – cleandro.krause@ipea.gov.br

Bernardo Alves Furtado

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – bernardo.furtado@ipea.gov.br

1. INTRODUÇÃO

Desde quando foi criado o Minha Casa Minha Vida (MCMV), em 2009, o programa ganhou a hegemonia da provisão habitacional no Brasil. O MCMV encontra-se, atualmente, em sua segunda fase (MCMV 2), iniciada em junho de 2011, para a qual foram reservados investimentos da ordem de R\$ 71,7 bilhões, sendo R\$ 62,2 bilhões via recursos da OGU¹, destinados à contratação de mais de 2 milhões de unidades habitacionais (UH), das quais, 1,2 milhões de unidades para a Faixa I. O foco deste estudo compreende a Faixa I (famílias com renda de até R\$ 1.600), na modalidade operada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e com forte subsídio do OGU.

Tal produção habitacional do MCMV corresponde à faixa de renda que concentra a maior parte do déficit habitacional, o qual é composto por quatro componentes: (i) precariedade habitacional; (ii) coabitação familiar; (iii) ônus excessivo com aluguel; e (iv) adensamento excessivo em domicílios locados (BRASIL, 2011). Segundo Lima Neto, Furtado e Krause (2013), o déficit habitacional entre os domicílios habitados por famílias com renda de até 3 salários mínimos correspondia a 73,6% do déficit total em 2012. O déficit habitacional, portanto, é indicador apropriado para uma política habitacional que tenha como alvo a Faixa I². A decisão de analisar o déficit habitacional neste estudo, também leva em conta sua utilização histórica como indicador em programas e ações habitacionais nos planos

¹ Ver:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/MedidaProvisoria/MedidaAlteracoesDestaques.pdf>

² Para uma discussão do déficit e da demanda na política habitacional brasileira, ver Krause, Balbim e Lima Neto (2013).

plurianuais (PPA), além de ter sido utilizado como referência no Plano Nacional de Habitação (PlanHab)³.

Uma crítica corrente ao programa Minha Casa Minha Vida ressalta a má inserção urbana das UH produzidas: localizações periféricas e mal servidas por transporte público, carentes de serviços básicos etc. Nos grandes centros urbanos e nas regiões metropolitanas, sua inserção seria ainda mais problemática, em razão dos custos mais altos dos terrenos. Este distanciamento da produção da moradia das regiões centrais, comumente concentradoras de empregos, acaba por gerar um importante impacto na mobilidade intraurbana da população, cujo reflexo direto é no deslocamento.

Este estudo examina duas hipóteses: a primeira, que a produção do MCMV-FAR estaria sendo realizada distante dos centros das regiões metropolitanas em razão do custo do terreno e que os empreendimentos estariam se distanciando do centro das regiões metropolitanas com o passar do tempo⁴. Buscaremos verificá-la a partir de uma análise temporal e espacial da distribuição da produção do MCMV nas regiões metropolitanas (RMs) definidas como recorte de pesquisa.

Como segunda hipótese, supõe-se que a produção do MCMV esteja espacialmente desvinculada do déficit habitacional a partir do qual foi ou poderia ter sido dimensionada. Procuraremos responder a hipótese a partir da comparação da distribuição espacial do déficit habitacional por área de ponderação do Censo 2010 com a localização da produção do MCMV nas RMs escolhidas.

Assim, o objetivo deste capítulo é analisar espacialmente (i) a localização do déficit habitacional intraurbano metropolitano e (ii) a localização da oferta de habitação de interesse social nas RMs de Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Porto Alegre e Goiânia –escolha que garante que cada grande região do Brasil tenha uma RM de estudo. Admite-se que a oferta do MCMV Faixa I, se bem focalizada no público-alvo, possa contribuir para a redução do déficit. Não há garantia, contudo, de que o atendimento de qualquer família beneficiada por uma

³ Dados atualizados do déficit habitacional na tipologia de municípios utilizada no PlanHab podem ser encontrados em Krause, Lima Neto e Furtado (2013).

⁴ Apontamos, como possível medida de solução, a retomada da discussão existente no PLANHAB sobre um auxílio financeiro destinado a mitigar possíveis diferenças locacionais do custo de produção habitacional – como é o caso atual dos terrenos destinados à produção de interesse social.

unidade habitacional do MCMV implique necessariamente na redução de uma família do contingente do déficit habitacional brasileiro.

A próxima seção apresenta alguns estudos recentes, que tratam da oferta do MCMV e abordam, de alguma forma, o déficit habitacional, trazendo, ainda, alguns aspectos da dinâmica imobiliária e residencial em grandes centros urbanos, que podem ser úteis para entender a localização de empreendimentos do MCMV. A terceira seção apresenta os estudos de caso e a quarta seção conclui o trabalho com considerações acerca das possibilidades para a política pública.

2. A DISTRIBUIÇÃO INTRAMETROPOLITANA DA OFERTA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL EM ESTUDOS RECENTES

Realizando comparações entre oferta e déficit habitacional, Krause, Balbim e Lima Neto (2013) examinaram a distribuição de contratações de empreendimentos do MCMV para a Faixa I. Aplicando uma medida de correlação entre o número de unidades habitacionais ofertadas em cada município até meados de 2012 e o respectivo déficit habitacional⁵, em áreas representativas (unidades da federação ou agregações de UF), verificou-se que uma situação de baixo ajuste (e correspondente baixa correlação) é facilmente associada à presença predominante de unidades habitacionais do MCMV em municípios de periferia metropolitana e/ou do interior.

Royer (2013) também realizou comparações entre a oferta de unidades habitacionais do MCMV e a presença de precariedade habitacional, neste caso domicílios em aglomerados subnormais nas três maiores aglomerações urbanas do país. Quanto à localização da oferta do MCMV, nota-se a “discrepância entre os números de unidades financiadas pelo FAR e pelo FGTS no município de São Paulo”, o que pode ser devido ao “custo do terreno em uma cidade cujo mercado imobiliário é um dos mais pujantes do país”. Royer lembra ainda que a “ausência de terrenos disponíveis com preços compatíveis ao limite do MCMV Faixa I é um dos principais motivos apontados na imprensa por empresários da construção civil e mesmo por dirigentes do setor público como dificultador para a execução de unidades habitacionais para esta faixa de renda”.

⁵ Foi utilizado o déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro com os dados do Censo Demográfico 2000.

Na coletânea organizada por Cardoso (2013) encontram-se análises da localização da produção do MCMV nas RMs do Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Belo Horizonte e Goiânia. De modo geral, os estudos reunidos por Cardoso apontam para a escolha de terrenos de baixo custo para os empreendimentos da Faixa I, tendo sido relatadas situações de propriedade dos terrenos em momento anterior ao início do MCMV, seja por agentes públicos ou privados. Normalmente, os empreendimentos estão em áreas periféricas, seja no município núcleo da RM, seja nos demais municípios; entre os últimos, são mais frequentes os municípios com alta integração ao núcleo metropolitano. Não obstante a localização periférica, a presença de infraestruturas regionais de mobilidade urbana é apontada como viabilizadora de empreendimentos e associada ao “aquecimento” do setor.

Na RM de Belém, Lima et al. (2013) indicam que o município-núcleo não tinha, até julho de 2011, nenhuma contratação de unidades habitacionais do MCMV para a faixa de renda de até 3 salários mínimos⁶. Assim, os empreendimentos existentes teriam sido viabilizados por meio do estoque de terras que a COHAB-PA detém em outros municípios da RM Belém. Mercês (2013) também analisa a RM Belém, destacando que a localização periférica dos empreendimentos voltados para faixa de até 3 salários mínimos, “fora do município polo da Região não necessariamente significa inserção desfavorável no espaço intramunicipal, encontrando-se ocupações próximas a centralidades e em solo valorizado” (Mercês, op. cit., 189).

Na RM de Fortaleza, Pequeno e Freitas (2013) citam Caucaia, município que recebeu o maior número de UH do MCMV contratadas pelo FAR, ressaltando que “nem todas as unidades atendem a demanda do município”, havendo “informações do construtor responsável pelo maior empreendimento local” do programa que “indicam que 40% das unidades se destinam às famílias cadastradas em Fortaleza”, o que teria reproduzido a periferação de assentamentos urbanos (Pequeno e Freitas, op. cit., 121).

Campos e Mendonça (2013), ao examinarem a produção do MCMV na RM Belo Horizonte, entrevistaram representantes de construtoras, que informaram que os empreendimentos para a Faixa I “só foram viabilizados na primeira fase do programa porque os terrenos nos quais

⁶ Por outro lado, segundo os autores, em Belém é representativo o número de unidades habitacionais ofertadas para essa mesma faixa de renda por meio de intervenções de urbanização de favelas.

foram implantados já pertenciam às construtoras. Além disso, as respectivas prefeituras acrescentaram valor ao teto pago pela CAIXA para cada unidade habitacional e implantaram equipamentos comunitários, além de isentar impostos, garantido a rentabilidade desejada pelas construtoras” (Campos e Mendonça, op. cit., 88).

Por fim, o estudo de Moysés et al. (2013), informa que a RM Goiânia *não* é a região com o maior custo médio por m² das unidades habitacionais do MCMV – é menor, por exemplo, que no Entorno do Distrito Federal e em outras cinco regiões de planejamento do estado de Goiás, o que refletiria o “*locus* privilegiado de produção destes empreendimentos no espaço metropolitano” ao estarem localizados nas “franjas da cidade”, na região Sudoeste de Goiânia (ibid., 267-269).

Os processos de estruturação urbana vivenciados pelo MCMV, desse modo, assemelham-se aos de períodos anteriores da política habitacional brasileira, por exemplo, de atuação do BNH (1964-1986), que estariam sendo reeditados na atualidade, com a produção habitacional junto a infraestruturas que atuariam como “extensores urbanos” (termo elaborado por Manoel Lemes da Silva Neto, citado em Santos, 2007) em meio a áreas com serviços ainda precários. Ao mesmo tempo, a política habitacional, para contornar a falta de serviços essenciais nas localizações dos novos empreendimentos, viabiliza a sua provisão, prevendo recursos para este fim, conforme mostram normativos recentes⁷.

3. ESTUDOS DE CASO: O MCMV-FAR EM ESPAÇOS METROPOLITANOS

Esta seção analisa a distribuição temporal e espacial da produção do MCMV, de forma a checar as duas hipóteses postas, nas respectivas subseções. Para viabilizar esta análise definiu-se, *ad hoc*⁸, como centro de cada região metropolitana um ponto correspondente ao centro administrativo e financeiro aproximado de cada região. Como os critérios para a delimitação de regiões metropolitanas podem ser muito distintos, adotou-se, para melhor

⁷ Por exemplo, a Portaria do MCidades nº 518, de 8 de novembro de 2013, estabelece as condições para a produção de equipamentos públicos, para atenderem à demanda de empreendimentos habitacionais, com recursos do FAR: educação, saúde e “demais complementares à habitação, tais como assistência social, segurança e outros a critério da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades”.

⁸ O centro da RM de Belém foi posicionado nas imediações da Av. Portugal com a Rua Padre Champagnata. O centro da RM de Fortaleza foi considerado no cruzamento da Av. Francisco Sá com a Av. Filomeno Gomes. O centro da RM de Belo Horizonte foi localizado na Praça Raul Soares, na Av. Amazonas. O centro da RM de Porto Alegre foi situado na Praça Marechal Deodoro, entre a Rua Duque de Caxias e a Rua Espírito Santo. O centro da RM de Goiânia foi localizado na Rua 82 com a Av. Goiás, na Praça Dr. Pedro Ludovico Teixeira.

comparabilidade, a delimitação definida pelos critérios adotados por Castello Branco, Pereira e Nadalin (2013) ⁹. O déficit habitacional foi calculado para cada uma das áreas de ponderação do Censo Demográfico 2010.

3.1 Distribuição temporal da oferta de unidades habitacionais pelo MCMV

O gráfico da figura 1 apresenta o número de UH e a distância ao centro dos empreendimentos, contratados ao longo do tempo, na região metropolitana de Belém.

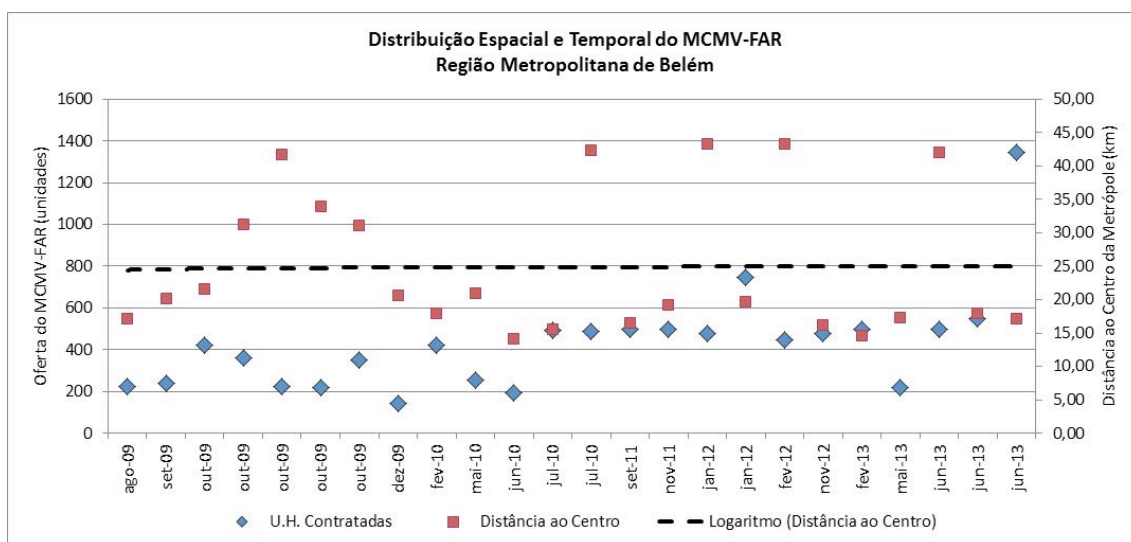


Figura 1 – Gráfico da distribuição espacial e temporal do MCMV na RM de Belém

Fonte: SNH/MCidades (base de empreendimentos do MCMV-FAR de 07/09/2013). Elaboração dos autores.

O comportamento esperado da produção habitacional pelo mercado imobiliário é que esta seja inicialmente mais central, em razão da disponibilidade de terras a um preço mais acessível. Na medida em que esta oferta torna-se escassa, a produção passaria a ocorrer em áreas mais periféricas, onde o custo da terra é menor que na região central. Mas a RM de Belém foge desta lógica de produção centro-periferia. A linha de tendência do logaritmo da distância dos empreendimentos ao centro se posiciona a uma distância estável superior a 25 km. Este comportamento possivelmente se deve a uma participação mais ativa do poder público

⁹ Este estudo atualiza os critérios de 1970 para a criação das primeiras regiões metropolitanas no Brasil. A RM de Porto Alegre mostra-se unida à RM de Caxias do Sul; ambas as aglomerações foram aqui separadas, utilizando-se como critério o limite norte da RM de Porto Alegre, conforme definida em legislação estadual mais recente.

provendo terra urbanizada para produção habitacional, em locais fora do município-núcleo da RM.

Um segundo argumento nesse sentido de periferação facilitada pelo poder público refere-se às alterações subsequentes da Portaria do MCidades nº 139, de 2009, a qual estabelece os valores máximos de contratação para unidades do MCMV – FAR, conforme linha do tempo apresentada na figura 2. As portarias 325, de 2011, e a 521, de 2012 apresentaram alterações dos limites de contratação do MCMV FAR.

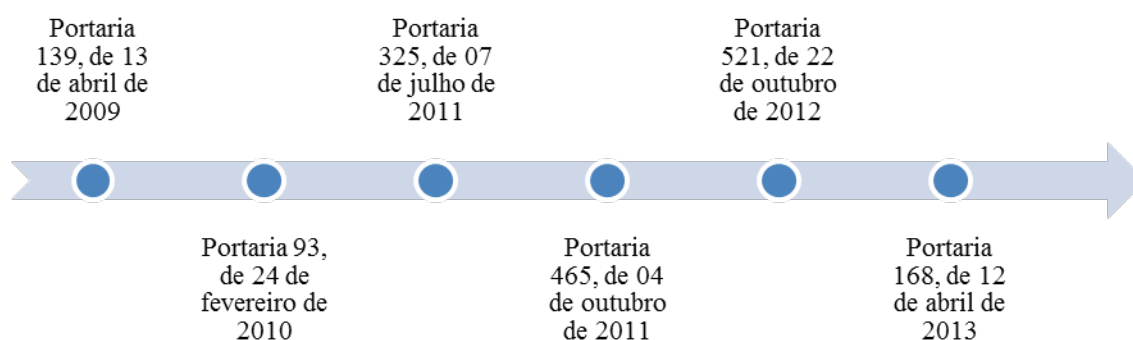


Figura 2 –Alterações das portarias do MCMV-FAR

Os valores definidos nas portarias devem ser suficientes para produzir unidades do MCMV nos espaços específicos em cada unidade da federação, sendo que as alterações deveriam dar conta do custo de produção mais a remuneração da construtora. O governo federal, assim, atua diretamente na viabilidade do programa não somente através do reajuste dos valores, mas também no controle de alguns componentes necessários à produção, realizado por ajustes de alíquotas, como o IPI e outros tributos federais. Desta forma, pergunta-se, retoricamente, qual o critério utilizado para reajuste dos valores limites do programa?

Consideramos neste estudo que uma parte do reajuste pode ser definida pela evolução do Custo Unitário Básico (CUB), calculado pelo Sinduscon (Sindicato da Indústria da Construção Civil), ou pelo Índice Nacional da Construção Civil – INCC, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Considerando que a remuneração do capital, ou o custo de oportunidade da empresa, não se altera com o tempo, o diferencial do ajuste dos limites de contratação serviria para a acomodação, no custo de produção da unidade, da elevação do custo da terra, resolvendo uma dificuldade característica do MCMV na Faixa I, que é a

disponibilidade de terras com preços acessíveis. Desse modo, seria de se esperar redução da distância relativa ao centro no período, compatível com as alterações programáticas.

No período estudado, de abril de 2009 a abril de 2013, o valor de referência máximo para construção de uma UH na tipologia casa, para a RM de Belém apresentou elevação aproximada de 59%, passando de R\$ 39 mil (2009), para R\$ 53 mil (2011) e para R\$ 62 mil em 2012, valor que permanece estável desde então. Para fins de comparação, o CUB no período para o estado do Pará, para uma tipologia equivalente a uma unidade padrão do MCMV¹⁰ passou de R\$ 756,80 o m² (abril de 2009¹¹) para R\$ 949,26 (outubro de 2012¹²), uma variação de 25,5 p.p, enquanto o INCC teve elevação de 24,1 p.p. para o mesmo período. Assim, mantida a remuneração da empresa e considerando os demais custos estáveis, além da alteração das especificações mínimas de uma unidade padrão¹³, a diferença entre a variação do CUB e do limite de contratação é igual a 33,5%, custeando a melhora do acabamento e a elevação do custo do terreno. Em termos monetários, para a RM de Belém, o resultado é de aproximadamente R\$ 13 mil, decorrente da multiplicação da diferença (35,5%) pelo valor de referência de uma unidade habitacional em 2009. Admitindo que esta margem seja mais que suficiente para custear a melhora do acabamento, seria de se esperar, com os ajustes financeiros do programa nesses marcos, quebras estruturais do comportamento da série de distância ao centro, o que não se observa pela análise gráfica da Figura 1, que mostra aleatoriedade das contratações do MCMV versus a distância ao centro desse empreendimentos, apesar da tendência ser estável.

O comportamento aleatório das contratações identificado na análise da série histórica da produção na RM de Belém repete-se nas demais regiões metropolitanas analisadas, Ou seja, as mudanças dos marcos normativos que estabelecem valores máximos de contratação não incorrem em mudanças estruturais imediatas na localização dos empreendimentos, que

¹⁰ A unidade padrão do MCMV-FAR, de acordo com a Portaria 465 de 03 de outubro de 2011, para tipologia casa, base de comparação com o CUB, é de um imóvel com sala, um dormitório para casal e outro para duas pessoas, cozinha, área de serviço (externa), além de sanitário e área de circulação. A área útil interna mínima é de 36m² e padrão de acabamento que comporta pintura nas paredes com tinta PVA e acrílica (áreas molhadas), piso em cerâmica, esquadrias em alumínio ou aço, etc.

¹¹ CUB padrão R1-Baixo. Fonte: <http://www.sindusconpa.org.br/arquivos/File/cubpadrao-abril09.pdf>

¹² CUB padrão R1-Baixo. Fonte: <http://www.sindusconpa.org.br/arquivos/File/cub-outubro-2012.pdf>

¹³ As especificações originais para a tipologia casa no MCMV previam a construção de uma unidade com 35m², compartimentada em sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios, área externa com tanque, com piso em cerâmica apenas na cozinha e banheiro, com pintura PVA em toda a residência. Comparando com a portaria vigente, as melhoras se deram na área de unidade (acréscimo de 4 m²) e da melhora da qualidade dos acabamentos (piso e revestimentos).

continuam a ter uma distribuição aparentemente aleatória. Não parece haver, portanto, relação direta entre os aumentos dos limites de contratação para as unidades habitacionais do programa e uma mudança da localização no espaço intrametropolitano que poderia estar associada a uma melhor inserção urbana.

Há clareza da existência, em todas as RMs estudadas, de dois períodos de contratação, associados, grosso modo, à primeira e à segunda fases do programa. Analisando a média da distância dos empreendimentos ao centro de cada região metropolitana para os dois períodos distintos, observamos que é mais frequente o aumento da distância entre os dois períodos de contratação. A RM de Fortaleza mostrou a maior variação e apenas a RM de Belo Horizonte apresentou o comportamento esperado, com redução da distância média de produção do MCMV em relação ao centro no segundo período.

Tabela 1 – Resumo dados estatísticos da distância dos empreendimentos do MCMV-FAR ao centro das regiões metropolitanas de análise

Região Metropolitana	Período	Media	Desvio Padrão	Início	Fim	Quant. Empreend.
Belém	1	21,34	6,41	ago-09	dez-10	11
	2	24,30	12,04	nov-11	jun-13	14
Fortaleza	1	18,70	12,41	nov-09	dez-10	18
	2	27,65	18,55	dez-11	jun-13	12
Belo Horizonte	1	28,35	11,19	jul-09	dez-10	17
	2	27,14	16,53	dez-11	jun-13	13
Porto Alegre	1	25,10	15,26	ago-09	dez-10	22
	2	31,27	14,30	ago-11	jun-13	18
Goiânia	1	20,83	6,35	jun-09	dez-10	11
	2	26,62	11,09	nov-11	jun-13	15

Elaboração dos autores, com dados da SNH/MCidades.

3.2 Distribuição espacial do déficit habitacional e da oferta de unidades no MCMV

A comparação da distribuição do déficit com a oferta do MCMV no território tem como objetivo averiguar em que medida as áreas das cidades com maiores parcelas do déficit estão recebendo unidades habitacionais que poderiam supri-las. A análise, ainda que simples, nos permite identificar o quão aderente está a produção com o déficit habitacional, em termos globais e segundo os seus componentes, tendo sido aqui calculado para as áreas de ponderação do Censo 2010, apenas para os domicílios com renda de até três salários mínimos.

Propõe-se, para fins de análise, o indicador de aderência global (IA), na forma a seguir:

$$IA = \frac{Dist_{MCMV\ w}}{Dist_{Deficit\ w}}$$

O IA consiste na razão entre a média da distância ponderada ao centro metropolitano medida para os empreendimentos do MCMV ($Dist_{MCMV\ w}$) e a média da distância ponderada ao centro metropolitano medida para o déficit habitacional ($Dist_{Deficit\ w}$). Partindo da premissa que a distribuição do déficit é heterogênea entre seus componentes no espaço intraurbano, complementa-se a análise do indicador global com o desenvolvimento dos indicadores de aderência para cada componente do déficit.

Como já colocado, a disponibilidade de terrenos é uma limitação para a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social; assim, supõe-se que um indicador mais ajustado possa ser reflexo de políticas públicas locais capazes de dispor desse insumo em localizações próximas às do déficit. Em uma situação ótima, o valor do indicador seria igual a 1, ou seja, a produção dos empreendimentos do MCMV e o déficit estariam equidistantes ao centro da metrópole. Há que observar, contudo, que o indicador proposto não permite observar se a produção e o déficit são espacialmente coincidentes, podendo haver, por exemplo, situações em que, mesmo com valor do IA igual a 1, déficit e produção concentrem-se, cada um, em setores opostos da RM. Assim, cabe complementar essa análise com a descrição da localização do déficit e da produção.

No caso da RM de Belém, o valor obtido no IA , igual a 1,90, é bem próximo aos mostrados pelas RMs de Belo Horizonte e de Goiânia, figurando assim dentre as três regiões

metropolitanas com pior aderência (Tabela 2). O IA mais ajustado é o da RM de Porto Alegre, que apresenta valor igual a 1,22.

Tabela 2 – Resumo das distâncias médias ponderadas pelo total de unidades do MCMV e do Déficit Habitacional e do Indicador de Aderência (IA) Global

Região Metropolitana	Média da distância ponderada pelas unidades do MCMV	Média da distância ponderada pelo déficit habitacional	Indicador de Aderência
Belém	24,21	12,71	1,90
Fortaleza	18,88	11,22	1,68
Belo Horizonte	25,22	13,19	1,91
Porto Alegre	25,03	20,44	1,22
Goiânia	20,82	10,38	2,00

Elaboração dos autores, com dados da SNH/MCidades e do Censo Demográfico 2010.

A análise estratificada dos indicadores por componentes (Tabela 3) ressalta a diferença da produção de unidades habitacionais retratada no indicador global na RM de Belém: o IA da precariedade (1,60) apresenta um valor abaixo do IA global da RM (1,90), porém superior ao das demais RMs (à exceção de Belo Horizonte, que apresenta valor igual). Os indicadores relativos à coabitação (1,96) e ônus excessivo (2,31) apresentaram os maiores valores dentre todas as RMs; notadamente quanto ao ônus excessivo, a análise empírica corrobora com a hipótese do elevado valor da moradia em áreas mais centrais da metrópole e a produção habitacional levada a cabo distante do centro.

Tabela 3 – Resumo das distâncias médias ponderadas pelo total de unidades do MCMV e do Indicador de Aderência (IA) Estratificado por componente do déficit habitacional para a RM de Belém

	MCMV	Precariedade		Coabitação		Ônus Excessivo		Adensamento Excessivo	
		$Dist_{MCMV w}$	$Dist_{Preca w}$	IA_{Preca}	$Dist_{Coabit w}$	IA_{Coabit}	$Dist_{Ônus w}$	$IA_{Ônus}$	$Dist_{Preca w}$
RM Belém	24,21	15,16	1,6	12,32	1,96	10,47	2,31	12,88	1,88
RM Fortaleza	18,88	21,2	0,89	12,87	1,47	9,12	2,07	10,49	1,8
RM Belo Horizonte	25,22	13,19	1,91	15,74	1,6	13,8	1,83	12,34	2,04
RM Porto Alegre	25,03	20,44	1,22	21,43	1,17	19,14	1,31	19,08	1,31
RM Goiânia	20,82	10,38	2,01	19,13	1,09	11,26	1,85	9,49	2,19

A análise gráfica permite complementar o IA na identificação da produção e do déficit metropolitano. A produção está apresentada, nos gráficos, conforme o número de unidades

habitacionais em cada empreendimento e, nos mapas, em um círculo para cada empreendimento, com diâmetro proporcional ao número de unidades habitacionais. O déficit habitacional está apresentado, nos gráficos, em número de domicílios e, nos mapas, em proporção (percentual) do número de domicílios em déficit sobre o número total de domicílios particulares permanentes de cada área de ponderação.

Na RM de Belém (Figuras 3 e 4), o déficit concentra-se na faixa de até 20 km do centro, enquanto a produção estende-se muito além. O comportamento de periferização da produção é observado com a presença de empreendimentos que totalizam cerca de 4,2 mil unidades no intervalo de 20 a 50 km do centro.

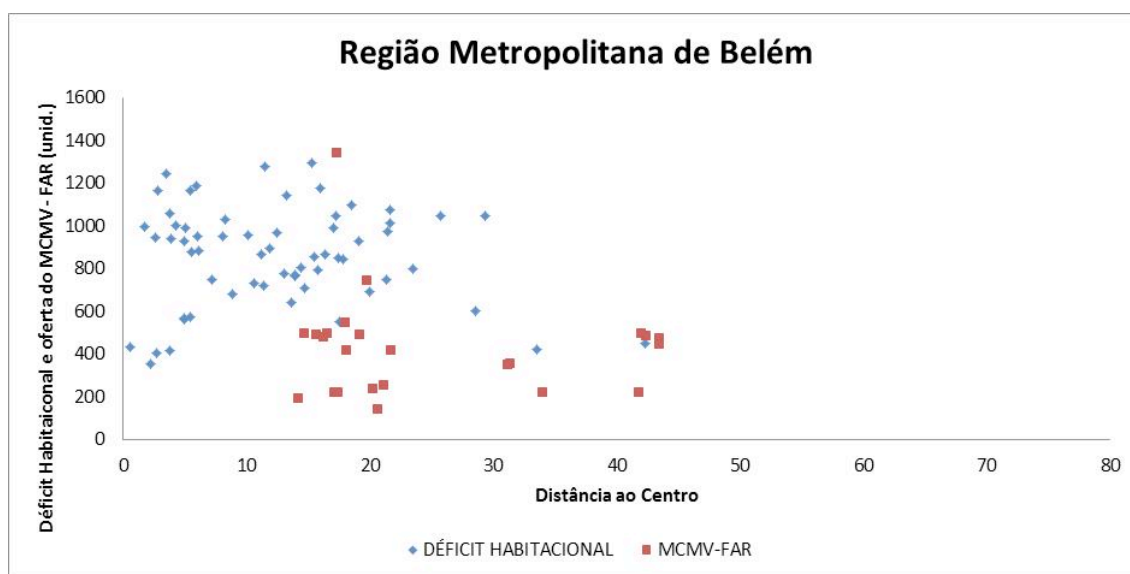


Figura 3 – Gráfico da distribuição espacial do déficit habitacional e da produção do MCMV na Região Metropolitana de Belém

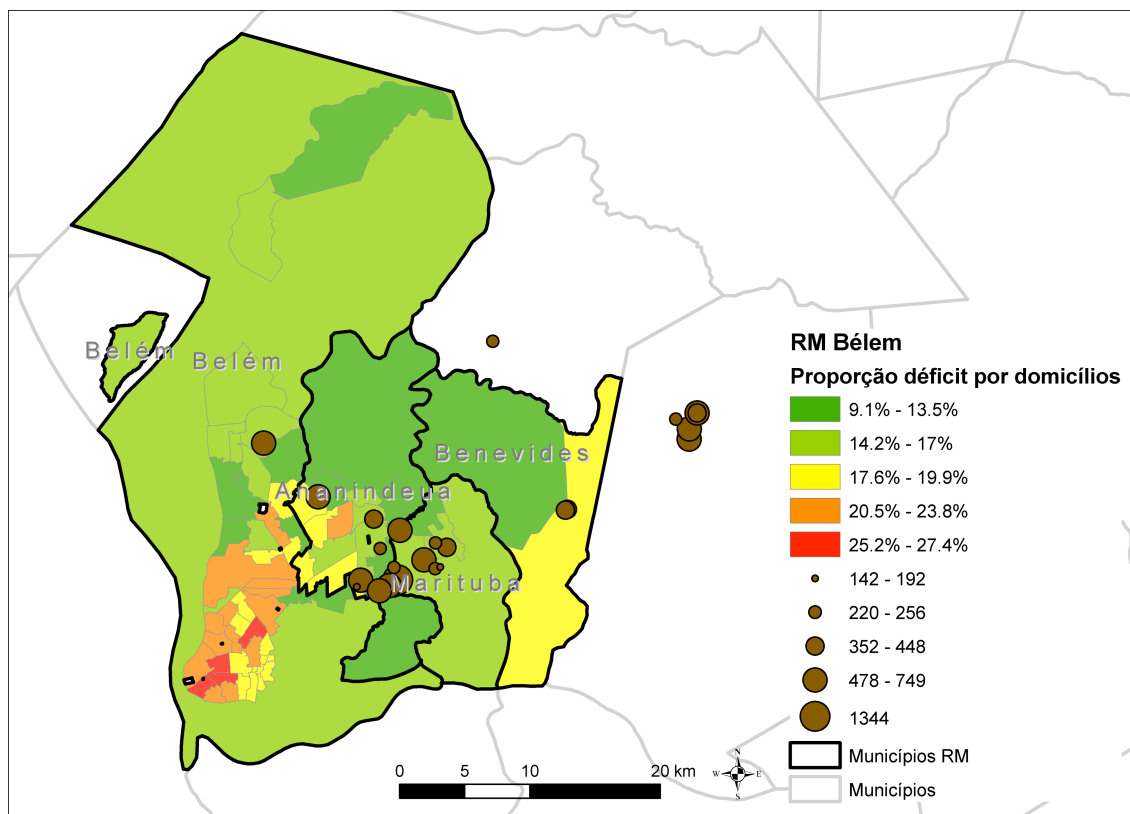


Figura 4 – Distribuição da proporção do déficit por total de domicílios e da produção do MCMV na RM Belém

Na RM de Fortaleza, a produção está concentrada no município núcleo, reunindo, junto com Caucaia, cerca de 75 % da produção metropolitana do MCMV FAR. Sob a ótica do indicador de aderência, esta RM (Tabela 3) apresenta o segundo melhor valor (1,68). Contudo, assim como na RM Belém, o déficit na RM Fortaleza é mais central se comparado com a produção, já que 86% do déficit estão situados em um raio de até 14 km do centro, enquanto a produção é mais intensa na faixa de 10 a 20 km do centro (Figuras 5 e 6).

Além desta centralidade, pode-se ressaltar um comportamento bastante similar ao observado em Belém no que diz respeito ao ônus excessivo. Dentre as RM analisadas, Fortaleza é a única que apresenta inversão na lógica constatada de produção habitacional pelo MCMV, sendo realizada mais próxima ao centro que o déficit por precariedade habitacional (indicador igual a 0,89). Infere-se daí que a precariedade nesta RM é tão periférica que, mesmo as unidades contratadas do MCMV, reconhecida e comprovadamente distantes do centro, produzem domicílios mais “centrais” que o déficit devido ao componente precariedade.

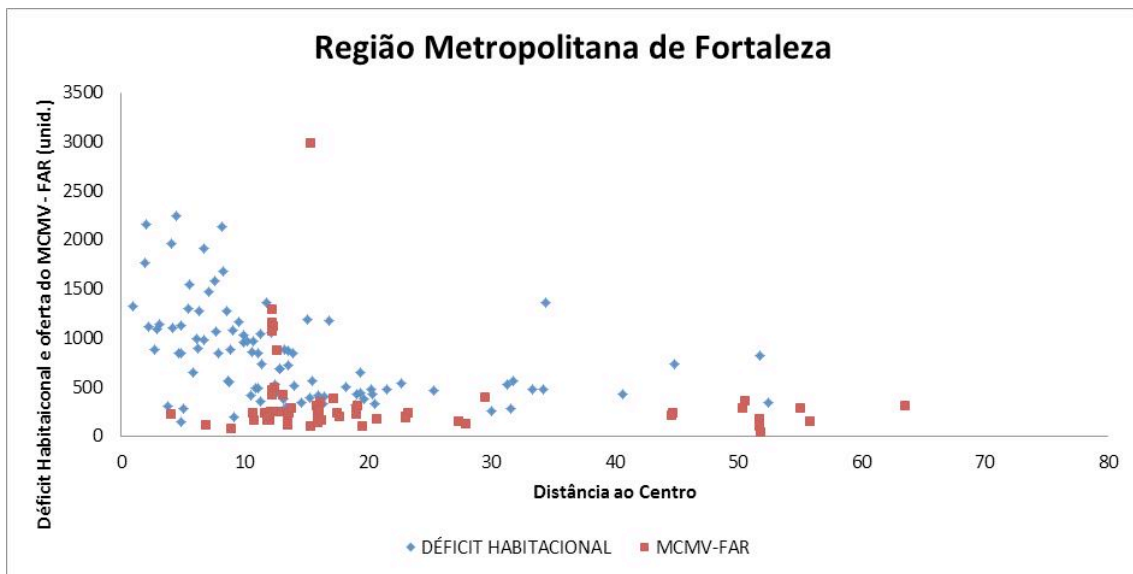


Figura 5 – Gráfico da distribuição espacial do déficit habitacional e da produção do MCMV na Região Metropolitana de Fortaleza

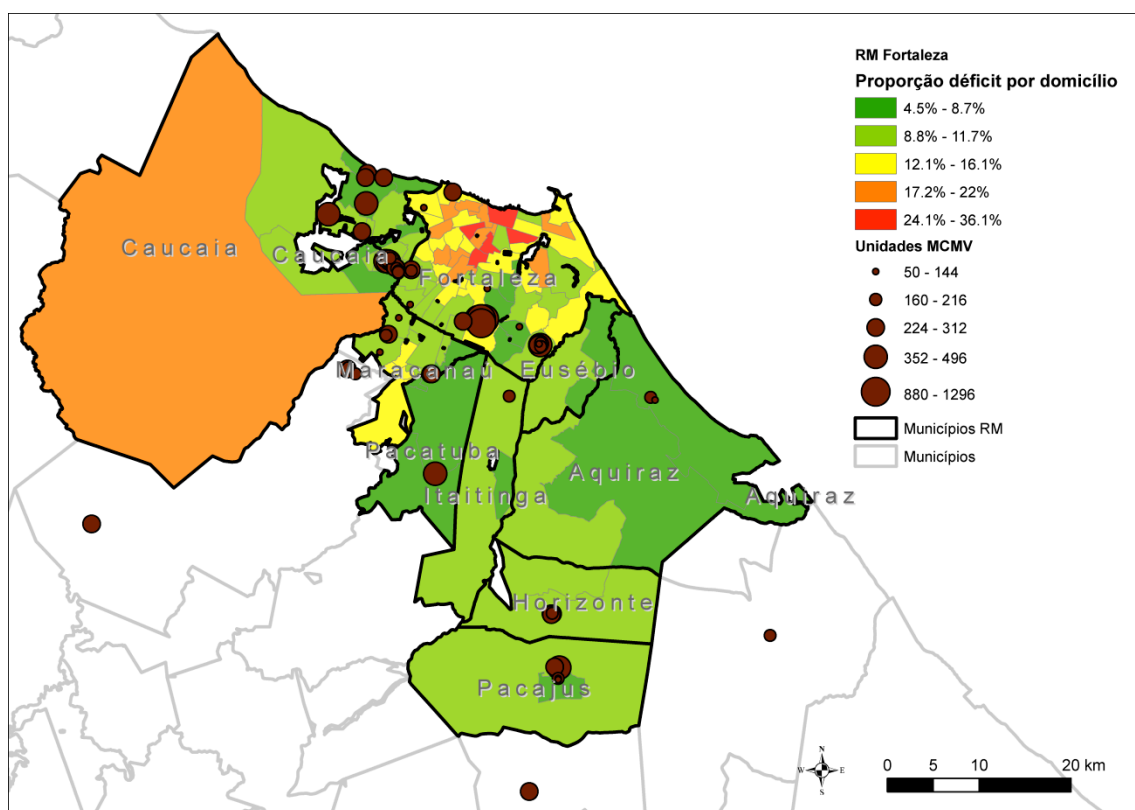


Figura 6 – Distribuição da proporção do déficit por domicílios e da produção do MCMV na RM de Fortaleza

No caso da RM de Belo Horizonte, a grande maioria das unidades habitacionais do MCMV-FAR estão localizadas em três municípios: (i) Belo Horizonte (33 %); (ii) Betim (22 %); e (iii) Ribeirão das Neves (13 %). Contudo, Belo Horizonte concentra 52% do déficit habitacional da região metropolitana. O IA dos componentes do déficit habitacional (Tabela 3) apresenta comportamento análogo às demais regiões metropolitanas. Apenas o componente ônus excessivo mostra valor pior que o IA global.

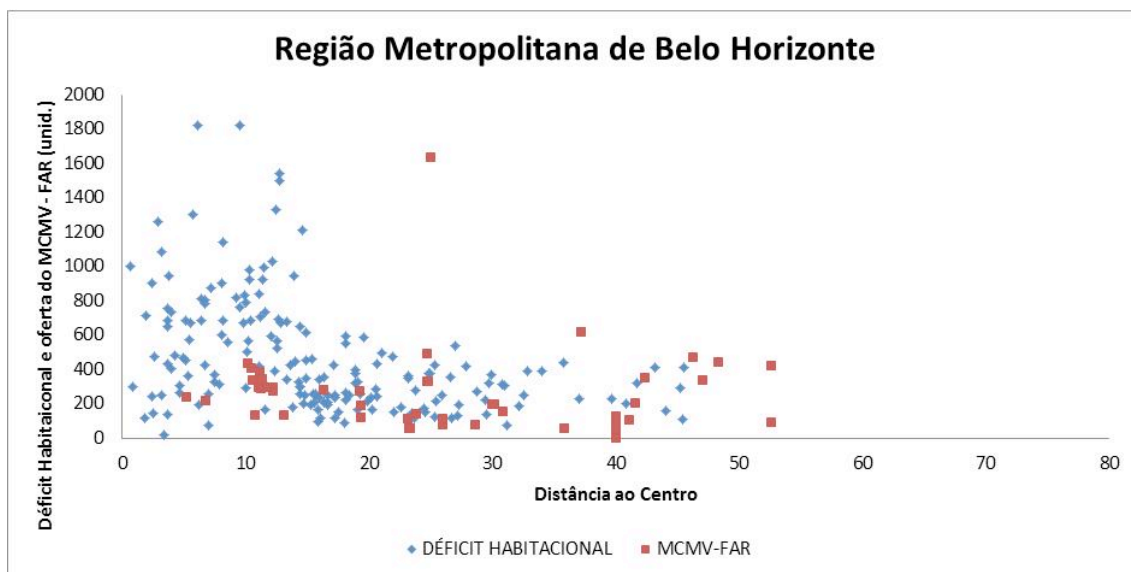


Figura 7 – Gráfico da distribuição espacial do déficit habitacional e da produção do MCMV na Região Metropolitana de Belo Horizonte

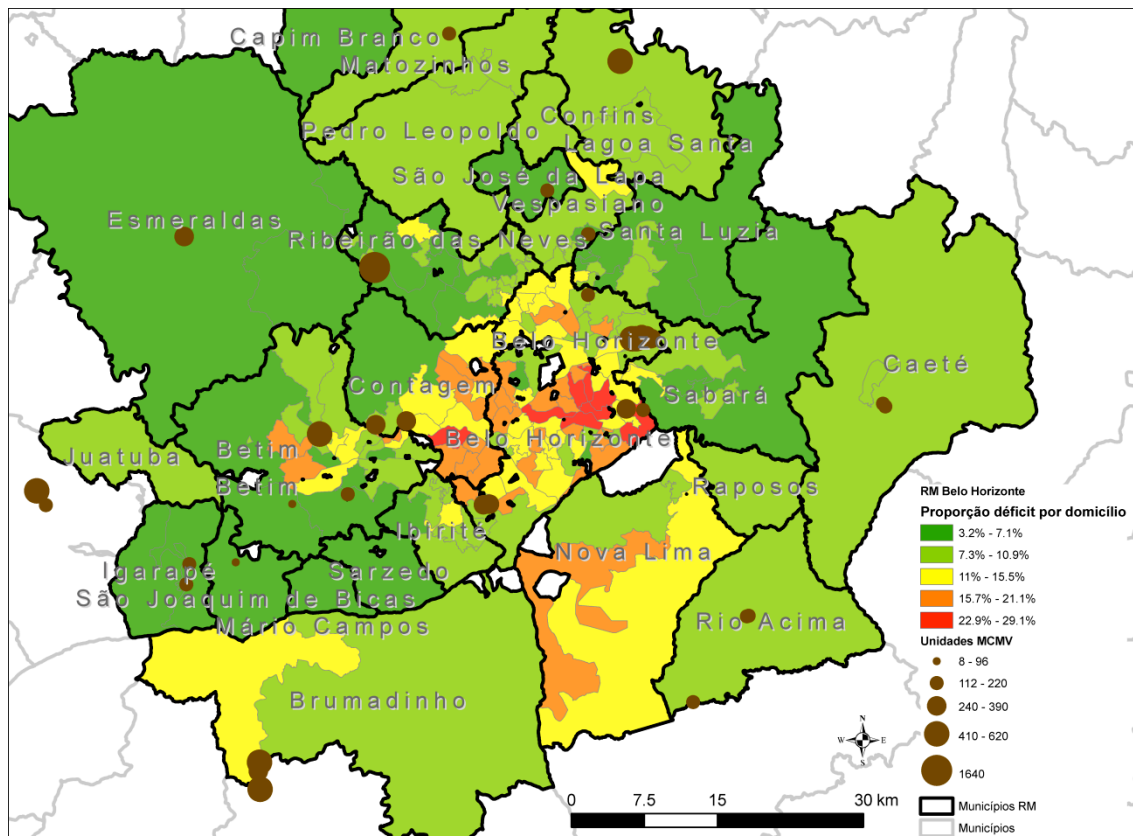


Figura 8 – Distribuição da proporção do déficit por domicílios e da produção do MCMV na RM de Belo Horizonte

As figura 7 e 8 ilustram o indicador de aderência na RM de Belo Horizonte: o déficit está concentrado em um raio de 20 km do centro, enquanto quase toda a produção habitacional tem início a 10 km do centro, chegando quase até 60 km. Tal comportamento é semelhante ao das demais regiões metropolitanas, o que indica a periferização da produção.

A RM de Porto Alegre mostra comportamento similar ao das RM de Fortaleza e Belo Horizonte no que diz respeito a uma produção mais intensa no município núcleo. Em termos da aderência entre oferta e déficit, medida pelo IA global, como destacado no começo desta seção, a RM de Porto Alegre é a mais equilibrada dentre as RMs analisadas, não somente pelo fato da produção do MCMV estar mais próxima do centro da metrópole, como também pelo déficit estar concentrado em Porto Alegre (53%) e Canoas (11%) (Figuras 9 e 10). Os IAs de cada componente do déficit (Tabela 3) refletem esta aderência, com valores próximos ao indicador global e com pouca variação entre si: o IA do ônus apresentou valor mais elevado (1,31) e o IA da precariedade, mais baixo (1,17).

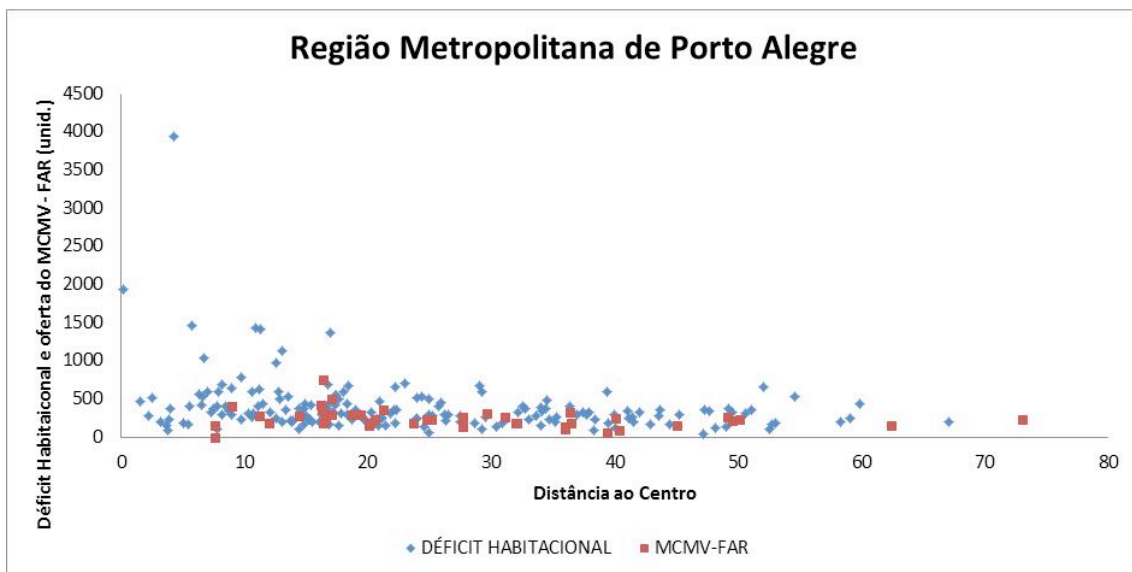


Figura 9 – Gráfico da distribuição espacial do déficit habitacional e da produção do MCMV na Região Metropolitana de Porto Alegre

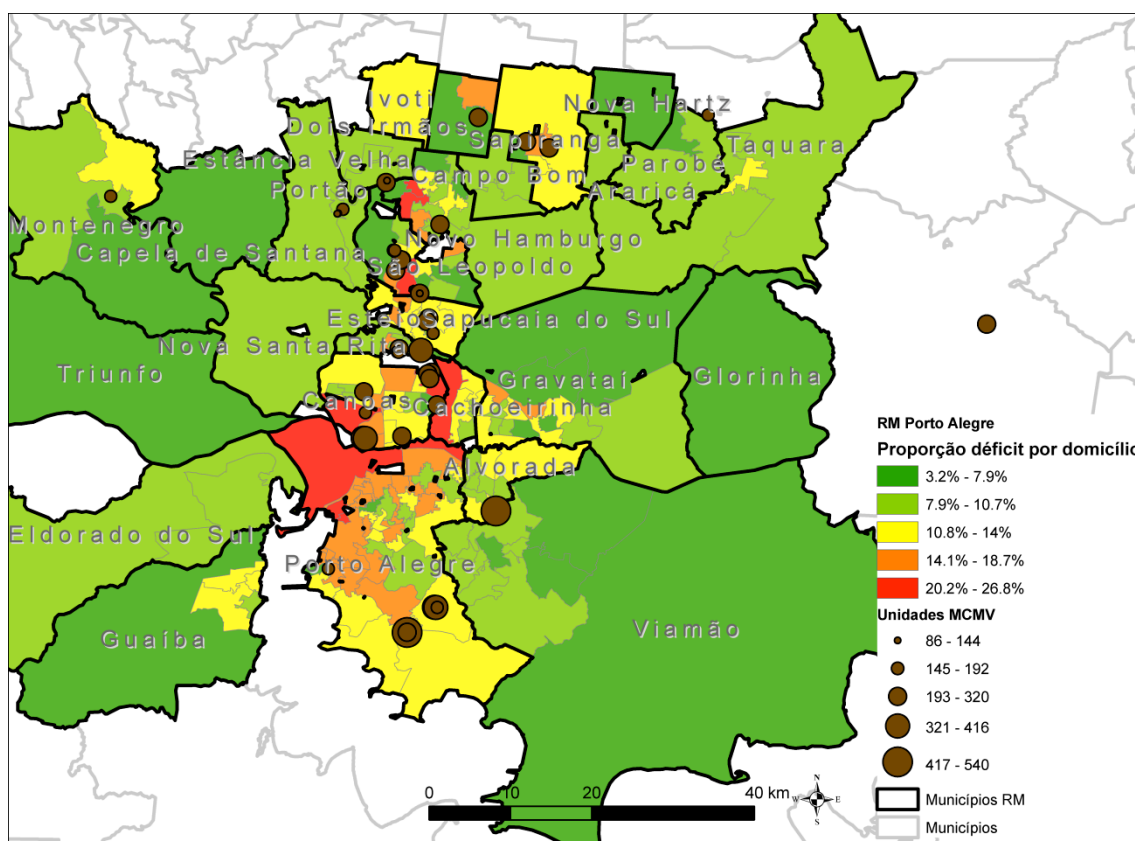


Figura 10 – Distribuição da proporção do déficit por domicílios e da produção do MCMV na RM de Porto Alegre

É notável o entrelaçamento entre a produção de unidades habitacionais e o déficit habitacional, demonstrando o comportamento mais equilibrado do IA. Uma característica única da RM de Porto Alegre, assim, refere-se ao fato de que o déficit, assim como a produção, está espacialmente distribuído, chegando a aproximadamente 60 km do centro, o que não é observado nas demais RMs, onde a presença do déficit é mais central.

Cabe, contudo, uma ressalva válida para toda a análise desta subseção. O impacto negativo ou positivo da distância sobre a população beneficiária do MCMV deve ser relativizado a partir da localização e distribuição dos empregos, da presença de infraestruturas, tais como eixos rodoviários, além das características socioeconômicas dos beneficiários. No caso de Porto Alegre, parece tratar-se de uma metrópole mais policêntrica.

Para o caso da RM de Goiânia há uma concentração das unidades produzidas por meio do MCMV-FAR no município núcleo da metrópole, totalizando aproximadamente 35% do total metropolitano. O segundo município em número de UH é Aparecida de Goiânia, com cerca de 17,5% do total, sendo completamente conurbado com Goiânia. Trindade, Goianira e Senador Canedo apresentam também relevância na produção do MCMV. Em termos do IA, observa-se que a aderência fica comprometida em razão de o déficit ser o mais central dentre todas as RMs analisadas, o que é facilmente observável na Figura 11, estando concentrado a uma distância de até 10 km do centro, enquanto a produção tem início a partir deste patamar, indo até aproximadamente 50 km do centro.

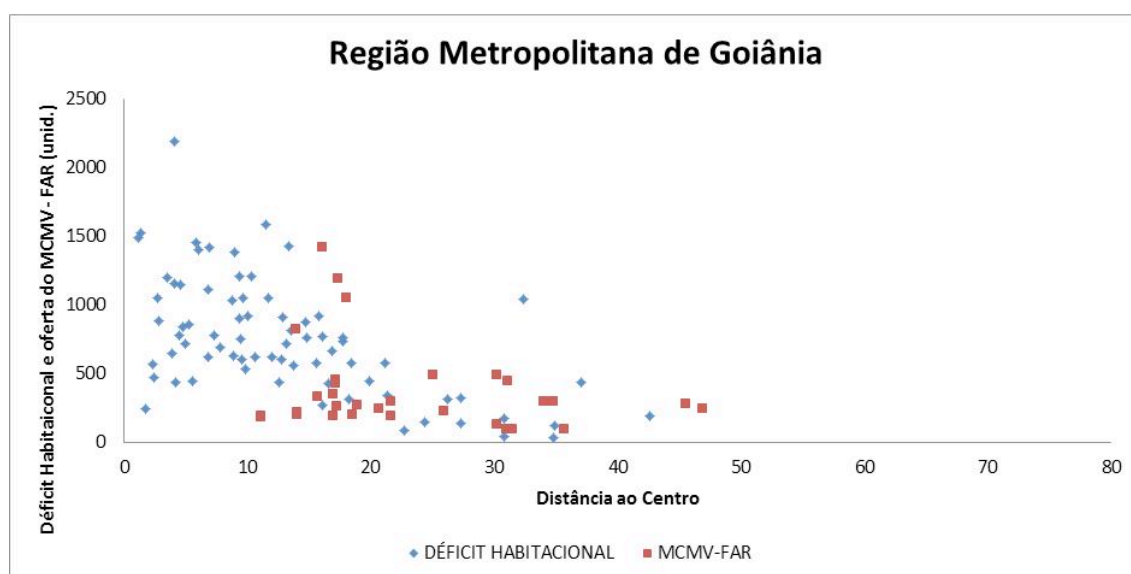


Figura 11 – Gráfico da distribuição espacial do déficit habitacional e da produção do MCMV

na Região Metropolitana de Goiânia

Dentre os indicadores de aderência para cada componente (Tabela 3), observa-se para a RM de Goiânia os mesmos dois extremos identificados na RM de Belém: maior aderência da produção do MCMV com o componente de precariedade (1,09), sendo ela, naturalmente, mais distante do centro, e menor aderência do MCMV em relação ao componente ônus excessivo (2,19), que é mais central. Na figura 12, pode-se observar também que o colar da produção do MCMV mostra padrão bastante uniforme, localizando-se os empreendimentos no município de Goiânia em regiões de baixo déficit habitacional e, ainda, nos limites com os municípios vizinhos.

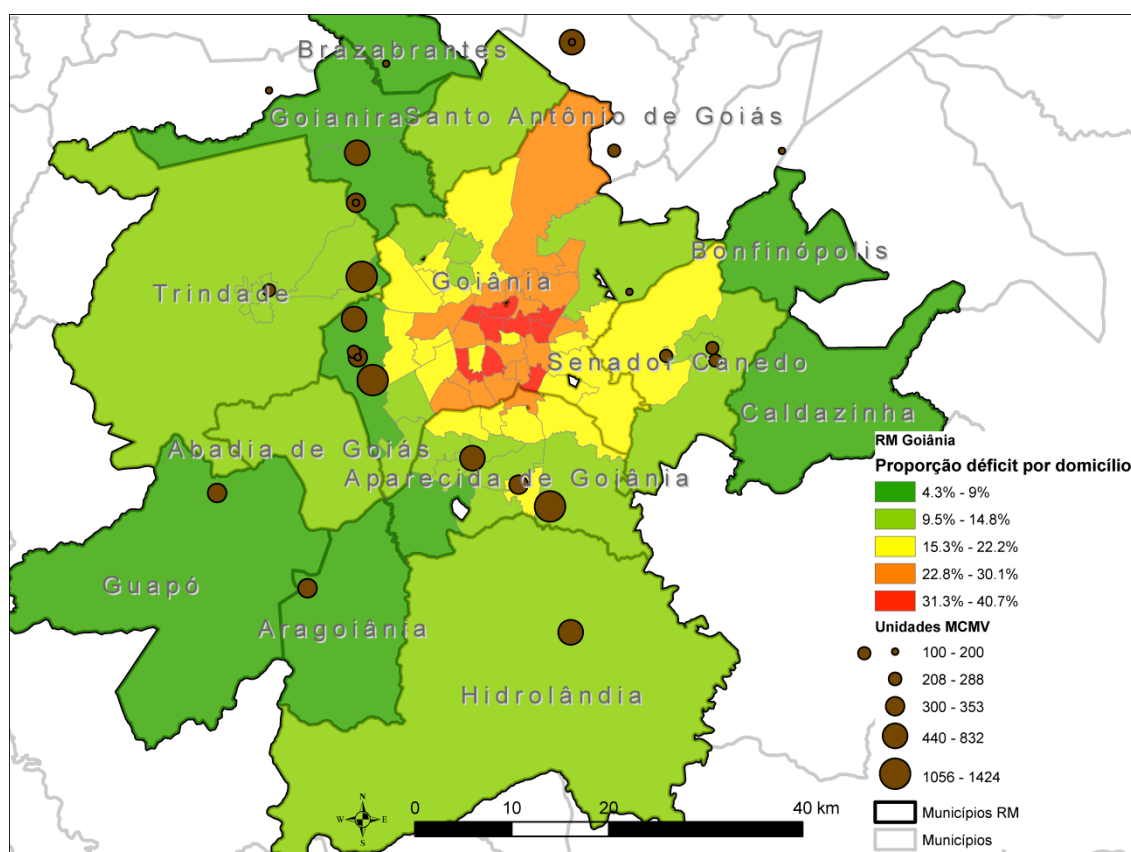


Figura 12 – Distribuição da proporção do déficit por domicílios e da produção do MCMV na RM de Goiânia

Em resumo, a partir da análise da distribuição do déficit e da produção do MCMV nas regiões metropolitanas, podemos observar que a RM de Porto Alegre apresenta o IA mais ajustado, ou seja, a produção está praticamente sobreposta ao déficit, o que denota exatamente um

maior ajuste espacial entre essas grandezas. No oposto, Belém e Goiânia apresentam a produção do MCMV mais distante do centro, enquanto o déficit é mais central.

Quanto aos indicadores de aderência calculados a partir dos componentes do déficit, sobressaem os melhores ajustes entre produção e déficit quando se considera a precariedade habitacional e os piores, quando se considera o ônus excessivo. Isto demonstra uma noção geral de que a precariedade, por ser mais periférica, está mais ajustada à produção do MCMV que o ônus excessivo, mais central.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou realizar uma análise da produção habitacional do programa Minha Casa Minha Vida para beneficiários da Faixa I, vis a vis ao déficit habitacional para a mesma faixa de renda, focalizando algumas regiões metropolitanas. Verifica-se que há dois períodos claros de contratação de empreendimentos, correspondentes à primeira e à segunda fases do MCMV. A distância dos empreendimentos ao ponto definido como centro administrativo e financeiro metropolitano é maior na segunda fase do que na primeira, em quatro das cinco RMs analisadas.

Os dados sobre limites de custos de produção de unidades habitacionais mostram que os aumentos desses valores situaram-se acima da variação do CUB e do INCC. Alguma parte desse excedente está sendo certamente necessária para dar melhor acabamento às unidades habitacionais na segunda fase do MCMV e para o custeio de equipamentos públicos, mas isto não parece ser suficiente para esgotá-lo.

A discussão posta pela segunda hipótese é relativa à localização da produção e do déficit habitacional metropolitano; em que medida a produção do MCMV mostra-se aderente ao déficit? Uma situação que mostre alta aderência pode ser atribuída a diversos fatores, entre eles disponibilidade de terrenos e regulação urbanística compatível, mas não a uma eventual intencionalidade em “focar o déficit” com a produção habitacional espacialmente coincidente com a localização do déficit. Assim, a hipótese de que haja vinculação ou desvinculação da produção em relação ao déficit habitacional não pôde ser plenamente testada na presente análise. Pondera-se que a ênfase do programa até aqui é de produção de habitação, sendo que

o quesito de localização e inserção na cidade não é intenção explícita do programa, mas resultado das forças e interesses conhecidos e presentes na ordenação típica do urbano.

Metrópoles como Fortaleza e, especialmente, Porto Alegre, que mostram valores melhores do Indicador de Aderência, têm a oferta do MCMV mais próxima das áreas de ponderação que concentram o déficit habitacional. Os valores piores do IA parecem relacionar-se à produção habitacional em municípios mais periféricos e com menor participação na atividade econômica metropolitana, concentrada no município-núcleo, caso de Belém e Goiânia. Na RM de Belo Horizonte, por sua vez, ambas as características convivem: produção habitacional em municípios, que não a capital, com forte participação econômica e integração metropolitana, ao mesmo tempo em que há dispersão espacial dos empreendimentos, em municípios periféricos e com baixa participação no déficit habitacional metropolitano.

Propusemos um indicador sintético que representou bem os casos identificados na revisão da literatura nesses espaços metropolitanos. Contudo, cabe apontar uma limitação deste estudo – a simplificação da inserção urbana pela distância euclidiana dos empreendimentos do MCMV e do déficit habitacional ao centro de cada RM. Outros fatores, como a presença de infraestrutura local, disponibilidade de transporte público, localização dos empregos etc., que expressem a dinâmica local, poderão ser empregados de maneira a melhor qualificar a centralidade dos territórios onde se produz habitação de interesse social, relativizando com isso o impacto da distância sobre a produção e o déficit.

Por fim, cabe reforçar a necessidade de discutir o aspecto locacional da produção do MCMV. É muito provável que a disfunção da localização entre a oferta e a demanda esteja relacionada com a (in)disponibilidade financeira para a construção das unidades habitacionais dentro do programa. O emprego de recursos adicionais, que viabilizem a produção habitacional de interesse social em terrenos mais próximos aos locais onde se encontra o déficit, parece ser necessário. Esta proposição já está presente no conceito de “subsídio localização” conforme definido pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Poder-se-ia arguir que o programa já o faça, em razão dos diferentes limites de valores de contratação de unidades habitacionais. Contudo, entende-se que a mera diferenciação entre a capital estadual e os demais municípios de sua região metropolitana não seja adequada. O presente estudo reconhece que há dinâmicas metropolitanas muito distintas no Brasil, não se podendo descartar a existência de periferias

dentro do município-núcleo, nem a existência de centralidades nos demais municípios, mesmo a distâncias consideráveis do núcleo metropolitano.

Entende-se que o uso de recursos adicionais deveria ser regulado por critérios de proximidade dos empreendimentos habitacionais a centros de emprego importantes, equipamentos públicos de abrangência regional etc. Também se faria necessário explicitar o “benefício” da localização, de forma que o excedente do valor de produção venha a ser direcionado apenas para a melhoria da urbanidade dos empreendimentos e, por extensão, dos moradores.

5. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, F.S. “Desestabilizações de uma política público-privada: o Programa Minha Casa Minha Vida em Benevides/PA” in CARDOSO, A.L. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

BRASIL, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação – Produto 5**. Disponível em www.cidades.gov.br, acesso em 22/07/2009.

BRASIL – Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: MCidades, 2011.

BRASIL – Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação **Programa Minha Casa Minha Vida** Brasília: MCidades, s.d..

CAMPOS, P.R.; MENDONÇA, J.G. “Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências” in CARDOSO, A.L. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARVALHO. C.H.R.; PEREIRA, R.H.M. **Gastos das famílias brasileiras com transporte urbano público e privado no Brasil: uma análise da POF 2003 e 2009**. Texto para Discussão 1803. Brasília: IPEA, 2012.

CASTELLO BRANCO, M.L.; PEREIRA, R.H.M.; NADALIN, V.G. “Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década

de 1970” in FURTADO, B.A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K.C.B. (eds.) **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília, IPEA: 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V.C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Texto para Discussão 1853. Brasília: IPEA, 2013.

KRAUSE, C.; LIMA NETO, V.C.; FURTADO, B.A. **Subsídios à política habitacional: revalorização do Plano Nacional de Habitação a partir do déficit habitacional básico e sua evolução no período 2005-2010**. Nota Técnica nº 7 (DIRUR). Brasília: IPEA, 2013.

LIMA NETO, V.C.; FURTADO, B.A.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Nota Técnica nº 5 (DIRUR). Brasília: IPEA, 2013.

LIMA, J.J.F. *et al.* “A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém” in CARDOSO, A.L. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MERCÊS, S. “Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes” in CARDOSO, A.L. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MOURA, R., DELGADO, P.; COSTA, M.A. “Movimento pendular e políticas públicas: algumas possibilidades inspiradas numa tipologia dos municípios brasileiros” in IPEA **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2013.

MOYSÉS, A. *et al.* “Impactos da produção habitacional contemporânea na Região Metropolitana de Goiânia: dinâmica, estratégias de mercado e a configuração de novas espacialidades e centralidades” in CARDOSO, A.L. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

PEQUENO, R.; FREITAS, C. “Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Primeiros Resultados” *in* CARDOSO, A.L. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

PEREIRA, R.H.M. ; SCHWANEN, T. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009): Diferenças entre Regiões Metropolitanas, Níveis de Renda e Sexo**. Texto para Discussão 1813. Brasília: IPEA, 2013.

ROYER, L.O. “Municípios ‘autárquicos’ e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos” *in* FURTADO, B.A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K.C.B. (eds.) **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília, IPEA: 2013.

SANTOS, M. (2007). **O Espaço do cidadão**. São Paulo: Editora da USP, 2007,