

# | 71 | MINHA CASA MINHA VIDA, NOSSO CRESCIMENTO: COMO FICA A POLÍTICA HABITACIONAL?

*Cleandro Henrique Krause, Vicente Correia Lima Neto, Renato Nunes Balbim*

## **Resumo**

Desde 2009, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) assumiu a maior parte da provisão habitacional de interesse social no Brasil, operando fora do marco do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e colocando em segundo plano, como orientador da política habitacional para as famílias de mais baixa renda, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). O presente trabalho traz a hipótese de que o MCMV não seja orientado pelo enfrentamento do déficit habitacional segundo princípios, diretrizes, critérios e formas de atendimento elencados pelo PlanHab, e que responda mais a estratégias de alavancagem do desenvolvimento econômico do país. Corroboram essa hipótese análises de dados sobre contratações e seleções de empreendimentos do MCMV para famílias com renda de até três salários mínimos, tanto com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) como por meio de Oferta Pública de Recursos em municípios com população de até 50 mil habitantes, dados esses que são comparados às próprias metas do Programa e ao déficit habitacional desagregado pela tipologia de municípios definida pelo PlanHab. Além disso, evidencia-se a desvinculação das formas de atendimento do MCMV em relação às linhas programáticas propostas no PlanHab. O trabalho propõe, ainda, formas simplificadas de monitoramento do MCMV e sugere aspectos a serem considerados em sua eventual revisão.

**Palavras-chave:** Provisão habitacional, déficit habitacional, PlanHab, MCMV, FAR.

## **Apresentação**

Passados cerca de três anos do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), e da realização dos últimos eventos de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), faz-se oportuno examinar detalhadamente a abrangência do Programa, sobretudo frente às metas e formas de atendimento das necessidades habitacionais propostas no PlanHab.

Essa associação, Programa-Plano, e as relações estabelecidas adiante são obviamente justificadas, mas ganham novos contornos quando se verifica que, desde seu lançamento, o MCMV passou a encabeçar a atuação do governo federal na provisão habitacional, promovendo, em sua esteira, mudanças no próprio marco do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cujo fundo nacional (FNHIS), o principal instrumento de efetivação do SNHIS, mantido com recursos do Orçamento Geral da União, praticamente deixou de apoiar a provisão pública de habitação de interesse social. Verifica-se dessa maneira que o SNHIS, instrumentalizado pelo PlanHab e pelo FNHIS, assim como por planos e fundos locais de habitação, teve a partir desse momento um direcionamento quase

que exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto a provisão habitacional passou a ser executada por intermédio, também quase que exclusivo, do MCMV.

Desta maneira, parece legítimo levantar a hipótese de que os princípios, diretrizes, critérios e formas de enfrentamento do déficit habitacional, que resultaram na elaboração do PlanHab, não orientem o MCMV. Desta hipótese deriva a necessidade de desvendar quais as orientações do MCMV. A propósito, e como indicativo de resposta às questões colocadas, a partir de 2011, em sua segunda fase, o MCMV foi incluído no PAC, sugerindo que a política habitacional passa a responder mais fortemente às estratégias de alavancagem do desenvolvimento do país, sendo a habitação o produto entregue desta política de desenvolvimento, e não necessariamente o contrário.

Lançado em um contexto de crise financeira internacional, é notável que o MCMV tenha cumprido missão de manter elevados os níveis de investimentos no setor da construção civil. Mas esse papel atribuído ao programa não dispensa considerar a sua efetividade no atendimento precípua das necessidades habitacionais para as quais vastos estoques vêm sendo produzidos.

Como se sabe, o déficit habitacional concentra-se entre as famílias que têm renda mensal de até três salários mínimos, o que corresponde no MCMV, *grossa modo*, à faixa de renda familiar de até R\$ 1.600<sup>1</sup>, atendida conjuntamente pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e pela Oferta Pública de Recursos (OPR) a instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central (Bacen) e a agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), de modo a operacionalizar a subvenção econômica do programa em municípios com população de até 50 mil habitantes<sup>2</sup>.

Nestas modalidades do MCMV, as funções que cabem ao poder público (municípios, estados e DF) incluem a seleção e o cadastramento dos beneficiários e a realização do “trabalho social”. O poder público deve engendrar ações que facilitem a

---

<sup>1</sup> A chamada “faixa 1”. Em 2009, o valor era de R\$ 1.395, o que equivalia precisamente a 3 salários mínimos; em 2012, o valor de R\$ 1.600 equivale a 2,57 salários mínimos. O Plano Nacional de Habitação, em sua publicação final (disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)) já agrupa o déficit habitacional por faixas de renda em valores monetários, indicando que, em 2006, 65% do déficit habitacional urbano estaria na faixa de renda de até R\$ 600, 27% na faixa de R\$ 600 a R\$ 1.200, e 5% na de R\$ 1.200 a R\$ 2.000, estando apenas 3% das famílias na faixa acima de R\$ 2.000. Considerando a variação do salário mínimo de 2009 a 2012, pode-se afirmar que a faixa de até R\$ 1.600 englobe 92% do déficit nacional urbano, aproximadamente.

<sup>2</sup> O MCMV tem, ainda, uma modalidade voltada a cooperativas e associações habitacionais, o chamado Programa Habitacional Popular – Entidades (PHPE), e outra à habitação rural, que não serão tratadas neste trabalho.

execução dos projetos (por exemplo, medidas de desoneração tributária), realizar aportes financeiros ou de bens economicamente mensuráveis (especialmente doação de terrenos), e estabelecer ações de caráter urbanístico, por exemplo, definindo como zonas especiais de interesse social (ZEIS) as áreas onde serão produzidos os empreendimentos.

A apresentação das propostas de produção habitacional, por sua vez, cabe tanto ao poder público, no caso da OPR, como às empresas do setor da construção, no FAR. Uma vez selecionadas as propostas, o poder público deve procurar as instituições e agentes financeiros (OPR), que firmarão contratos de financiamento com os beneficiários cadastrados para receberem as quotas de subvenção ofertadas (R\$ 25 mil por família, na OPR mais recente) e farão o acompanhamento da execução dos empreendimentos. Ressalta-se que tais quotas poderão ser complementadas pelo financiamento do valor restante da produção das unidades habitacionais (UHs).

Nas operações com o FAR, as empresas de construção civil executam os empreendimentos cujos projetos foram aprovados pelas instituições financeiras oficiais federais, que adquirem as unidades habitacionais em nome do FAR. Posteriormente à conclusão das UHs, estas são alienadas aos beneficiários que, para sua aquisição, recebem um subsídio, variável conforme a renda, e pagam o valor restante em parcelas mensais ao FAR.

O MCMV conta também com recursos do FGTS para provisão habitacional que atendem a mutuários com renda familiar de R\$ 1.600 a R\$ 5.000, modalidade que deverá ser examinada com maior detalhe na continuidade desta pesquisa.

### **Alguns princípios, diretrizes e soluções do PlanHab e do MCMV**

Como já afirmado, o PlanHab estrutura uma política habitacional, enquanto que o MCMV se configura como um programa de produção de unidades habitacionais. Nesse sentido cabe comparar algumas linhas programáticas e soluções habitacionais trazidas em cada uma das iniciativas analisadas e que podem corroborar a hipótese apresentada.

Uma primeira questão que se coloca trata do acompanhamento, monitoramento e controle social. Verifica-se que o PlanHab invoca soluções, metas e diretrizes que estruturam o SNHIS, inovando numa série de mecanismos que não se resumem apenas aos Conselhos e Fundos de Habitação de Interesse Social. Há a previsão de que as atualizações do PlanHab coincidam com a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), sendo o acompanhamento de suas metas subsídio para essa tarefa. Já no MCMV não há previsão nesse sentido, ficando

esvaziados o controle social, o monitoramento e a capacidade da sociedade atualizar e rever sua execução (adaptando-a inclusive à dinâmica do déficit habitacional).

Ainda que o MCMV venha sendo utilizado associado a processos de urbanização de favelas e em caso de desastres naturais, o Programa comporta apenas um tipo de solução: a construção de novas unidades por empreiteiras (a reforma é possível, mas inexpressiva na execução). Já o PlanHab, ao analisar as várias formas de expressão do déficit habitacional, inclusive evidenciando as diferenças regionais que marcam o território brasileiro, propõe ao menos seis tipos de atendimento, orientando o esforço em zerar o déficit em função das possibilidades existentes em cada região e suas efetivas necessidades, enquanto o MCMV, exclusivamente, produz novas unidades habitacionais.

Há outro diferencial que também corrobora a hipótese apresentada. O MCMV tem como agente executor, fundamentalmente, as empreiteiras<sup>3</sup>. Já o PlanHab aponta para soluções diversas em função, novamente, das especificidades do déficit habitacional. Assim, uma série de atores, do poder público a organizações não governamentais, poderiam se juntar a empreiteiras e somar esforços na produção social da moradia, empregando meios de autogestão e autoprodução com participação efetiva dos beneficiários, e, eventualmente, com alguma forma de apoio do poder público<sup>4</sup>. A propósito, uma série de propostas do PlanHab está associada à produção social da moradia, especialmente por meio do fornecimento de insumos à construção, incluindo lotes urbanizados, materiais de construção e assistência técnica - soluções distintas da prevista massificação e uniformização de produtos dentro das linhas operadas pelo MCMV. Vislumbra-se aqui também uma opção clara do MCMV pelo mercado da produção habitacional, sugerindo novamente que sua orientação tenha o foco no desenvolvimento econômico.

Para além de outros aspectos, um último, de grande relevância, refere-se à localização dos investimentos. A tipologia do PlanHab, apresentada mais à frente, contrasta com as regras simples e concisas do MCMV, que define áreas de abrangência (em suma, RMs de capitais e municípios acima de 50 mil habitantes para o FAR e municípios de até 50 mil habitantes para a OPR) que, a princípio, podem-se imaginar como bastante homogêneas quando comparadas à diversidade de municípios e dinâmicas existentes no Brasil .

---

<sup>3</sup> No FAR a atuação das empreiteiras é explícita, enquanto na OPR está implícita, uma vez que os normativos desta modalidade apenas listam os regimes de execução possíveis dos empreendimentos, dentre os quais a empreitada global. Ainda assim, parece-nos evidente a participação associada às instituições financeiras, em razão das economias de escala que podem ser obtidas em sua atuação regional.

<sup>4</sup> Produção social da moradia entendida, portanto, em sentido amplo, não apenas considerando o PHPE do MCMV, modalidade que, a propósito, é minoritária frente ao FAR e à OPR. Ver IPEA, 2010.

Essa sugerida homogeneidade poderia ser resultado de uma ação concertada para atacar uma faixa específica do déficit habitacional. Entretanto, analisando as RMs atendidas no FAR, verificam-se realidades tão díspares que é pacífico supor que as soluções habitacionais não sejam (ou não devam ser) as mesmas. Manaus, por exemplo, teve uma taxa geométrica de crescimento populacional na última década de 2,78, enquanto, no outro extremo, encontra-se Florianópolis, com 0,71. O grau de urbanização também aponta diferenças profundas, tendo a Baixada Santista uma taxa, em 2010, de 99,8% , e Santarém, de 73,3%.

Ainda mais relevante é a análise dos custos distintos de unidades habitacionais conforme sua localização. O MCMV previa faixas distintas entre Estados e entre municípios das RMs e os demais municípios do Estado. Em 2012 um novo critério foi inserido, diferenciando capitais, demais municípios de RMs e municípios do interior dos estados<sup>5</sup>. Tomando o valor máximo de aquisição das UHs do FAR em cada caso verifica-se que há uma diferença de 0,33 vezes entre o maior e o menor valor, R\$ 76.000,00 e R\$ 57.000,00. Quando se analisa o PIB per capita verifica-se que a diferença entre esses territórios é muito mais profunda, sendo o PIB per capita do DF e entorno 8,72 vezes maior que o PIB de Santarém, por exemplo.

Para enfrentar essa situação, o PlanHab, além de prever um tipologia das cidades brasileiras (11 tipos), prevê um dispositivo denominado de “subsídio localização”, que define um diferencial para terrenos com localização mais central, logo, mais valorizados. A não aplicação deste dispositivo ou de qualquer outro ligado à questão do dinamismo econômico, dos padrões de renda e das realidades fundiárias no MCMV configura um mapa particular de sua execução. Segundo levantamento preliminar de localização intraurbana dos contratos do FAR até junho de 2012, considerando-se apenas as nove RMs mais antigas, nota-se que inexistem contratos do FAR nas capitais Belém e Recife enquanto, nas demais, as capitais têm, em média, 40,5% do total de UHs metropolitanas. Desse modo, a maioria das UHs aqui analisadas está localizada nas periferias das metrópoles, ou seja, em áreas nas quais o mercado consegue viabilizar seus custos e margens de lucro, apontando claramente para a inexistência de recortes intrametropolitanos na política habitacional. As capitais, assim, convertem-se num *locus* com maior prioridade para contratos do FGTS: considerando-

---

<sup>5</sup> Conforme Portaria do MCidades nº 435/2012; as RMs consideradas são as de Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Os valores máximos das UHs são os mesmos para as capitais e os demais municípios dessas RMs.

se as mesmas RMs, a exceção de Belém e Recife, as capitais possuem, em média, 51,4% das UH contratadas via FGTS<sup>6</sup>.

Nesse sentido, apontam-se dois alertas:

- Ao tratar como iguais localizações diferentes, a produção habitacional do MCMV em áreas metropolitanas ou municípios conurbados pode viabilizar a geração e incorporação de um excedente, equivalente à diferença entre o preço de uma “pior” localização, escolhida para a produção de empreendimentos, e o preço de uma “melhor” localização, considerado na composição de custos que definem o limite do valor das unidades habitacionais pelo Programa.

- A falta de dispositivos de controle referente ao descolamento entre a demanda habitacional (faixa 1) e a oferta de UH nos grandes aglomerados pela linha do FGTS cria uma excepcionalidade que necessita ser tratada, uma vez que a demanda que deveria ser atendida pelo FAR vê-se obrigada a se deslocar para localidades onde se produzem UHs com valor compatível.

Os dois pontos acima constituem hipóteses a serem testadas na continuidade da presente pesquisa, seja pelo exame detalhado dos custos de produção do Programa, seja pela análise das características dos domicílios produzidos pelo FAR e FGTS, bem como pela sua acessibilidade a centros de emprego – fatores que permitirão caracterizar localizações como “melhores” ou “piores”.

### **Análise da produção habitacional do MCMV segundo tipologia de municípios do PlanHab**

Além dos aspectos citados, optou-se em aprofundar a análise das contratações do MCMV (FAR e OPR)<sup>7</sup> regionalmente, em relação às suas próprias metas e em comparação com a tipologia e as metas definidas no PlanHab.

Na área de atuação do FAR, que abrange 944 municípios, há operações contratadas em 499 (52,9% do total). Já dentre os 4.976 municípios com população de até 50 mil habitantes, 3.116 foram selecionados para a OPR (62,6% do total)<sup>8</sup>. Há, ainda, municípios que tiveram operações contratadas com recursos do FAR e foram contemplados com seleções

---

<sup>6</sup> Ver detalhamento da produção metropolitana do MCMV em Royer, L. (2012).

<sup>7</sup> Operações contratadas do FAR até 04/06/2012 e propostas selecionadas nas ofertas públicas de recursos de 2010 e 2012.

<sup>8</sup> É possível que o número de UHs a ser contratado venha a ser menor; como não está disponível essa informação, optou-se por considerar a soma do número de subvenções econômicas das propostas selecionadas.

para a OPR. De modo conjunto, as duas modalidades atendem a 3.560 municípios (64% do total de municípios brasileiros), onde vivem aproximadamente 75% da população total.

Especificamente para o FAR, a Portaria do MCidades nº 465/2011 estabelece metas físicas de 860 mil UHs contratadas até 31/12/2014, das quais já estão contratadas aproximadamente 64%. A distribuição das metas por UF é a única constante desta Portaria, e pôde ser confrontada com o número de UHs contratadas, mostrando que:

- As regiões Sudeste e Sul estão mais longe de atingir a meta: todos os estados têm percentuais de contratação menores que o verificado no Brasil, sendo contratadas apenas 48% das UHs da meta para essas regiões.

- As demais regiões possuem contrastes entre as UF, a começar pelo Centro-Oeste, onde o Distrito Federal ainda não tem contratações do FAR, Mato Grosso do Sul e Goiás têm percentuais próximos ao do Brasil, e Mato Grosso já excedeu a meta. No Norte, a maioria dos estados está próxima do percentual do Brasil, mas há situações extremas em Rondônia (47% da meta) e no Amapá, que já excedeu a meta em mais de 50%. No Nordeste, três estados já ultrapassaram a meta: Bahia, Alagoas (mais que o dobro) e Piauí; Maranhão está atingindo a meta; outros têm valores baixos: Ceará (41% da meta), Paraíba (33%) e Sergipe (18%); e os restantes aproximam-se da média brasileira.

Já a OPR estabelece metas por macrorregião - na primeira seleção foram ofertados R\$ 1 bilhão em recursos destinados a “complementar o valor de produção” de 80.474 UHs; na segunda seleção foram 107.348 quotas de subvenção para igual número de UH. Os resultados dessas seleções não são muito diferentes e apontam para a consolidação de alguns estados como os maiores “atratores” de recursos das OPR. Tocantins e Pará destacam-se no Norte por deter, conjuntamente, dois terços dos recursos para a região; Bahia possui aproximadamente 25% do Nordeste; e Minas Gerais, mais de metade do Sudeste. No Sul, Paraná chegou a ter mais de metade das quotas na segunda seleção, mas na primeira essa liderança não era tão evidente. E, no Centro-Oeste, se na primeira seleção os percentuais dos estados estavam próximos, na segunda, Goiás despontou.

As metas do MCMV derivam de necessidades habitacionais, ao considerarem estimativas baseadas em dados da PNAD 2008 e do Censo 2010, respectivamente para FAR e OPR. Assim, o MCMV, ao privilegiar a execução localizada em determinadas áreas que guardam maior interesse ou facilidade para produção de UHs, acaba por agudizar problemas migratórios e urbanísticos, em especial de mobilidade e acesso a equipamentos e serviços.

Mais refinado, o PlanHab propõe formas distintas de atendimento habitacional conforme uma tipologia de municípios (Tabela 1) que também serve para as regionalizações do déficit habitacional urbano e da projeção da demanda habitacional futura.

Tabela 1 - Tipologia de municípios do PlanHab e número de municípios em cada tipo.

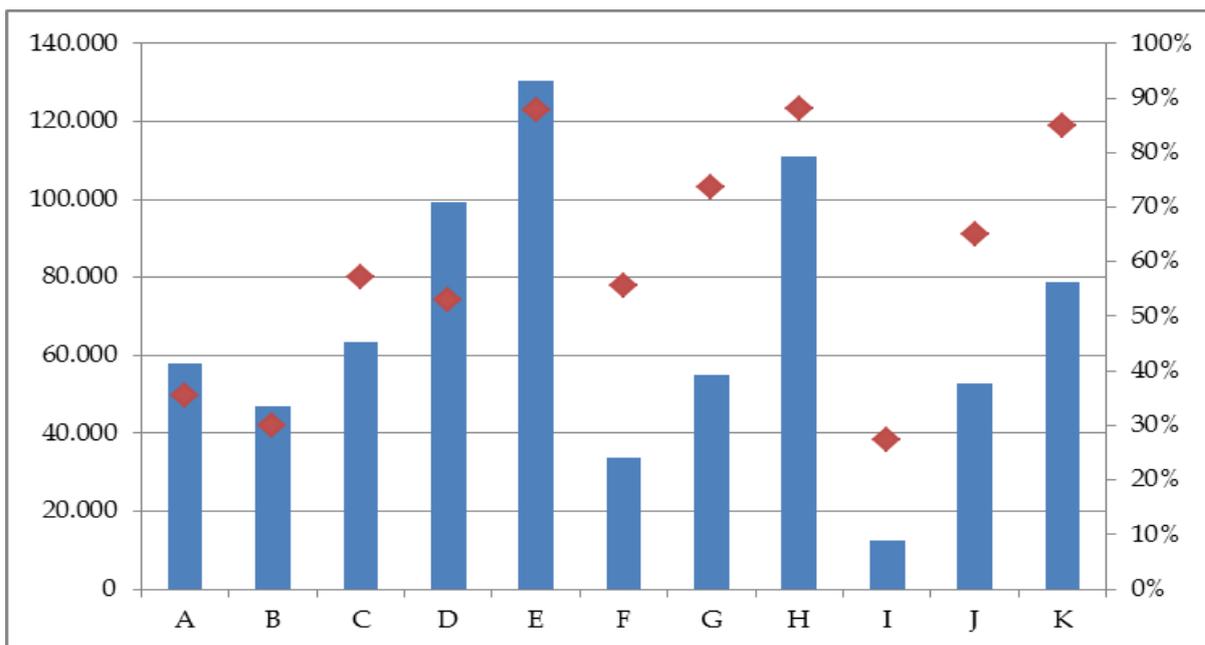
Faixa populacio- nal	Tipologia	Núm. de mun.
Mais de 100 mil habitantes e regiões metropoli- tanas	A - Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo	59
	B - Principais aglomerações e capitais ricas	186
	C - Aglomerados e capitais prósperas N e NE	63
	D - Aglomerados e centros regionais Centro-Sul	215
	E - Aglomerados e centros regionais N e NE	58
De 20 mil a 100 mil habitantes	F - Centros urbanos em espaços rurais prósperos	250
	G - Centros urbanos em espaços rurais de média renda no Centro Sul	274
	H - Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza	587
Menos de 20 mil habitantes	I - Pequenas cidades em espaços rurais prósperos	1002
	J - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo	1453
	K - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo	1417

Fonte: PlanHab (adaptado) e Ministério das Cidades.

É relevante examinar o alcance do MCMV segundo esta tipologia, lembrando que o Programa dispõe de critérios que priorizam o atendimento a municípios mais pobres<sup>9</sup>. O Gráfico 1 apresenta o percentual de municípios de cada tipo atendidos pelo MCMV (pontos) e o número total de unidades habitacionais, contratadas ou selecionadas, por tipologia do PlanHab (colunas), permitindo representar a presença e o estoque habitacional do MCMV segundo a tipologia do PlanHab.

Gráfico 1 - Número total de unidades habitacionais e percentual de municípios com atuação do MCMV (FAR e OPR), conforme tipologia do PlanHab.

<sup>9</sup> A OPR mais recente (Portaria nº 547, de 28 de novembro de 2011), estabelece prioridade para propostas em municípios inseridos nos programas Brasil Sem Miséria e Territórios da Cidadania.



Fonte: Ministério das Cidades

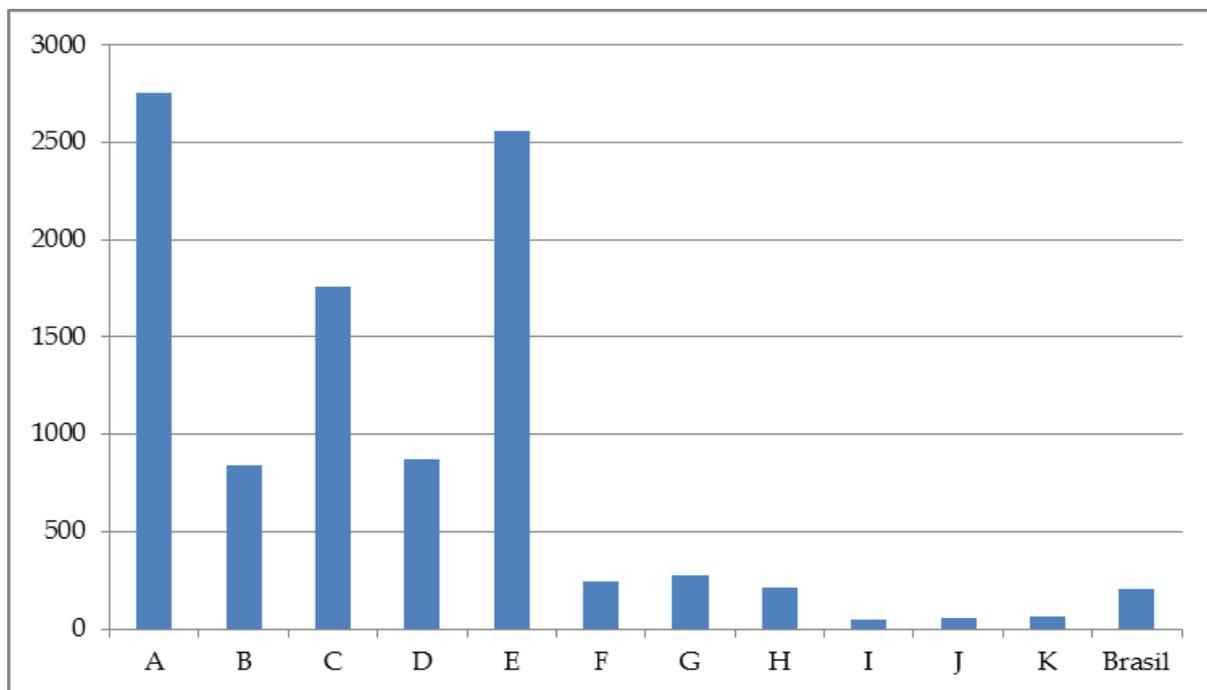
Podem-se agrupar os municípios em três faixas: a primeira abaixo de 40%, a segunda entre 50 e 70% e a terceira acima de 80%. Na primeira estão os tipos A, B e I, somando 148 municípios. Como já identificado, além de baixa presença do MCMV nessas áreas, quando ocorre é invariavelmente nos municípios periféricos. Nas áreas mais centrais e valorizadas, por não se contar com instrumentos específicos, inviabiliza-se a execução do MCMV no FAR. Já os municípios correspondentes ao tipo I atraem muito pouco o MCMV.

Os outros dois grupos parecem não constituir lógicas próprias internas que os associem, decorrente da heterogeneidade da sua composição. Pode-se, contudo, verificar a semelhança dos padrões da presença do MCMV, maior entre os tipos que incluem municípios mais pobres (H e K). No primeiro grupo (municípios acima de 100 mil habitantes e RMs), os tipos C, D e notadamente o E apresentam maior presença em relação aos tipos A e B. Quanto ao estoque habitacional, chama atenção o grande volume observado no tipo E em apenas 51 municípios, e os pequenos volumes nos tipos F e I, justamente os que correspondem às cidades menores em espaços mais prósperos.

A análise é complementada pelo Gráfico 2. Reforça-se a preponderância que já foi observada para o tipo E, demonstrada pela aproximação entre os volumes da sua produção habitacional em relação ao tipo A, ou seja, os números médios de UHs em municípios das RMs e outras aglomerações do Norte e Nordeste são semelhantes aos dos municípios das

RMs de São Paulo e do Rio de Janeiro, não obstante as diferenças entre essas aglomerações. Em contraste, as pequenas cidades têm, em média, poucas UHs.

Gráfico 2 - Número médio de UHs do MCMV (FAR e OPR) por municípios segundo tipologia do PlanHab.



Fonte: Ministério das Cidades

Em resumo, municípios em microrregiões mais pobres e municípios metropolitanos em estados mais pobres tendem a ter uma maior presença do MCMV, que também demonstra atenção prioritária, evidenciada pelo grande número de UHs contratadas, a municípios na fronteira econômica da Amazônia e em situação de calamidade pública motivada por desastres naturais no Nordeste (mas não no Sudeste). Em comparação, áreas de dinâmica econômica intensa, como o litoral norte fluminense, têm baixa presença do MCMV.

Articulações estaduais para trazer o Programa para os municípios, em quaisquer das suas modalidades, parecem ser importantes, uma vez que há estados que possuem a totalidade ou a grande maioria de seus municípios com a presença do MCMV, especialmente na região Norte e, em grau pouco menor, no Nordeste.

### **Análise da produção habitacional do MCMV comparada ao déficit habitacional**

Como a produção habitacional das modalidades do MCMV consideradas neste estudo é dirigida aos beneficiários da faixa de renda que concentra a maior parte do déficit habitacional do país, é relevante examinar os relacionamentos entre ambos. Obviamente, não se quer cogitar aqui que haja uma correspondência entre a produção de cada UH e a redução do déficit habitacional na mesma medida, uma vez que não se dispõe de informações socioeconômicas sobre os beneficiários que pudessem caracterizá-los como parte do déficit. É lícito pensar que parte dos beneficiados não compoem o déficit, podendo ou não compor a demanda demográfica por moradia que encontraria uma oportunidade de atendimento antecipado pela oferta do MCMV. Neste momento, não há como testar essa hipótese, já que não se dispõe de dados das famílias e, tampouco, a demanda das mesmas por moradia.

No entanto, ressalta-se que, a princípio, no momento em que se adquire uma nova UH, cada família constitui-se em um atendimento para fins de meta do Programa, não existindo, até o presente, uma avaliação do mesmo junto aos beneficiários. Esse ponto é importante, pois no escopo da política pública, um programa deve ser avaliado não somente levando-se em conta sua execução física e financeira, mas também os benefícios para o seu público-alvo. Mesmo com as ressalvas feitas, entende-se que caiba prosseguir nesta análise, com o sentido de verificar se há algum “ajuste” espacial dos investimentos do MCMV frente ao déficit.

Essa ideia é amparada pelo próprio PlanHab, em cujo processo de elaboração foi realizada análise do déficit habitacional brasileiro, sendo um dos parâmetros para a definição das soluções habitacionais do Plano<sup>10</sup>. Para tanto, a tipologia de municípios do PlanHab foi utilizada para agrupar o déficit básico, calculado a partir dos dados do Censo 2000 projetados para 2005. O déficit básico, no entanto, exclui de seus componentes as situações de ônus excessivo com aluguel, bastante presente no Sudeste<sup>11</sup>, e foi adaptado, de modo a excluir do seu cálculo as famílias conviventes que não têm intenção de constituir domicílio exclusivo, procedimento que já foi incorporado pela Fundação João Pinheiro (FJP) a partir de 2007.

Mesmo com essas limitações, entende-se que seja válida uma análise comparativa das grandezas mostradas pela produção habitacional do MCMV e pelo déficit básico, por UF e por tipo de município. Como o MCMV está em andamento, não cabe comparar a produção

---

<sup>10</sup> Conforme Produto 3, Capítulo 3, elaborado pelo Consórcio Instituto Via Pública / LabHab-Fupam / Logos Engenharia.

<sup>11</sup> Este componente, no déficit habitacional de 2007, agrupa no Sudeste “mais de 1,133 milhão de famílias urbanas, ou 51,1% do total das que comprometem grande parcela da renda com aluguel. A maioria (...) em São Paulo e sua região metropolitana”. (MCidades/FJP, 2009).

habitacional com o déficit em termos absolutos – mesmo porque o PlanHab buscou equacionar o atendimento do déficit e da demanda demográfica até o ano de 2023. Assim, apenas como referência, a produção do MCMV aqui examinada equivale, em número de UHs, a aproximadamente 20% do déficit habitacional básico projetado para 2005.

É importante considerar que essa produção é espacialmente diversificada, assim como o é a presença do déficit, razão pela qual cabe comparar tais grandezas em termos relativos. Uma análise simples de correlação entre duas matrizes, uma representando a produção do MCMV e outra, o déficit, ambas segundo tipologia de municípios e UF, resulta em um coeficiente de correlação (R) de 0,63. Este valor pode ser comparado a outros dois coeficientes, o primeiro considerando apenas as matrizes por UF – R igual a 0,79 – e o segundo considerando apenas as matrizes por tipologia de municípios – R igual a 0,37. Verifica-se, assim, um maior “ajuste” da produção habitacional ao déficit habitacional básico entre as diversas UF, enquanto esse “ajuste” é menor entre os diversos tipos de municípios. Pode-se indicar uma associação mais intensa entre as desigualdades na relação da produção habitacional do MCMV e do déficit com as diferenças que há entre os tipos de municípios, já que suas características motivam distintas inserções no Programa, sejam quanto às modalidades, fontes de recursos ou atendimento a critérios de prioridade, do que às diferenças entre UF.

A comparação entre os valores apresentados pelos dois últimos coeficientes de correlação sugere novamente que o Programa se instala em locais onde sua execução é mais fácil, garantida ou segura, respondendo mais ao princípio de execução orçamentária e menos a quesitos como localização, tipologia e forma de apropriação vinculados à análise do déficit habitacional feita pelo PlanHab.

O procedimento acima apresentado sugere medidas simples de comparação da produção habitacional do MCMV com o déficit habitacional, que poderiam ser utilizadas como indicadores de monitoramento, sem prejuízo de análises mais elucidativas, que pudessem comprovar o efetivo atendimento do déficit pelo Programa.

### **Formas de atendimento do PlanHab e o tratamento dado pelo MCMV**

No PlanHab, os mesmos indicadores utilizados para a elaboração da tipologia de municípios foram associados às formas de atendimento das necessidades habitacionais, da forma resumida a seguir<sup>12</sup>:

- Quanto maior o déficit habitacional, absoluto ou relativo, maior a variedade de soluções habitacionais de baixo custo, e maior o protagonismo do poder público em programas de grande escala e no apoio às entidades associativas.
- Maior demanda futura por moradia é suposta nos municípios com dinâmica econômica e populacional mais intensa, indicadores que foram combinados aos de pobreza e renda da população, para compor as soluções habitacionais.
- Em metrópoles e em áreas mais prósperas, a variedade de soluções inclui unidades do tipo apartamento, além de material de construção associado à assistência técnica; já em municípios pequenos, de baixo crescimento e economia estagnada, o conjunto de soluções é menor e predominam soluções de menor custo.

O PlanHab também analisou, para cada tipo de município, a disponibilidade de terra para produção habitacional, bem como o padrão de ocupação predominante. Uma distribuição de produtos habitacionais foi apresentada para cada tipo de município, “capaz de servir de referência para o estabelecimento de metas físicas e financeiras, criando um ensaio geral das formas de atendimento às necessidades habitacionais” (PlanHab, Produto 3, Capítulo 4, p. 228). Assim, foram estabelecidos no PlanHab os percentuais do déficit habitacional básico ajustado (2005) a serem atendidos mediante cada um dos produtos listados. De forma consolidada, em cada um dos tipos de municípios, os percentuais seriam os seguintes:

Tabela 2: Percentuais consolidados com a distribuição de produtos habitacionais para atendimento do déficit habitacional.

Tipologia e produtos	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Lote urbanizado	-	-	-	5	5	5	8	10	35	37	40
Material de construção para reforma	15	15	15	15	15	10	10	10	20	20	20
Material de construção para unidade térrea	20	25	25	25	25	26	28	30	30	30	25
Unidades produzidas em	20	22	25,5	22	25	35	30	28,5	5	5	10

<sup>12</sup> Conforme Produto 3, Capítulo 4, elaborado pelo Consórcio Instituto Via Pública / LabHab-Fupam / Logos Engenharia.

auto-gestão com assessoria											
<b>Casas, apartamentos e unidades em área central consolidada (empreiteira)</b>	<b>40</b>	<b>33,5</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>27,5</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>5</b>
Unidades de padrão médio FGTS e unidades de mercado SBPE	5	4,5	2,5	4	2,5	4	4	1,5	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: PlanHab (adaptado).

Este conjunto de produtos propostos pelo PlanHab (ibid., p. 229, Tabela 24) pode ser “filtrado” levando-se em conta os produtos que se enquadram nas modalidades do MCMV em exame, quais sejam, casas, apartamentos e unidades em áreas centrais e consolidadas, cuja produção seria confiada a empreiteiras. Relacionando os números de unidades de empreendimentos do MCMV contratados pelo FAR e selecionados nas OPR, em cada tipo de município, aos percentuais do déficit habitacional que deveriam ser atingidos por cada uma das diferentes soluções e segundo a tipologia de municípios do PlanHab, considerando apenas a linha relativa a unidades produzidas por empreiteiras, obtêm-se os valores percentuais da contribuição do MCMV em cada tipo de município para sanar o déficit habitacional, conforme a Tabela 3.

Tabela 3: Percentuais de contribuição do MCMV para sanar as metas do déficit segundo tipos de município e utilizando UHs executadas por empreiteiras.

Tipologia	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	Brasil
	25	33	49	85	106	104	137	282	102	195	378	81

Fonte: elaboração dos autores, com dados do PlanHab e do Ministério das Cidades.

Constata-se que o total da produção do MCMV até o momento equivale a aproximadamente 81% da quota do déficit habitacional básico ajustado (2005) cujo atendimento, conforme o PlanHab, se daria pela execução por empreiteiras. Mas, como é possível ver na Tabela 3, nas maiores cidades, especificamente nos municípios dos tipos A, B e C, a produção pelo setor privado ainda não teria chegado a valores equivalentes à metade da contribuição esperada, enquanto para todos os demais tipos de municípios, com exceção do tipo D, o número de UHs já excederia 100%, ou seja, o valor equivalente ao “quinhão” do

déficit cujo atendimento contaria com a produção de UHs prontas, de maior custo – em pequenas cidades, atendidas majoritariamente pela OPR, isso fica ainda mais evidente. A comparação feita aqui é apenas referencial e, reitera-se, não pretende demonstrar o efetivo atendimento do déficit habitacional pelo MCMV.

A análise acima levou em conta parâmetros estabelecidos no Produto 3 (Capítulo 4) do PlanHab, que foram, em parte, revisados no Produto 5, o qual avançou na elaboração do Plano. Aquele estudo, com a consideração da escassez de terras disponíveis em regiões metropolitanas, fez com que fosse elaborado um cenário alternativo, que dependesse menos de outros produtos habitacionais.

A quantidade de UHs necessárias foi calculada agregando ao déficit acumulado as demandas futuras (até 2023) por habitação. Como aqui está sendo examinado apenas o papel do MCMV em enfrentar o déficit habitacional, não cabe apontar a qual parcela dessas necessidades habitacionais teria sido equivalente a produção do Programa até o momento, e sim apenas sublinhar dois tópicos:

- O PlanHab reconhece a dificuldade de operacionalizar produtos habitacionais de menor custo em RMs, e opta por uma parcela maior de unidades verticalizadas, que levariam a um acréscimo da necessidade de subsídio; com efeito, o MCMV estabelece valores diferenciados para UHs térreas e verticalizadas – ainda que os índices de custos unitários básicos (CUB) das últimas não necessariamente sejam superiores aos das primeiras.

- O acima exposto seria aplicado, no PlanHab, a municípios de tipos A, B e C; no MCMV, os produtos habitacionais do tipo apartamento estendem-se a outros tipos de municípios na área de atuação do FAR e com população já a partir de 50 mil habitantes.

Além das unidades habitacionais produzidas por empreiteiras, o PlanHab também propôs outros produtos, dentre os quais “unidades de padrão médio FGTS” e “unidades de mercado SBPE” para o atendimento de parte do déficit, em todos os tipos de municípios, com exceção dos de população menor que 20 mil habitantes, cujos percentuais também estão na Tabela 2.

Ainda que seja pequena a parcela do déficit cuja solução dependeria dos recursos do FGTS e, menor ainda, do SBPE, caberia cogitar se no MCMV poderia haver alguma complementaridade entre as atuações do FGTS e do FAR+OPR – com o primeiro focando municípios mais prósperos e o segundo, áreas mais pobres. Adverte-se que a faixa de renda coberta pelo FGTS no MCMV é bastante ampla, o que, por si só, indica que boa parte de sua produção habitacional dificilmente atenderia ao déficit habitacional. Nesse caso, seriam

necessárias informações individualizadas sobre contratos de financiamento habitacional que viabilizassem a confirmação dessa hipótese.

### **Considerações finais**

Este trabalho buscou apontar alguns aspectos que deveriam ser levados em conta no acompanhamento e na eventual revisão do programa Minha Casa Minha Vida, de modo a se poder aferir sua efetiva contribuição para a diminuição do déficit habitacional no Brasil.

Conforme o exame de suas realizações até o momento, o MCMV mostra-se parcialmente desvinculado desse objetivo, para o qual o Plano Nacional de Habitação propôs uma série de linhas programáticas e soluções habitacionais que, por um lado são apenas parcialmente aproveitadas pelo MCMV e, por outro, são generalizadas para contextos municipais que extrapolam em muito sua definição pelo PlanHab.

Mais do que reunindo num só programa um leque limitado de soluções para a diversidade dos problemas a serem enfrentados por meio da política habitacional, a onipresença do MCMV suplanta o PlanHab e, também, altera profundamente a efetividade do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), desviando-o da provisão habitacional e associando-o quase que exclusivamente à urbanização de assentamentos precários. Ao atuar fora do marco do SNHIS, o MCMV deixa de incorporar instrumentos de decisão e controle social que poderiam contribuir para sua melhor aderência aos problemas sociais a serem enfrentados – por exemplo, quanto à otimização da distribuição de subsídios do Orçamento Geral da União.

Pôde-se verificar que os grupos de municípios menos populosos e mais pobres, que mais deveriam empregar soluções habitacionais de menor custo, baseadas em insumos e assistência técnica, como inclusive prevê o PlanHab, são justamente os municípios onde o MCMV está mais presente. A hipótese sugerida neste momento, em função das demais análises feitas, que revelam a terra como um dos principais insumos do Programa, é que nessas cidades, onde há menor dinâmica do mercado imobiliário e maior oferta de terras, a execução do Programa seja mais eficiente, logo, com maior capacidade de resposta ao desenvolvimento da economia.

A quase exclusividade da produção habitacional pelo MCMV inclui a utilização de recursos do FAR para a reconstrução de unidades habitacionais em municípios atingidos por desastres naturais e a reposição de unidades em intervenções de urbanização de assentamentos precários. Com isso, se por um lado busca-se dar celeridade a estes

atendimentos, por outro também há um desvio do foco do déficit habitacional histórico do país. Não se quer deixar de reconhecer que a utilização dos meios do MCMV possa ser adequada à urgência dessas demandas, apenas apontar para mais uma dificuldade de acompanhamento da efetividade do programa em relação ao tratamento de questões estruturais da crise habitacional do país, uma vez que os recursos passam a ser compartilhados com demandas mais conjunturais.

Por fim, o exame comparado da distribuição da produção de empreendimentos do MCMV com distintas fontes de recursos e faixas de renda denota a agudização de problemas de ordem fundiária nas maiores cidades do país, uma vez que são vários os casos em que é pequena a produção de unidades habitacionais de menor custo pelo FAR em municípios-núcleo de metrópoles, dispendo-se nesses municípios as unidades de maior valor financiadas pelo FGTS e fazendo com que as demais tendam a ser deslocadas para municípios periféricos.

## **Referências**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) 2010. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e a sua produção social: desafios e perspectivas *in* IPEA *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Brasília, IPEA.

Ministério das Cidades e Fundação João Pinheiro (MCidades/FJP) 2009. *Déficit habitacional no Brasil 2007*. Belo Horizonte, MCidades.

Ministério das Cidades (MCidades) s/d. *Plano Nacional de Habitação* [online] Brasília, MCidades. Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br) [acesso em 04/06/2012].

Royer, L. 2012. Habitação, política habitacional e região metropolitana *in* Furtado *et al.* (orgs.) *Metropolização: caracterização, institucionalidades e indicativos de política pública no Brasil*. Brasília, IPEA (no prelo).