

Neto, Vicente Correia Lima; Krause, Cleandro; Furtado, Bernardo Alves

Working Paper

O deficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida: Mensurando possibilidades de atendimento

Texto para Discussão, No. 2044

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Neto, Vicente Correia Lima; Krause, Cleandro; Furtado, Bernardo Alves (2015) : O deficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida: Mensurando possibilidades de atendimento, Texto para Discussão, No. 2044, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121670>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2044

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O *DEFICIT* HABITACIONAL
INTRAMETROPOLITANO E A
LOCALIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS
DO PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA: MENSURANDO
POSSIBILIDADES DE ATENDIMENTO

Vicente Correia Lima Neto
Cleandro Krause
Bernardo Alves Furtado



**O DEFICIT HABITACIONAL INTRAMETROPOLITANO
E A LOCALIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS
DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:
MENSURANDO POSSIBILIDADES DE ATENDIMENTO¹**

Vicente Correia Lima Neto²

Cleandro Krause³

Bernardo Alves Furtado⁴

1. Este texto foi publicado anteriormente como um capítulo do livro *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais* (volume 2).

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

4. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Ruy Silva Pessoa

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: R21; R31.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A DISTRIBUIÇÃO INTRAMETROPOLITANA DA OFERTA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL EM ESTUDOS RECENTES	10
3 ESTUDOS DE CASO: O MCMV-FAR EM ESPAÇOS METROPOLITANOS	14
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	
REFERÊNCIAS	39
ANEXO A	42

SINOPSE

Este estudo analisa a produção habitacional do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) para beneficiários na faixa de renda mensal de até R\$ 1.600 (faixa I), *vis-à-vis* o *deficit* habitacional para a mesma faixa de renda, focalizando cinco regiões metropolitanas (RMs). A localização das unidades habitacionais foi analisada ao longo do tempo, verificando-se, com isso, que há dois períodos de contratação de empreendimentos (primeira e segunda fases do MCMV), com aumento, em geral, da distância desses empreendimentos ao centro metropolitano na segunda fase. A localização das unidades também foi confrontada com a localização do *deficit* habitacional, utilizando-se um indicador sintético – indicador de aderência global (IA) –, que associa distâncias ao centro, ponderadas pelo número de unidades e pelo quantitativo do *deficit*, de modo a refletir o grau de ajuste entre as duas grandezas. Desse modo, situações de aproximação e de afastamento entre oferta e *deficit* habitacional puderam ser verificadas tanto pelo indicador como por análises gráficas complementares, buscando-se ainda motivos para esses comportamentos, associados ao tipo de participação dos municípios na atividade econômica metropolitana e à dinâmica dos movimentos cotidianos de pessoas. Por fim, dadas as limitações do MCMV em prover terrenos bem localizados para a faixa I, sugere-se reforçar a discussão do aspecto locacional do programa, incluindo critérios para o uso de recursos adicionais para essa finalidade, de modo a buscar-se o melhor equacionamento das necessidades habitacionais na escala metropolitana.

Palavras-chave: Minha Casa Minha Vida; Fundo de Arrendamento Residencial; *deficit* habitacional; regiões metropolitanas.

ABSTRACT

In this paper we analyze the social housing supply by “Minha Casa Minha Vida” (MCMV) program in Brazil, aimed at low-wage families (earning up to R\$ 1,600 per month), as well as the housing shortage (“deficit habitacional”) in a similar wage range. The location of MCMV’s housing estates is analyzed through time in five metropolitan areas. MCMV’ estates have been contracted in two phases, and we find that in the second phase distances between the estates and the metropolitan center have generally increased. Location of estates is also compared to the location of housing shortages, by means of a synthetic indicator – an index of global adherence (IA). This index

associates distances to the center, weighted by the number of housing units and by the size of housing shortages, and provides a degree of their adjustment. This way, metropolitan areas show varying degrees of adjustment between supply and demand, and such information is complemented by a graphical analysis of their location. An explanation of each degree of adjustment is searched in the metropolitan dynamics and economy, and in their commuter behaviors. MCMV's operation has shown difficulty in finding well located and affordable land plots, so we suggest a further discussion of location within the program and the inclusion of criteria for the use of additional resources, in order to get better housing solutions in the metropolitan scale.

Keywords: Minha Casa Minha Vida; Fundo de Arrendamento Residencial; housing shortage; metropolitan áreas.

1 INTRODUÇÃO

Desde quando foi criado pela Medida Provisória (MP) nº 459, convertida em Lei nº 11.977/2009, de julho do mesmo ano, o Minha Casa Minha Vida (MCMV) ganhou a hegemonia da provisão habitacional no Brasil. O programa compreende diversas modalidades. O foco deste estudo será para a modalidade operada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)¹ e que, contando com forte subsídio do Orçamento Geral da União (OGU), atende a beneficiários da chamada faixa I, ou seja, famílias com renda de até R\$ 1.600. As demais modalidades, faixa II e faixa III, atendem a famílias de renda maior e são operadas com recursos do FGTS.²

O MCMV encontra-se, atualmente, em sua segunda fase, iniciada em 16 de junho de 2011 (com a Lei nº 12.424, resultado da conversão da MP nº 514, de dezembro de 2010), para a qual foram reservados investimentos da ordem de R\$ 71,7 bilhões, sendo R\$ 62,2 bilhões via recursos do OGU,³ destinados à contratação de mais de 2 milhões de unidades habitacionais (UHs). Deste total, 1,2 milhão de UHs são destinados para a faixa I; 600 mil UHs para a faixa II; e 200 mil UHs para a faixa III.

Na primeira fase, o MCMV chegou a contratar 1 milhão de UHs, e, na segunda fase, foram contratadas, até 30 de abril de 2014, 2,4 milhões de UHs (Brasil, 2014). Do total de 3,4 milhões de UHs contratadas, já foram entregues aproximadamente 1,7 milhão, sendo 30,2% para a faixa I, 60,6% para a faixa II e 9,2% para a faixa III.⁴ Quando se compara o percentual já entregue para a faixa I, com a previsão de entrega de UHs destinadas a esta mesma faixa no MCMV 2 (60% do total de 2 milhões de

1. O FAR foi criado para operacionalização do Programa de Arrendamento Residencial, instituído pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Conforme Bonates (2008), é constituído por verbas de recursos onerosos, decorrentes de empréstimos tomados pela gestora, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e não onerosos, como o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

2. Faixa II: renda de até R\$ 3.275, ainda contando com subsídios. Faixa III: renda de até R\$ 4.300, sendo este valor elevado a R\$ 5.400 para os imóveis situados em municípios integrantes de regiões metropolitanas (RMs) ou equivalentes, capitais estaduais ou com população superior ou igual a 250 mil habitantes. Instrução Normativa (IN) nº 30, de 15 de outubro de 2012.

3. Informações provenientes do documento do Ministério das Cidades (MCidades). Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/MedidaProvisoria/MedidaAlteracoesDestques.pdf>>.

4. Dados da CAIXA, disponíveis em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/fpa-informa-politica-social-41>>. Acesso em: 9 set. 2014.

unidades), constata-se uma expectativa de aumento da sua participação nas contratações do programa. É nessa faixa que o poder público local deve atuar mais, no sentido de viabilizar os empreendimentos.⁵

A produção do MCMV dirigida à faixa I corresponde, *grosso modo*, àquela que concentra a maior parte do *deficit* habitacional do país. O *deficit*, conforme definição adotada pela Fundação João Pinheiro (FJP) (Brasil, 2011), é composto por quatro componentes, a saber: *i*) precariedade habitacional; *ii*) coabitação familiar; *iii*) ônus excessivo com aluguel; e *iv*) adensamento excessivo em domicílios locados. Lima Neto, Furtado e Krause (2013), a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), calcularam o *deficit* habitacional segundo conceito similar e metodologia aproximada aos da FJP. Os autores observaram que o *deficit* habitacional entre os domicílios onde residem famílias com renda de até três salários mínimos (SMs) correspondia a 73,6% do *deficit* total em 2012. Já para a faixa de três a dez SMs, a qual se aproxima das faixas II e III, esse índice correspondia a 21% do total.⁶

O *deficit* habitacional, portanto, é o indicador apropriado para uma política que tenha como alvo a faixa I, e pode-se questionar se também o seria para as faixas II e III.⁷ A decisão de analisar o *deficit* neste estudo também leva em conta sua utilização histórica como indicador em programas e ações habitacionais nos planos plurianuais (PPAs), além de ter sido utilizado como referência no planejamento habitacional recente, estando presente, de forma detalhada, no Plano Nacional de Habitação (PlanHab).⁸

Uma crítica corrente ao MCMV ressalta a má inserção urbana das UHs produzidas: localizações periféricas e mal servidas por transporte público, carentes de serviços básicos etc. (Cardoso, 2013). Nos grandes centros urbanos e nas RMs, sua inserção seria ainda

5. A participação do poder público local (município ou estado) é esperada na oferta de terrenos e infraestruturas, na desoneração de insumos e serviços utilizados na construção e, também, na facilitação da aprovação de projetos e licenciamentos. O poder público também tem papel fundamental, na faixa I, em relação à demanda, seja na seleção dos beneficiários, seja na própria execução de trabalho técnico social a eles dirigido.

6. De acordo com a estimativa do estudo, 2,4% do *deficit* correspondem a domicílios cujas famílias não possuem declaração de renda (ou a renda consta como zero) e 2,9% do total estão situados na faixa acima de dez SMs.

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

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

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. A faixa de renda dos beneficiários da faixa I do MCMV é praticamente a mesma dos 50% mais pobres da população brasileira, que é a fatia da população que apresenta o maior comprometimento de renda com transporte (Carvalho e Pereira, 2012) e tempo de deslocamento casa-trabalho (Pereira e Schwanen, 2013). Este modelo de produção, portanto, acaba por elevar não somente o gasto financeiro das famílias com deslocamento diário, mas também piora a qualidade de vida dessa parcela da população, que passará mais tempo no percurso até o trabalho.

Assim, este estudo examinará duas hipóteses. A primeira: os empreendimentos do MCMV⁹ estariam sendo realizados longe dos centros das RMs em razão do custo do terreno e se distanciando cada vez mais com o passar do tempo.¹⁰ Isto será verificado a partir de uma análise temporal e espacial da distribuição da produção do MCMV nas RMs definidas como recorte de pesquisa.

A segunda hipótese supõe que a produção do MCMV esteja espacialmente desvinculada do *deficit* habitacional a partir do qual foi ou poderia ter sido dimensionada. Esta questão será respondida a partir da comparação da distribuição espacial do *deficit* habitacional por área de ponderação do Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com a localização dos empreendimentos do MCMV nas RMs escolhidas.

O objetivo deste texto é analisar espacialmente *i*) a localização do *deficit* 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. A escolha das localidades visa garantir que cada grande região do Brasil tenha uma RM de estudo.¹¹

9. A partir daqui, faz-se referência apenas ao MCMV-FAR, dirigido à faixa I.

10. Aponta-se, como possível medida de solução, a retomada da discussão existente no PlanHab sobre um auxílio financeiro destinado a mitigar possíveis diferenças locais do custo de produção habitacional – como é o caso atual dos terrenos destinados à produção de interesse social.

11. A definição específica das RMs levou em conta a existência de análises recentes da localização de empreendimentos do MCMV, apresentadas na seção 2, assim como conhecimentos empíricos específicos dos autores deste estudo.

Admite-se que a oferta do MCMV na faixa I, se bem focalizada no público-alvo, possa contribuir para a redução do *deficit*. Não há garantia, contudo, de que o atendimento de qualquer família beneficiada por uma UH implique necessariamente a redução de uma família do contingente do *deficit* habitacional brasileiro.

A seção 2 apresenta alguns estudos recentes que tratam da oferta do MCMV e abordam, de alguma forma, o *deficit* ou, simplesmente, a precariedade 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 programa. 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 *deficit* habitacional, Krause, Balbim e Lima Neto (2013) examinaram a distribuição de contratações de empreendimentos do MCMV em área urbana, para a faixa I, num estudo de abrangência nacional. Aplicando uma medida de correlação entre o número de UHs ofertadas em cada município até meados de 2012 e o respectivo *deficit* habitacional,¹² em áreas representativas – Unidades da Federação (UFs) ou agregações de UFs –, os referidos autores verificaram que o indicador consegue apontar se mais UHs estão localizadas em municípios com maior *deficit* habitacional. Assim, uma situação de baixo ajuste (e correspondente baixa correlação) é facilmente associada à presença predominante de UHs do MCMV em municípios de periferia metropolitana e/ou do interior.

Royer (2013) também realizou comparações entre a oferta de UHs do MCMV e a presença de precariedade habitacional, neste caso, domicílios subnormais nas três maiores aglomerações urbanas do país. Quanto à localização da oferta do MCMV, a autora nota 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

12. Foi utilizado o *deficit* habitacional calculado pela FJP com os dados do Censo Demográfico 2000/IBGE.

cidade cujo mercado imobiliário é um dos mais pujantes do país”. Na RM de São Paulo, as contratações do FAR só foram maiores que as do FGTS nos municípios de Embu e Mogi das Cruzes. Royer lembra ainda que:

[a] ausência de terrenos disponíveis com preços compatíveis ao limite do MCMV da 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 (*op. cit.*, p. 176).

Isso sugere que elevações nos valores para contratações de UHs, ocorridas ao longo do tempo, tenham sido uma resposta a esse problema, como será visto adiante.

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. As quatro últimas são de interesse para este trabalho, uma vez que são objeto de estudos de caso que serão desenvolvidos na seção 3.

Na RM de Belém, Lima *et al.* (2013) indicam que o município-núcleo não tinha, até julho de 2011, contratação alguma de UHs do MCMV para a faixa de renda de até três SMs.¹³ Assim, os empreendimentos existentes teriam sido viabilizados por meio do estoque de terras que a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA) detém em outros municípios da RM de Belém.

O maior número de unidades estava localizado no município de Ananindeua, cuja acessibilidade a Belém havia melhorado com a construção de novas vias, o que teria contribuído para consolidar sua conurbação. Em consequência, o setor imobiliário de Ananindeua estaria aquecido, sendo a área da RM de Belém que mais atrai empreendimentos habitacionais em vários segmentos de renda (Lima *et al.*, 2013, p. 173). O mesmo estaria acontecendo no segundo município com o maior número de UHs do MCMV, Marituba.

Mercês (2013) também analisa a RM de Belém, destacando que a localização periférica dos empreendimentos voltados para a faixa de renda de até três SMs “fora

13. Entretanto, segundo os autores, em Belém, é representativo o número de UHs ofertadas para essa mesma faixa de renda por meio de intervenções de urbanização de favelas.

do município polo da Região não necessariamente significa inserção desfavorável no espaço intramunicipal, encontrando-se ocupações próximas a centralidades e em solo valorizado” (*op. cit.*, p. 189), resultado, como já observado, da participação do estado na viabilização de empreendimentos. Nesse sentido, a autora esclarece que a COHAB-PA não cedeu seus terrenos, mas os vendeu ao preço de mercado. Quanto à preferência por Ananindeua, isto poderia ser em parte explicado por isenções de impostos e taxas municipais por parte da prefeitura daquele município.

Araújo (2013) chama a atenção ainda para a ocupação informal de áreas nas proximidades dos terrenos da COHAB-PA escolhidos para a construção de empreendimentos do MCMV, ocorrida após o anúncio oficial da obra.

Pequeno e Freitas (2013, p. 121) citam Caucaia, na RM de Fortaleza, município que recebeu o maior número de UHs do MCMV contratadas pelo FAR na localidade, e ressaltam que “nem todas as unidades atendem à 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 novos, seguindo o que “aconteceu com os conjuntos produzidos pela extinta COHAB-CE”.

Uma observação importante em um município como Fortaleza, que conta com zonas especiais de interesse social (Zeis) não ocupadas (Tipo III – vazios), é que, após três anos da previsão deste instrumento, e tendo sido demarcado um total de 660 hectares para uso de habitação de interesse social, “nenhum empreendimento de Habitação de Interesse Social (HIS) produzido pelo setor imobiliário privado com recursos do PMCMV veio a ser localizado em área destinada pelo plano diretor para este uso” (Pequeno e Freitas, 2013, p. 137).

Campos e Mendonça (2013), ao examinarem a produção do MCMV na RM de Belo Horizonte, citam os municípios de Contagem e Betim, ambos no eixo oeste, onde há produção “em maior escala, de unidades habitacionais para populações de menor renda, vários deles nas franjas da malha urbana (...), incentivada, sobretudo, pelo PMCMV”.

O maior número de unidades, contudo, situa-se em Betim, em conjuntos de grande porte. Os autores entrevistaram representantes de construtoras que atuam no MCMV, os quais informaram que:

[os empreendimentos para a faixa I] só foram viabilizados na primeira fase do programa porque os terrenos nos quais 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, garantindo a rentabilidade desejada pelas construtoras (Campos e Mendonça, 2013, p. 88).

O estudo de Moysés *et al.* (2013) informa que a RM de Goiânia não é a região com o maior custo médio por metro quadrado das UHs 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 “lócus privilegiado de produção destes empreendimentos no espaço metropolitano” ao estarem localizados nas “franjas da cidade”, na região sudoeste de Goiânia (*op. cit.*, p. 267-269).

De modo geral, os estudos reunidos por Cardoso (2013) 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, tanto no município-núcleo da RM quanto nos demais municípios; entre os últimos, são mais frequentes aqueles 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.

Pode-se cogitar, assim, que processos de estruturação urbana semelhantes aos que havia em períodos anteriores da política habitacional brasileira – por exemplo, a atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH), entre 1964 e 1986 – 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 recentes.¹⁴

14. A Portaria do MCidades nº 518, de 8 de novembro de 2013, estabelece as condições para a produção de equipamentos públicos para atender 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”.

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: *i*) que a produção do MCMV-FAR distancia-se espacial e temporalmente do centro, possivelmente, em razão do custo do terreno; e *ii*) que exista desvinculação espacial entre esta produção e o *deficit* habitacional para a qual foi supostamente dimensionada.

A subseção 3.1 trata da primeira hipótese. Para viabilizar esta análise, definiu-se, como centro de cada RM, um ponto correspondente ao centro administrativo e financeiro aproximado de cada região, definido *ad hoc*.¹⁵

A subseção 3.2 analisa a segunda hipótese. Como os critérios para a delimitação de RMs podem ser muito distintos, adotou-se, para melhor comparabilidade, a delimitação definida pelos critérios utilizados por Castello Branco, Pereira e Nadalin (2013). O *deficit* habitacional foi calculado para cada uma das áreas de ponderação do Censo Demográfico 2010.¹⁶

3.1 Distribuição temporal da oferta de UHs pelo MCMV

Na RM de Belém verifica-se comportamento aleatório no que diz respeito à localização da oferta. Conforme pode ser visto no gráfico 1, cada empreendimento do MCMV é identificado com um par de informações: *i*) o total de unidades habitacionais contratadas; e *ii*) a distância de cada empreendimento ao centro econômico da respectiva metrópole. Ainda com relação ao gráfico, o número de UHs ofertado está representado, no eixo Y à esquerda do gráfico, por marcadores do tipo losango na cor azul-escura, enquanto a distância ao centro dos empreendimentos está indicada, no eixo Y à direita do gráfico,

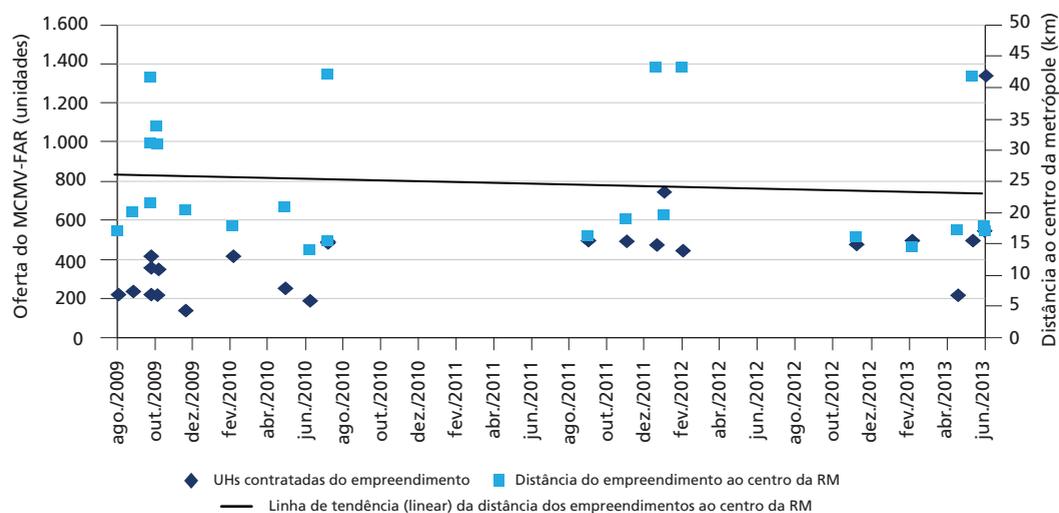
15. O centro da RM de Belém foi posicionado nas imediações da Avenida Portugal com a Rua Padre Champagnat (coordenadas: -1,455, -48,504). O centro da RM de Fortaleza foi considerado no cruzamento da Avenida Francisco Sá com a Avenida Filomeno Gomes (coordenadas: -3,722, -38,541). O centro da RM de Belo Horizonte foi localizado na Praça Raul Soares, na Avenida Amazonas (coordenadas: -19.923, -43.945). O centro da RM de Porto Alegre foi situado na Praça Marechal Deodoro, entre a Rua Duque de Caxias e a Rua Espírito Santo (coordenadas: -30.033, -51.23). O centro da RM de Goiânia foi localizado na Rua 82 com a Avenida Goiás, na Praça Dr. Pedro Ludovico Teixeira (coordenadas: -16,679, -49,257).

16. Este estudo reutiliza os critérios de 1970 para a criação das primeiras RMs 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 definido em legislação estadual mais recente.

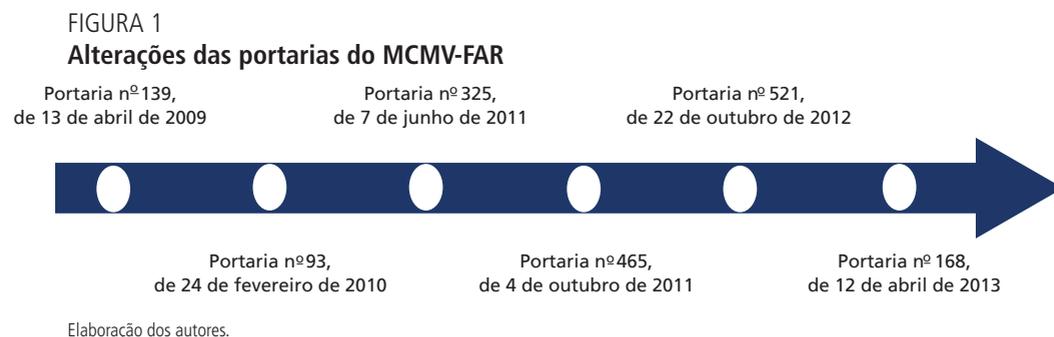
por marcadores do tipo quadrado na cor azul-clara. Em uma mesma data, portanto, tem-se o total de UHs e a distância das mesmas ao centro da RM, constituindo uma série histórica da produção do FAR nas respectivas RMs.

Como apontado na seção 2 por Araújo (2013), Lima *et al.* (2013) e Mercês (2013), a produção do MCMV na RM de Belém é majoritariamente periférica (8.129 unidades distantes acima de 20 quilômetros do centro), em razão da indisponibilidade de terras em áreas mais centrais; além disso, observa-se também produção na faixa de 15 quilômetros a 20 quilômetros do centro (6.170 unidades). O comportamento esperado da produção habitacional pelo mercado imobiliário é que seja inicialmente mais central, em razão da disponibilidade de terras a um preço suficientemente 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. 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 quilômetros. Como bem destacado pelos autores citados, este comportamento possivelmente se deve a uma participação mais ativa do poder público provendo terra urbanizada para a produção habitacional, em locais fora do município-núcleo da RM.

GRÁFICO 1
Distribuição espacial e temporal do MCMV na RM de Belém



Um segundo argumento nesse sentido de periferização facilitada pelo poder público refere-se às alterações subseqüentes da Portaria do MCidades nº 139, de 13 de abril de 2009, a qual estabelece os valores máximos de contratação para unidades do MCMV-FAR, conforme linha do tempo apresentada na figura 1. As Portarias nº 325/2011 e nº 521/2012 apresentaram alterações dos limites de contratação do MCMV-FAR.



Os valores definidos nas portarias devem ser suficientes para produzir habitação nos espaços específicos de cada UF. As alterações deveriam dar conta do custo de produção mais a remuneração do empreendedor/construtora, de modo que seja possível produzir unidades do MCMV. O governo federal, assim, atua diretamente na viabilidade do programa não somente por meio do reajuste dos valores mas também no controle de alguns componentes necessários à produção, realizado por ajustes de alíquotas, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e outros tributos federais. Dessa forma, pergunta-se, retoricamente: qual o critério utilizado para reajuste dos valores limites do programa?

Considera-se neste estudo que uma parte do reajuste pode ser definida pela evolução do Custo Unitário Básico (CUB), calculado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), ou pelo Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), calculado pela Fundação Getulio 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 (Royer, 2013). Como um dos principais componentes na composição do valor dos terrenos é a localização, e considerando outros fatores constantes, como

a presença de infraestrutura, era 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 a construção de uma UH na tipologia casa, para a RM de Belém, apresentou elevação aproximada de 59%, passando de R\$ 39 mil em 2009 para R\$ 53 mil em 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 MCMV,¹⁷ passou de R\$ 756,80 o m² (abril de 2009)¹⁸ para R\$ 949,26 (outubro de 2012),¹⁹ uma variação de 25,5 pontos percentuais (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-padrão,²⁰ 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 UH 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 empreendimento, apesar da tendência ser estável.

17. A unidade-padrão do MCMV-FAR, de acordo com a Portaria nº 465, de 3 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.

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

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

20. As especificações originais para a tipologia casa no MCMV (MP nº 459, de 25 de março de 2009, e MP nº 460, de 30 de março de 2009) previam a construção de uma unidade com 35 m², compartimentada em sala, cozinha, banheiro, dois 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 na qualidade dos acabamentos (piso e revestimentos).

O comportamento aleatório das contratações, identificado na análise da série histórica da produção na RM de Belém, repete-se nas RMs analisadas (gráficos A.1, A.2, A.3, A.4 e A.5 no apêndice A), bem como as externalidades geradas no sistema de mobilidade, em razão da periferação da produção, além do aumento da demanda por serviços públicos de cunho local e regional, impactando assim nos aspectos da governança metropolitana. Esse último ponto, a pressão sobre a demanda de serviços, é relevante no momento em que as alterações normativas do MCMV preveem a utilização dos recursos para contratação da infraestrutura dos parcelamentos urbanos e para implantação dos equipamentos públicos, que, posteriormente, serão repassados aos municípios para a operacionalização dos serviços públicos locais.

Seguindo a dinâmica metropolitana, existe um desequilíbrio da disponibilidade e qualidade dos serviços públicos, bem como de recursos financeiros, entre os municípios núcleos e periféricos, que incorre na utilização da rede mais bem qualificada dos primeiros pela população não necessariamente residente. As infraestruturas urbanas e de serviço que condicionam a viabilidade do empreendimento habitacional requerem a presença pública do estado, que, no entanto, se ausenta, em razão da simples falta de disponibilidade financeira para o custeio do serviço – sendo um problema que necessita de cooperação entre os entes constituintes da metrópole.

A mudança dos marcos normativos que estabelecem valores máximos de contratação não incorre em alterações estruturais imediatas na localização dos empreendimentos, que continuam a ter uma distribuição aparentemente aleatória. Não parece haver, portanto, relação direta entre os aumentos dos limites de contratação para as UHs do programa e uma mudança da localização no espaço intrametropolitano, que poderia estar associada a uma melhor inserção urbana. Pelo contrário, observa-se uma tendência de expansão espacial da produção habitacional que não guarda correspondência com o possível efeito de melhora da localização dos empreendimentos em razão do aumento do valor de referência das UHs do programa, como pode ser observado nos gráficos do apêndice A.

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 (tabela 1). Analisando a média da distância dos empreendimentos ao centro de cada RM para os dois períodos distintos, observa-se que ela é maior em quatro dos cinco casos para o segundo período 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. A medida do desvio-padrão demonstra a variação da distância ao centro em cada grupo de empreendimentos contratado, em cada período. Em geral, ocorreu um aumento da dispersão espacial dos empreendimentos.

TABELA 1
Resumo dos dados estatísticos da distância dos empreendimentos do MCMV-FAR ao centro das RMs de análise

RMs	Período	Média	Desvio-padrão	Início	Fim	Quantidade de empreendimentos
Belém	1	21,34	6,41	Ago./2009	Dez./2010	11
	2	24,30	12,04	Nov./2011	Jun./2013	14
Fortaleza	1	18,70	12,41	Nov./2009	Dez./2010	18
	2	27,65	18,55	Dez./2011	Jun./2013	12
Belo Horizonte	1	28,35	11,19	Jul./2009	Dez./2010	17
	2	27,14	16,53	Dez./2011	Jun./2013	13
Porto Alegre	1	25,10	15,26	Ago./2009	Dez./2010	22
	2	31,27	14,30	Ago./2011	Jun./2013	18
Goiânia	1	20,83	6,35	Jun./2009	Dez./2010	11
	2	26,62	11,09	Nov./2011	Jun./2013	15

Fonte: SNH/MCidades.
Elaboração dos autores.

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

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

Propõe-se, para fins de análise, o indicador de aderência (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 medida para os empreendimentos do MCMV ($Dist_{MCMVw}$) e medida para o *deficit* habitacional ($Dist_{Deficitw}$), sendo, nessa situação, denominado IA global. Partindo da premissa de que a distribuição do *deficit* é heterogênea entre seus componentes no espaço intraurbano, estando a precariedade mais periférica e o ônus excessivo mais central, complementa-se a análise do IA global com o desenvolvimento dos IAs estratificados por cada componente do *deficit*.

O IA reflete o quão ajustada à escassez habitacional está a produção, estando ambas referidas ao centro metropolitano. 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 *deficit*. Em uma situação ótima, o valor do indicador seria igual a 1, ou seja, a produção dos empreendimentos do MCMV e o *deficit* estariam equidistantes ao centro da metrópole. Há que se observar, contudo, que o indicador proposto não permite que se perceba se a produção e o *deficit* são espacialmente coincidentes, podendo haver, por exemplo, situações em que, mesmo com valor do IA igual a 1, ambos concentrem-se, cada um, em setores opostos da RM. Assim, cabe complementar essa análise com a descrição da localização do *deficit* e da produção, de modo a validar o IA proposto. No caso de o valor do indicador ser maior do que 1, a oferta de UHs estará, em média, mais distante do que a demanda caracterizada pelo *deficit*. No caso de indicador inferior a 1, a oferta estará mais próxima ao centro administrativo e financeiro da RM, em relação a situações de deficiência habitacional.

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 entre as três RMs com pior aderência (tabela 2). O IA mais ajustado é o da RM de Porto Alegre, que apresenta valor igual a 1,22, estando o *deficit* e a produção do MCMV mais aderentes.

TABELA 2

Resumo das distâncias médias ponderadas pelo total de unidades do MCMV, do deficit habitacional e do IA global

RM	Média da distância ponderada pelas unidades do MCMV	Média da distância ponderada pelo deficit habitacional	IA global
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

Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

A análise estratificada dos indicadores por componentes (tabela 3) ressalta a diferença da produção de UHs retratada no IA 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 IA específico à precariedade das demais RMs (à exceção de Belo Horizonte, que apresenta valor igual a 1,91, e Goiânia, cujo valor obtido equivale a 2,01). Os indicadores relativos à coabitação (1,96) e ao ônus excessivo (2,31) apresentaram os maiores valores entre todas as RMs; notadamente quanto ao ônus excessivo, a análise empírica corrobora 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 IA estratificado por componente do deficit habitacional para a RM de Belém

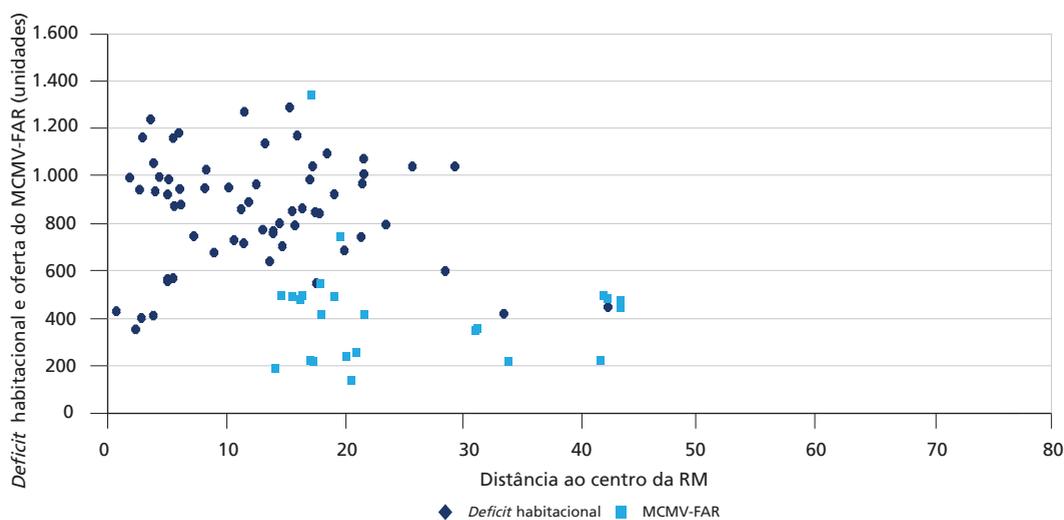
MCMV	Precariedade		Coabitação		Ônus excessivo		Adensamento excessivo	
$Dist_{MCMV w}$	$Dist_{Precar w}$	IA_{Precar}	$Dist_{Coabit w}$	IA_{Coabit}	$Dist_{Onus w}$	IA_{Onus}	$Dist_{Precar w}$	IA_{Precar}
24,21	15,16	1,60	12,32	1,96	10,47	2,31	12,88	1,88

Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

A análise gráfica permite complementar o IA na identificação do comportamento da produção e do deficit metropolitano. A produção está apresentada, nos gráficos, conforme o número de UHs em cada empreendimento e, nos mapas, em um círculo para cada empreendimento, com diâmetro proporcional ao número de UHs. O deficit habitacional está apresentado, nos gráficos, em número de domicílios e, nos mapas, em proporção (percentual) do número de domicílios em deficit sobre o número total de domicílios particulares permanentes de cada área de ponderação.

Na RM de Belém, grande parte da produção está concentrada em duas faixas de distância (gráfico 2): a primeira na que vai de 10 a 20 quilômetros do centro e a segunda no intervalo de 20 a 50 quilômetros do centro. O comportamento de periferização da produção é observado nesta RM, com a presença de empreendimentos que totalizam aproximadamente 4,2 mil unidades no intervalo de 20 a 50 quilômetros do centro. O *deficit* concentra-se na faixa de 20 quilômetros do centro, enquanto a produção estende-se muito além no território metropolitano.

GRÁFICO 2
Distribuição espacial do *deficit* habitacional e da produção do MCMV na RM de Belém



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

Em termos de distribuição, na RM de Belém, a produção do MCMV está concentrada nos municípios de Ananindeua e Marituba (tabela 4 e mapa 1), que, juntos, têm cerca de 65% do total de UHs da RM. A capital, por sua vez, tem apenas em torno de 5,5% da produção total, apesar de concentrar aproximadamente 68% do *deficit*.

Assim, um dos argumentos levantados por Royer (2013) para tratar a habitação de interesse social como uma função metropolitana pode ser verificado na RM de Belém, uma vez que, em alguns municípios, a produção provavelmente gerará excedente do estoque habitacional, que poderá ser ofertado para outros municípios da metrópole.

TABELA 4
Distribuição da produção do MCMV e do *deficit* habitacional na RM de Belém

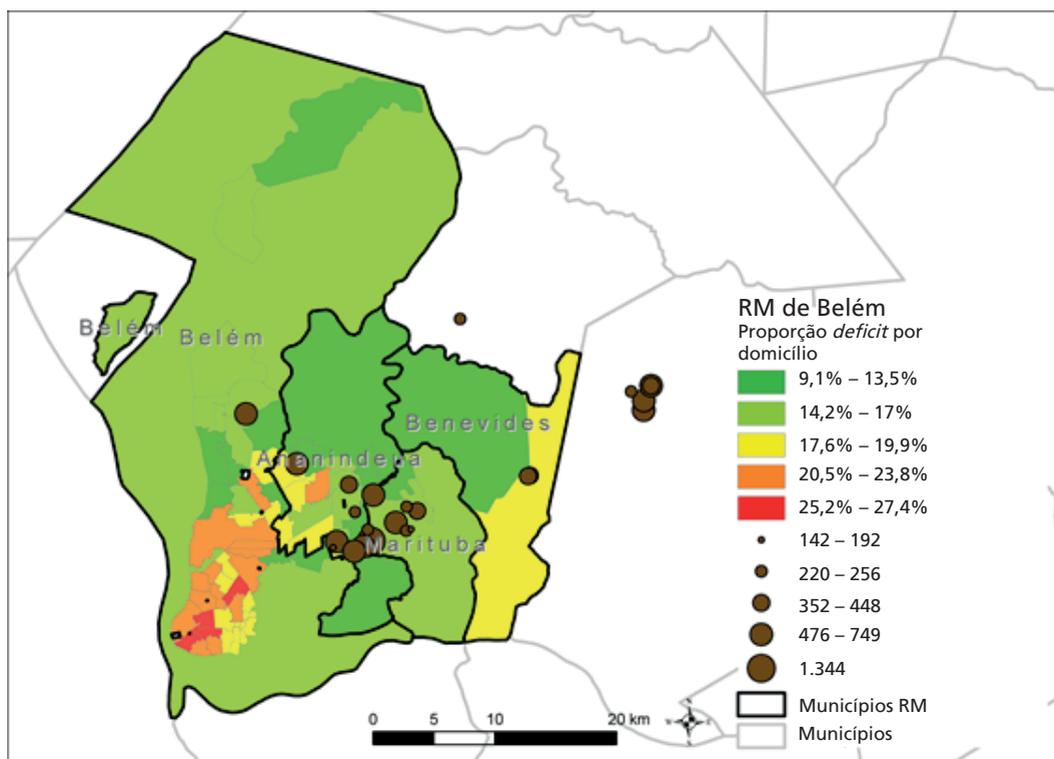
Municípios	UHS contratadas MCMV	Média de distância ao centro	<i>Deficit</i> habitacional	Média de distância ao centro
Belém	550 5,34%	17,95	32.096 67,89%	10,28
Ananindeua	4.871 47,30%	16,58	12.591 23,68%	16,45
Benevides	712 6,91%	31,20	1.646 3,10%	28,95
Marituba	1.807 17,55%	20,62	2.834 5,33%	21,55
Santa Bárbara do Pará ¹	221 2,15%	33,94		
Santa Isabel do Pará ¹	2.138 20,76%	42,56		
Total	14.299 100,00%	24,83	53.167 100,00%	12,72

Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Município integrante da RM de Belém onde não foi calculado *deficit* habitacional.

MAPA 1
Distribuição da proporção do *deficit* por total de domicílios¹ e da produção do MCMV na RM de Belém



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Optou-se por representar o *deficit* relativo (por total de domicílios), de modo a tornar comparáveis áreas de ponderação que podem ter variações muito grandes de valores absolutos do *deficit*.

Na RM de Fortaleza, diferente da RM de Belém, a produção está concentrada no município-núcleo, com cerca de 50% do total, reunindo, junto com Caucaia, aproximadamente 75% da produção metropolitana do MCMV-FAR (tabela 5). Como destacado por Pequeno e Freitas (2013) e mencionado na seção anterior, Caucaia agrega grande parcela do MCMV em razão da conurbação com Fortaleza, como se pode observar pela semelhança dos valores da distância média dos empreendimentos ao centro da RM nos dois municípios.

TABELA 5
Distribuição da produção do MCMV e do *deficit* habitacional na RM de Fortaleza

Municípios	UHs contratadas MCMV	Média de distância ao centro	<i>Deficit</i> habitacional	Média de distância ao centro		
Fortaleza	11.936	50,63%	12,98	58.888	76,03%	8,13
Aquiraz	296	1,26%	27,58	1.504	1,94%	33,10
Cascavel	160	0,68%	55,74			
Caucaia	5.759	24,43%	12,50	7.360	9,50%	14,64
Chorozinho	312	1,32%	63,46			
Eusébio				809	1,04%	20,05
Horizonte	936	3,97%	44,64	1.159	1,50%	42,75
Itaitinga	176	0,75%	20,65	773	1,00%	30,67
Maracanaú	1.488	6,31%	18,16	4.646	6,00%	18,36
Maranguape	934	3,96%	31,04			
Pacajus	1.180	5,01%	51,27	1.164	1,50%	52,15
Pacatuba	396	1,68%	29,42	1.148	1,48%	24,99
Total	23.573	100,00%	21,45	77.450	100,00%	14,03

Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: O *deficit* habitacional foi calculado somente para os municípios incluídos na delimitação da RM definida por Castello Branco, Pereira e Nadalin (2013).

A RM de Fortaleza (tabela 6) apresenta o segundo melhor IA (1,68) entre as RMs, muito em razão da produção do MCMV em Caucaia, distrito que concentra cerca de 10% do *deficit* metropolitano, e no próprio município-núcleo, que apresenta aproximadamente 76% do *deficit* metropolitano, a uma distância média do centro de 8 quilômetros. Contudo, assim como na RM de Belém, a escassez habitacional na RM de Fortaleza é mais central se comparada à produção, com 86% ocorrendo em um raio de até 14 quilômetros do centro, conforme se pode observar na tabela 6, no gráfico 3 e no mapa 2.

TABELA 6

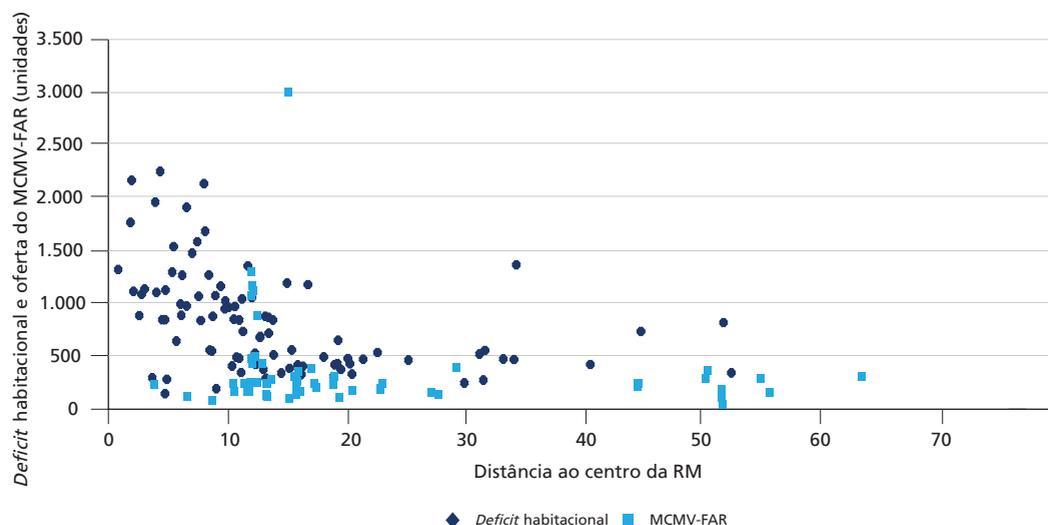
Resumo das distâncias médias ponderadas pelo total de unidades do MCMV e do IA estratificado por componente do *deficit* habitacional para a RM de Fortaleza

MCMV	Precariedade		Coabitação		Ônus excessivo		Adensamento excessivo	
$Dist_{MCMV w}$	$Dist_{Precar w}$	IA_{Precar}	$Dist_{Coabit w}$	IA_{Coabit}	$Dist_{Ônus w}$	$IA_{Ônus}$	$Dist_{Precar w}$	IA_{Precar}
18,88	21,20	0,89	12,87	1,47	9,12	2,07	10,49	1,80

Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Distribuição espacial do *deficit* habitacional e da produção do MCMV na RM de Fortaleza

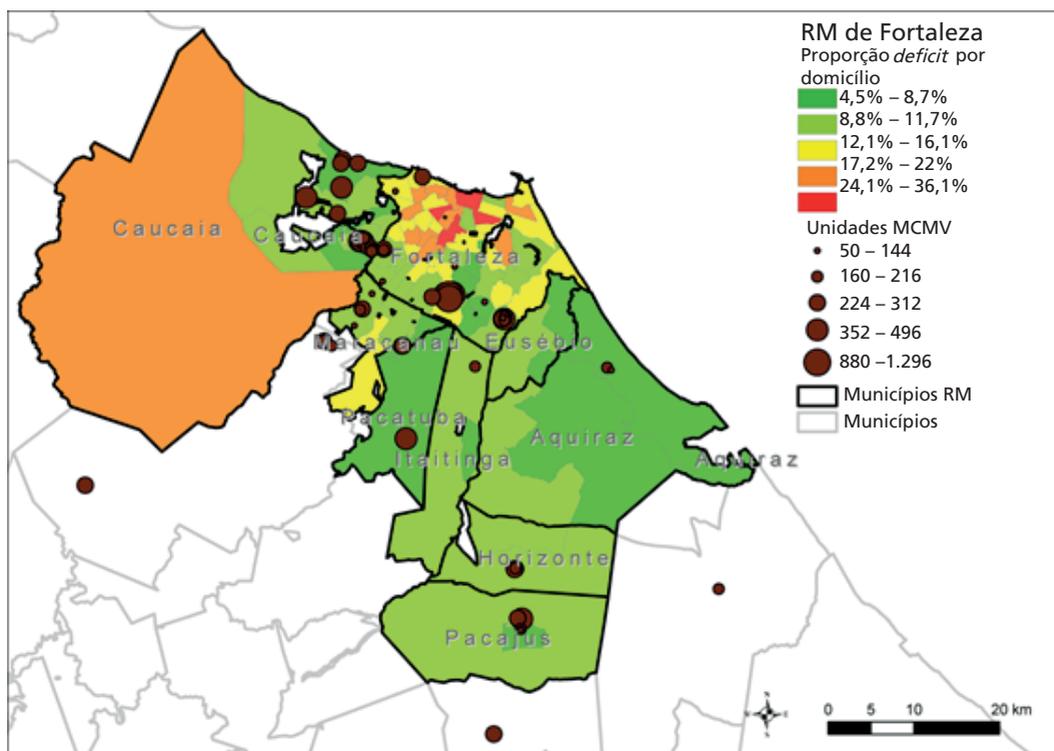


Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

Além desta centralidade, pode-se ressaltar, a partir da análise dos componentes do *deficit* habitacional para a RM de Fortaleza, um comportamento bastante similar ao observado em Belém no que diz respeito ao ônus excessivo. Quanto à precariedade habitacional é interessante notar que, entre as RMs analisadas, Fortaleza é a única que apresenta inversão na lógica constatada de produção habitacional pelo MCMV, sendo realizada mais próxima ao centro que o *deficit* neste componente ponderado (indicador igual a 0,89). Inferre-se daí que a precariedade nesta RM é tão periférica que mesmo as unidades contratadas do MCMV produzem domicílios mais “centrais” que o *deficit* devido ao componente precariedade.

MAPA 2

Distribuição da proporção do *deficit* por total de domicílios¹ e da produção do MCMV na RM de Fortaleza



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
 Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Optou-se por representar o *deficit* relativo (por total de domicílios), de modo a tornar comparáveis áreas de ponderação que podem ter variações muito grandes de valores absolutos do *deficit*.

A análise do gráfico 3 para a RM de Fortaleza permite identificar poucos empreendimentos a uma distância de até 10 quilômetros do centro, comportamento observável também nas RMs de Belo Horizonte e Porto Alegre, que também apresentaram IA inferior a 2. Vale destacar a produção intensa na faixa de 10 a 20 quilômetros do centro, com a presença de um empreendimento com aproximadamente 3 mil unidades neste intervalo. Outro ponto que merece atenção refere-se ao *deficit* se concentrar até a distância de 20 quilômetros, reduzindo com isso o valor do IA.

No caso da RM de Belo Horizonte, a grande maioria das quase 13 mil UHs do MCMV-FAR está localizada em três municípios: *i*) Belo Horizonte, com 33%; *ii*) Betim, com 22%; e *iii*) Ribeirão das Neves, com 13% (tabela 7). Além do destacado por Campos e Mendonça (2013), observa-se que Belo Horizonte apresentou uma intensa produção

do MCMV, razão pela qual concentra aproximadamente um terço do total da RM e, diferentemente dos demais municípios, melhor condição locacional, com distância média ao centro administrativo e financeiro da metrópole de 11,8 quilômetros. Os empreendimentos nos demais municípios, Betim e Ribeirão das Neves, estão distantes 30 e 25 quilômetros do centro, respectivamente. Belo Horizonte concentra 52% do *deficit* habitacional da RM, seguido de Contagem e Betim, com aproximadamente 16% e 8%, respectivamente.

TABELA 7
Distribuição da produção do MCMV e do *deficit* habitacional na RM de Belo Horizonte

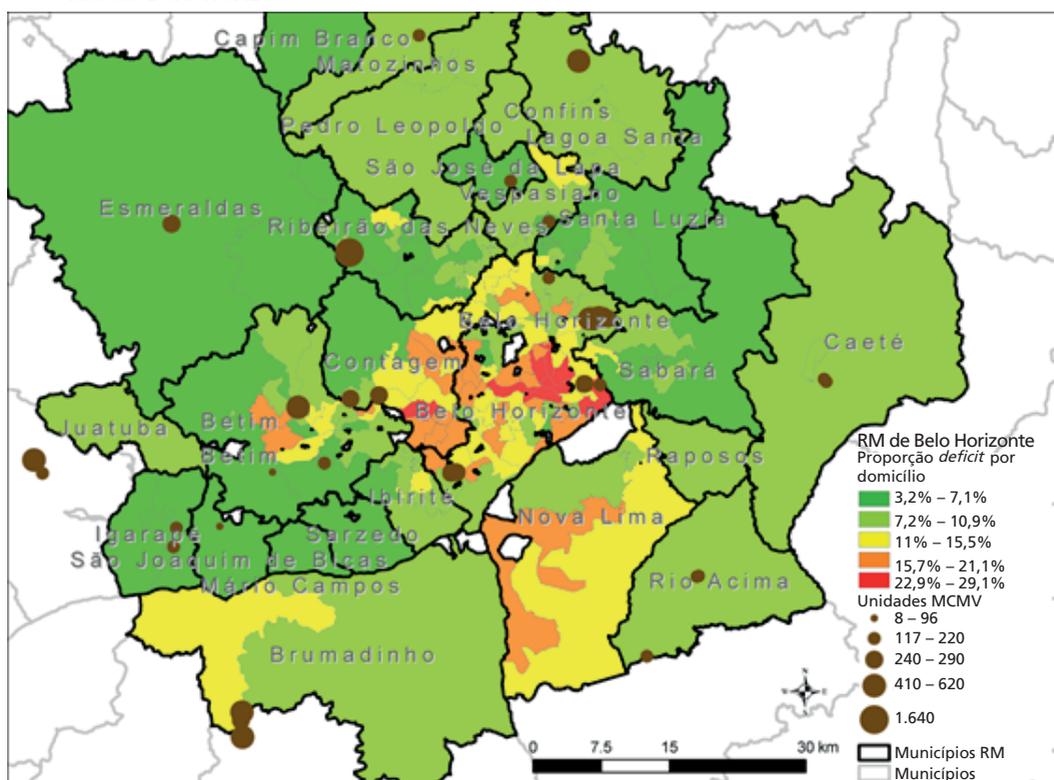
Municípios	UHS contratadas MCMV		Média de distância ao centro	<i>Deficit</i> habitacional		Média de distância ao centro
Belo Horizonte	4.215	33,07%	11,76	43.227	51,99%	7,07
Betim	2.845	22,32%	29,59	6.263	7,53%	23,04
Brumadinho				566	0,68%	37,15
Caeté	400	3,14%	30,02	613	0,74%	31,16
Capim Branco				113	0,14%	45,46
Confins				77	0,09%	31,20
Contagem	568	4,46%	17,76	13.141	15,81%	12,71
Esmeraldas	356	2,79%	42,31	661	0,79%	37,62
Ibirité				2.680	3,22%	16,11
Igarapé	376	2,95%	40,22	386	0,46%	41,90
Juatuba				414	0,50%	43,18
Lagoa Santa	620	4,87%	37,17	713	0,86%	31,85
Mario Campos				140	0,17%	29,60
Mateus Leme	424	3,33%	52,52	412	0,50%	45,53
Matozinhos	208	1,63%	41,55			
Nova Lima	160	1,26%	30,83	1.326	1,60%	15,39
Pedro Leopoldo				737	0,89%	36,24
Raposos				264	0,32%	18,14
Ribeirão das Neves	1.640	12,87%	25,00	4.600	5,53%	19,76
Rio Acima	312	2,45%	25,95	128	0,15%	27,20
Sabará				1.700	2,04%	12,39
Santa Luzia				2.429	2,92%	17,27
São Joaquim de Bicas	64	0,50%	35,77	439	0,53%	35,81
São José da Lapa	144	1,13%	23,83	216	0,26%	25,42
Sarzedo	96	0,75%	52,53	280	0,34%	23,84
Vespasiano	316	2,48%	19,27	1.619	1,95%	19,77
Total	12.744	100,00%		83.142	100,00%	16,05

Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

O balanço entre *deficit* e produção na RM de Belo Horizonte, assim como nas demais RMs, é negativo no núcleo metropolitano, mas positivo em alguns municípios, o que justifica o IA de 1,91, já que a insuficiência está majoritariamente no núcleo da metrópole (52%) e a produção espacialmente distribuída entre os municípios integrantes da RM (mapa 3). Entre estes, Nova Lima, por exemplo, apresenta falta de 1.326 mil domicílios e produção de apenas 160 UHs. Já Mateus Leme apresenta saldo positivo de 12 UHs, com distância média ao centro próxima para produção e *deficit*.

MAPA 3

Distribuição da proporção do *deficit* por total de domicílios¹ e da produção do MCMV na RM de Belo Horizonte



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Optou-se por representar o *deficit* relativo (por total de domicílios), de modo a tornar comparáveis áreas de ponderação que podem ter variações muito grandes de valores absolutos do *deficit*.

O IA dos componentes da carência habitacional (tabela 8) apresenta comportamento análogo ao das demais RMs. Apenas o componente adensamento excessivo mostra valor superior (2,04) ao IA global da RM, de 1,91. Como todos os demais componentes

apresentam valor de IA inferior ao global, pode-se afirmar que o adensamento excessivo é o principal responsável pela tendência de alta do IA global da RM de Belo Horizonte (a terceira mais elevada em comparação com as demais RMs).

TABELA 8

Resumo das distâncias médias ponderadas pelo total de unidades do MCMV e do IA estratificado por componente do *deficit* habitacional para a RM de Belo Horizonte

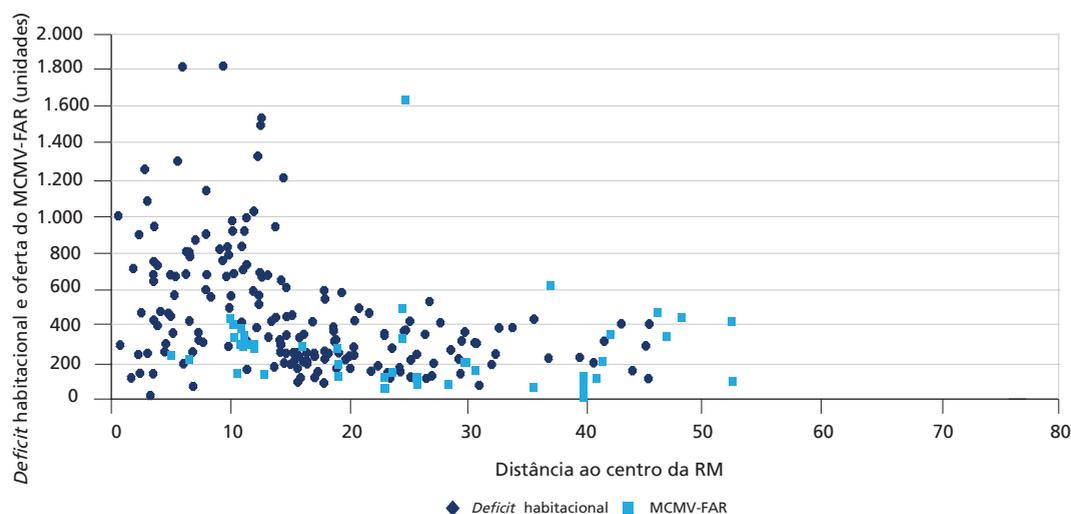
MCMV	Precariedade		Coabitação		Ônus excessivo		Adensamento excessivo	
$Dist_{MCMV w}$	$Dist_{Precar w}$	IA_{Precar}	$Dist_{Coabit w}$	IA_{Coabit}	$Dist_{Ônus w}$	$IA_{Ônus}$	$Dist_{Precar w}$	IA_{Precar}
25,22	13,19	1,91	15,74	1,60	13,80	1,83	12,34	2,04

Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

O gráfico 4 ilustra o IA global na RM de Belo Horizonte. No caso, o *deficit* está concentrado em um raio de 20 quilômetros do centro, enquanto quase toda a produção habitacional tem início a 10 quilômetros do centro, chegando quase até 60 quilômetros, à exceção de dois casos mais próximos ao centro. Comportamento semelhante ao das demais RMs, com produção em áreas da metrópole com ausência de *deficit*, o que indica a periferização da produção.

GRÁFICO 4

Distribuição espacial do *deficit* habitacional e da produção do MCMV na RM de Belo Horizonte



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

Pela análise dos dados da RM de Porto Alegre observa-se uma produção mais intensa no município-núcleo e em um município vizinho, Canoas neste caso. O comportamento da RM de Porto Alegre assemelha-se ao observado na RM de Belo Horizonte e na RM de Fortaleza – o município-núcleo de cada uma concentra quase um quarto das UHs produzidas no território metropolitano a uma distância média de aproximadamente 14 quilômetros do centro administrativo e financeiro da RM (tabela 9).

TABELA 9
Distribuição da produção do MCMV e do *deficit* habitacional na RM de Porto Alegre

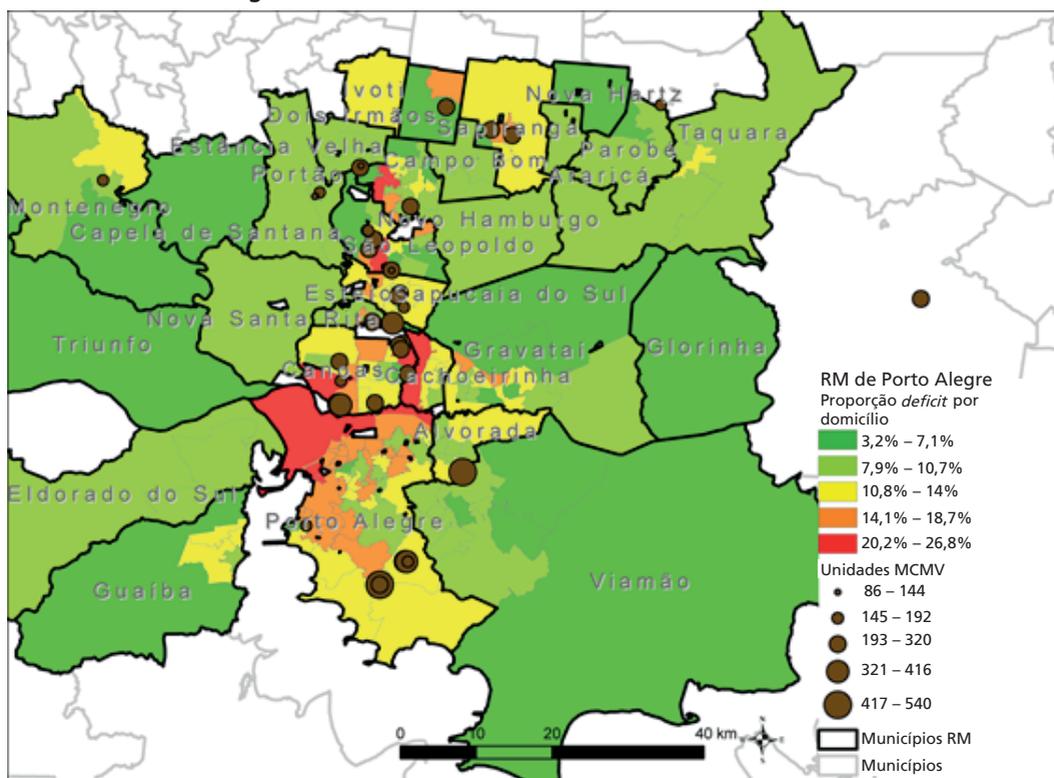
Municípios	UHs contratadas MCMV		Média de distância ao centro	<i>Deficit</i> habitacional		Média de distância ao centro
Porto Alegre	2.680	22,57%	14,32	28.044	52,82%	8,13
Alvorada	500	4,21%	17,10	3.703	6,97%	16,75
Canoas	2.680	22,57%	14,36	6.050	11,40%	13,70
Dois Irmãos	240	2,02%	50,12	330	0,62%	51,04
Esteio	952	8,02%	20,52	1.015	1,91%	21,00
Igrejinha	150	1,26%	62,38			
Montenegro	160	1,35%	45,05	967	1,82%	44,70
Novo Hamburgo	716	6,03%	39,06	4.198	7,91%	39,28
Portão	437	3,68%	36,15	519	0,98%	35,38
Santo Antônio da Patrulha	240	2,02%	73,02			
São Leopoldo	2.037	17,16%	29,85	4.226	7,96%	31,67
Sapiranga	480	4,04%	49,38	1.446	2,72%	49,26
Sapucaia do Sul	600	5,05%	24,06	2.594	4,89%	25,14
Total	11.872	100,00%	27,19	53.092	52,82%	14,03

Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

Em termos da aderência entre oferta e *deficit*, medida pelo IA global, como destacado no começo desta subseção, a RM de Porto Alegre é a mais equilibrada entre as RMs analisadas, não somente pelo fato de a produção do MCMV estar mais próxima do centro da metrópole mas também pelo *deficit* estar concentrado em Porto Alegre (53% do total) e Canoas (11,4% do total), com distância média ao centro de 8 e 13,7 quilômetros, respectivamente (mapa 4). Os IAs de cada componente do *deficit* (tabela 10) refletem esta aderência, com valores próximos ao IA global da RM e com pouca variação entre si: o IA do ônus excessivo apresentou valor mais elevado (1,31) e o da coabitação, mais baixo (1,17), uma variação de aproximadamente 11 p.p. Em termos de comparação, a variação entre os IAs dos componentes na RM de Fortaleza foi de 132 p.p.

MAPA 4

Distribuição da proporção do *deficit* por total de domicílios¹ e da produção do MCMV na RM de Porto Alegre



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Optou-se por representar o *deficit* relativo (por total de domicílios), de modo a tornar comparáveis áreas de ponderação que podem ter variações muito grandes de valores absolutos do *deficit*.

TABELA 10

Resumo das distâncias médias ponderadas pelo total de unidades do MCMV e do IA estratificado por componente do *deficit* habitacional para a RM de Porto Alegre

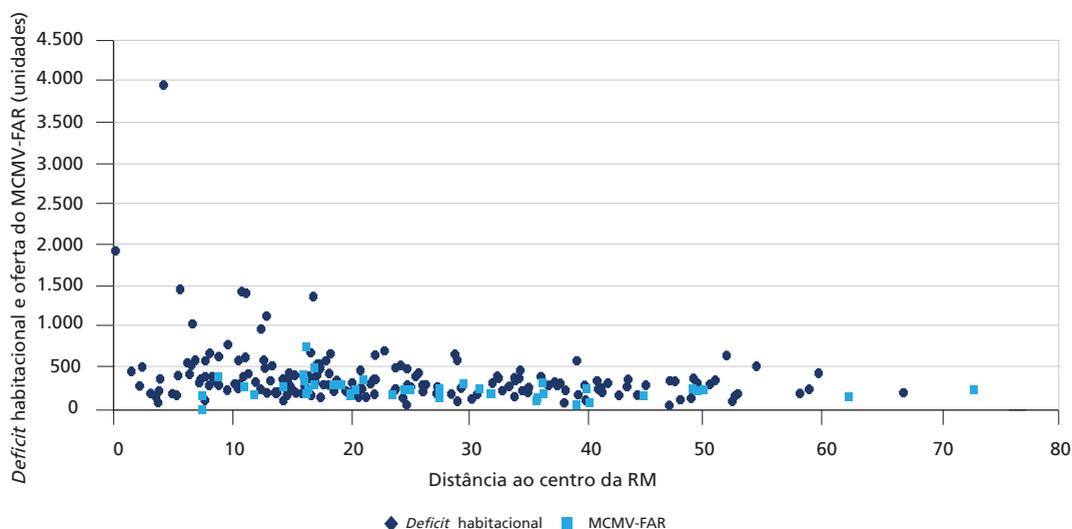
MCMV	Precariedade		Coabitação		Ônus excessivo		Adensamento excessivo	
	$Dist_{Precar\ w}$	IA_{Precar}	$Dist_{Coabit\ w}$	IA_{Coabit}	$Dist_{Onus\ w}$	IA_{Onus}	$Dist_{Precar\ w}$	IA_{Precar}
25,03	20,44	1,22	21,43	1,17	19,14	1,31	19,08	1,31

Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

O gráfico 5 demonstra o comportamento mais equilibrado do IA global, sendo notável o entrelaçamento entre a produção de UHs e o *deficit* habitacional. Uma característica única da RM de Porto Alegre refere-se ao fato de que o *deficit*, assim como a produção, está espacialmente distribuído: há presença de “ilhas” de *deficit* habitacional

a aproximadamente 60 quilômetros do centro, o que não é observado nas demais RMs, onde a presença do *deficit* é mais central.

GRÁFICO 5
Distribuição espacial do *deficit* habitacional e da produção do MCMV na RM de Porto Alegre



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

Cabe, contudo, uma ressalva, que vale para toda esta 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 policêntrica, sendo esta análise monocêntrica.

Para o caso da RM de Goiânia há uma concentração das unidades produzidas por meio do MCMV-FAR no município-núcleo da metrópole, mas distantes 15,7 quilômetros do centro administrativo e financeiro, totalizando cerca de 35% do total metropolitano (tabela 11). O segundo município em número de UHs é Aparecida de Goiânia, com aproximadamente 17,5% do total, com distância dos empreendimentos equivalente à de Goiânia. Ressalta-se que esse município é completamente conurbado com Goiânia, sendo difícil inclusive de identificar os limites municipais. Trindade, Goianira e Senador

Canedo apresentam também relevância na produção do MCMV, com valores próximos e superiores a mil unidades produzidas. Contudo, à exceção do último município, todos distam mais de 20 quilômetros do centro.

TABELA 11
Distribuição da produção do MCMV e do *deficit* habitacional na RM de Goiânia

Municípios	UHs contratadas MCMV		Média de distância ao centro	<i>Deficit</i> habitacional		Média de distância ao centro
Goiânia	4.448	34,72%	15,74	38.168	68,54%	7,73
Abadia de Goiás				143	0,26%	24,39
Aparecida de Goiânia	2.224	17,36%	15,78	11.027	19,80%	13,64
Aragoiânia	300	2,34%	33,96	124	0,22%	34,94
Bela Vista de Goiás	256	2,00%	46,81			
Bonfinópolis				134	0,24%	27,26
Brazabrantes	100	0,78%	30,91	31	0,06%	34,80
Caldazinha				38	0,07%	30,83
Caturai	100	0,78%	35,62			
Goianápolis	350	2,73%	26,01			
Goianira	1.000	7,81%	22,67	510	0,92%	26,11
Guapó	300	2,34%	34,72	192	0,35%	42,65
Hidrolândia	450	3,51%	30,98	437	0,78%	37,05
Inhumas	288	2,25%	45,42			
Nerópolis	640	5,00%	30,17			
Santo Antônio de Goiás				86	0,15%	22,75
Senador Canedo	922	7,20%	16,32	2.409	4,33%	16,19
Trindade	1.432	11,18%	21,58	2.387	4,29%	24,36
Total	12.810	100,00%	22,79	77.450	100,00%	14,03

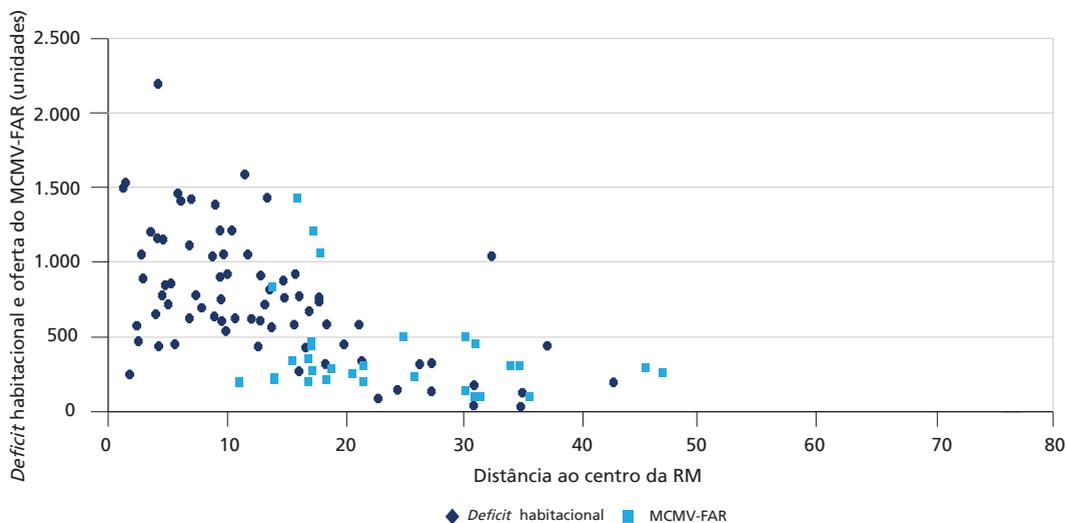
Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

Em termos do IA global, observa-se que, apesar de não ser o pior resultado, a aderência fica comprometida em razão de o *deficit* habitacional metropolitano ser o mais central entre todas as RMs analisadas. A centralidade do *deficit* é facilmente observável no gráfico 6, estando concentrado a uma distância de até 10 quilômetros do centro, enquanto a produção tem início a partir deste patamar, indo até aproximadamente 50 quilômetros do centro. É importante notar que a RM de Goiânia apresenta grandes empreendimentos, com cerca de 1.500 unidades, produzidos a uma distância de até 20 quilômetros do centro, fato observável também nas RMs de Belém e de Fortaleza.

Entre os IAs para cada componente (tabela 12), observa-se que a RM de Goiânia apresentou uma variação de valor dos IAs semelhante aos identificados na RM de Belém

e na RM de Fortaleza. A maior aderência da produção do MCMV ocorreu para o componente de coabitação (1,09), sendo ela, naturalmente, mais distante do centro; e menor aderência do MCMV em relação ao componente adensamento excessivo (2,19), que é mais central.

GRÁFICO 6
Distribuição espacial do *deficit* habitacional e da produção do MCMV na RM de Goiânia



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
 Elaboração dos autores.

TABELA 12
Resumo das distâncias médias ponderadas pelo total de unidades do MCMV e do IA estratificado por componente do *deficit* habitacional para a RM de Goiânia

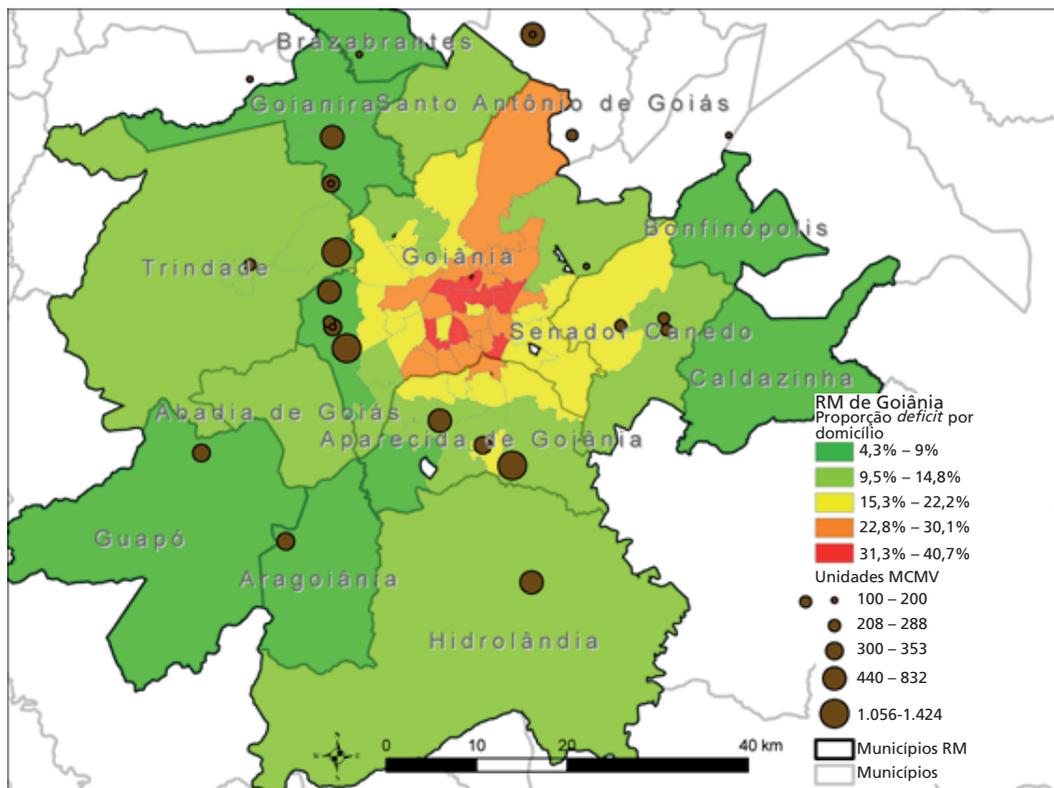
MCMV	Precariedade		Coabitação		Ônus excessivo		Adensamento excessivo	
	$Dist_{MCMV w}^{Precar}$	IA_{Precar}	$Dist_{Coabit w}$	IA_{Coabit}	$Dist_{Ônus w}$	$IA_{Ônus}$	$Dist_{Precar w}$	IA_{Precar}
	20,82	2,01	19,13	1,09	11,26	1,85	9,49	2,19

Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
 Elaboração dos autores.

No mapa 5, pode-se observar também que o colar da produção do MCMV mostra padrão bastante uniforme, sendo que os empreendimentos no município de Goiânia localizam-se em regiões de baixa proporção de *deficit* habitacional e, ainda, nos limites administrativos com os municípios vizinhos.

MAPA 5

Distribuição da proporção do *deficit* por total de domicílios¹ e da produção do MCMV na RM de Goiânia



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Optou-se por representar o *deficit* relativo (por total de domicílios), de modo a tornar comparáveis áreas de ponderação que podem ter variações muito grandes de valores absolutos do *deficit*.

Por fim, a partir da análise da distribuição do *deficit* e da produção do MCMV nas RMs, podem-se observar as distinções entre cada uma. Na RM de Porto Alegre, por exemplo, que apresenta o IA global mais ajustado entre as RMs, observa-se que a produção está praticamente sobreposta ao *deficit*, o que denota exatamente um maior ajuste espacial entre estes dois indicadores. No oposto, Belém apresenta a produção do MCMV distante entre 10 e 50 quilômetros do centro, enquanto o *deficit*, mais central, situa-se até o limite de 35 quilômetros do centro, porém concentrado em um raio menor, de 20 quilômetros.

Comportamento semelhante ao de Belém é observado na RM de Goiânia, com concentração do *deficit* em um raio de 20 quilômetros do centro da metrópole e dispersão

da oferta, localizada entre 10 e 50 quilômetros do centro. As RMs de Belo Horizonte e de Fortaleza encontram-se no meio termo, já que o fenômeno do *deficit* não está restrito às áreas centrais da metrópole, sendo mais distribuído, o que permite que haja um grau médio de correspondência espacial entre o *deficit* e a produção.

Quanto aos IAs dos componentes do *deficit*, sobressaem os melhores ajustes entre produção e *deficit* quando se considera a precariedade habitacional; e os piores, quando se considera o ônus excessivo. Isso demonstra uma noção geral de que a precariedade, por ser mais periférica, está mais ajustada à produção do MCMV que o ônus excessivo, que é mais central.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo realizou uma análise da produção habitacional do Programa MCMV para beneficiários na faixa de renda mensal de até R\$ 1.600 (faixa I), *vis-à-vis* o *deficit* habitacional para a mesma faixa de renda, focalizando algumas RMs. A localização das UHs foi analisada ao longo do tempo, desde o início da operação do programa, verificando-se que há dois períodos claros de contratação de empreendimentos, correspondentes, *grosso modo*, à primeira e à segunda fases do MCMV. A distância média 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 UHs mostram que os aumentos desses valores situaram-se acima da variação do CUB e do INCC. Alguma parte desse excedente certamente está sendo necessária para dar melhor acabamento às UHs na segunda fase do MCMV e para o custeio de equipamentos públicos (limitado a 6% do valor das UHs), mas isso não parece ser suficiente para esgotá-lo. Dados adicionais seriam necessários para delimitar qual a participação do custo da terra na produção dos empreendimentos e da infraestrutura e, também, o custo de equipamentos comunitários.

Outro ponto analisado neste estudo baseia-se em um entendimento da demanda e da oferta de habitação de interesse social como um processo metropolitano: assim como a metrópole gera necessidades habitacionais, também o seu equacionamento se dá (ou deveria se dar) na mesma escala, tendo em vista a dinâmica econômica, política

e habitacional existente entre os municípios integrantes de uma RM. Esta “dependência habitacional” é de difícil mensuração, na medida em que não se tem informação sobre a origem do beneficiário do programa, se este faz parte ou não do *deficit* intramunicipal ou se provém de outro município, além de não se constatar também o local em que o beneficiário localiza suas atividades.

Assim, a discussão posta é relativa à localização da produção e do *deficit* habitacional. Nesse caso, foi proposto testar em que medida a produção do MCMV mostra-se aderente à localização do *deficit* habitacional metropolitano. É importante salientar que a seleção dos beneficiários, por parte das prefeituras municipais, não necessariamente leva em conta sua situação de moradia anterior; assim, poderão ou não fazer parte do *deficit* habitacional. Por sua vez, a meta física definida para o MCMV-FAR é agregada para toda a UE, desconsiderando a distribuição espacial do *deficit* intraestadual ou intrametropolitano. Como sugestão de revisão do programa, metas espacialmente mais aderentes poderiam ser estabelecidas, tendo em vista, principalmente nos espaços metropolitanos, que a dinâmica inerente aos municípios que os integram imbrica questões de oferta de empregos, disponibilidade de terras, serviços etc. Em termos urbanos, por exemplo, a depender da capacidade de suporte de infraestrutura do território receptor do MCMV-FAR, poderia ser adotado o critério de infraestrutura urbana à existência de demanda, visto que há interdependência funcional entre os municípios, mesmo que se incorra em outros impactos, como os de ordem de mobilidade.

Com base neste estudo, uma situação que mostre alta aderência da oferta de UHs ao *deficit* pode ser atribuída a diversos fatores, entre eles disponibilidade de terrenos e regulação urbanística compatível. Não necessariamente a aderência é decorrente de uma eventual intencionalidade de focar a produção habitacional espacialmente coincidente com a localização do *deficit* – tendo-o como meta a ser cumprida. Assim, a hipótese de que haja vinculação ou desvinculação da produção quanto ao *deficit* habitacional não pôde ser testada nesta 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 um objetivo explícito, e sim resultado das forças e interesses conhecidos e presentes na ordenação típica do urbano.

Metrópoles como Fortaleza e, especialmente, Porto Alegre, que mostram valores mais ajustados do IA global, têm a oferta do MCMV mais próxima das áreas de ponderação

que concentram o *deficit* habitacional. No caso da capital gaúcha, a correspondência é notável em um amplo setor da RM, que extravasa o município-núcleo e possui forte integração e participação na economia metropolitana.²¹ Já os valores mais altos e piores do IA global parecem relacionados 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 Belém, ambas as características convivem: produção habitacional em municípios que não a capital, com forte participação econômica e integração metropolitana, ao mesmo tempo que há dispersão espacial dos empreendimentos, chegando a municípios bastante periféricos, com baixa participação no *deficit* habitacional metropolitano.

Cabe apontar uma limitação deste estudo – a simplificação da inserção urbana pela distância euclidiana dos empreendimentos do MCMV e do *deficit* habitacional ao centro de cada RM para a composição dos indicadores de aderência, tanto o global como os específicos. Outros componentes, como presença de infraestrutura local, disponibilidade do serviço de transporte público, localização dos empregos ou outros indicadores sintéticos que possam expressar a dinâmica local, podem ser empregados de maneira a qualificar melhor a centralidade dos territórios onde se produz habitação de interesse social, relativizando, com isso, o impacto da distância sobre a produção e o *deficit*. Contudo, foi proposto um indicador sintético que reflete, de forma direta e simples, o relacionamento entre a produção habitacional e o *deficit*, representando bem os casos identificados na revisão da literatura nesses espaços metropolitanos.

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 disponibilidade financeira para a construção das UHs dentro do programa. O emprego de recursos adicionais que viabilizem a produção habitacional de interesse social em terrenos bem localizados, mais próximos aos locais onde se encontra o *deficit*, parece ser necessário. Esta proposição já está presente no conceito de “subsídio localização”, conforme definido pelo PlanHab, que propôs seu uso para municípios dos tipos que estão inseridos nas maiores RMs do país, dentro dos grupos de atendimento II

21. Este setor, ao longo da BR-116, inclui dois municípios que apresentam grandes fluxos de movimento pendular bidirecional e um grande receptor, além do município-núcleo, conforme estudo tipológico realizado por Moura, Delgado e Costa (2013), em uma configuração que distingue a RM de Porto Alegre das demais RMs aqui analisadas. A associação entre bom ajuste de produção e *deficit* e maior equilíbrio dos movimentos pendulares é interessante e deverá motivar análises ulteriores.

e III, cujas faixas de renda se sobrepõem parcialmente às faixas I e II, respectivamente, do Programa MCMV (Brasil, 2009).²² Poder-se-ia arguir que o programa já o faça, em razão dos diferentes limites de valores de contratação de UHs. Contudo, entende-se que a mera diferenciação entre a capital estadual e os demais municípios de sua RM não seja adequada. Este 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 em outros municípios, 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.

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.

BONATES, M. F. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo**, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44729/48359>>. Acesso em: 9 set. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação** – produto 5. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 22 jul. 2009.

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

_____. **10º balanço do PAC, de março a junho de 2014**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/10/10PAC2-completo.pdf>>.

22. Conforme quadro 2, Definição dos Grupos de Atendimento, na p. 65 do Produto 5 do PlanHab (IBGE, 2008). O grupo II teria como fontes o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o FGTS, atendendo a famílias com renda de R\$ 500 a R\$ 1.400 nos municípios dos tipos A, B e C; o grupo III teria o FGTS como fonte, atendendo à faixa de renda de R\$ 1.400 a R\$ 2 mil, também nos tipos A, B e C.

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.

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. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.803).

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. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **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? Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.853).

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. Brasília: Ipea/Dirur, 2013. (Nota Técnica, n. 7).

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.

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Brasília: Ipea/Dirur, 2013. (Nota Técnica, n. 5).

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*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Ed.). **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. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.813).

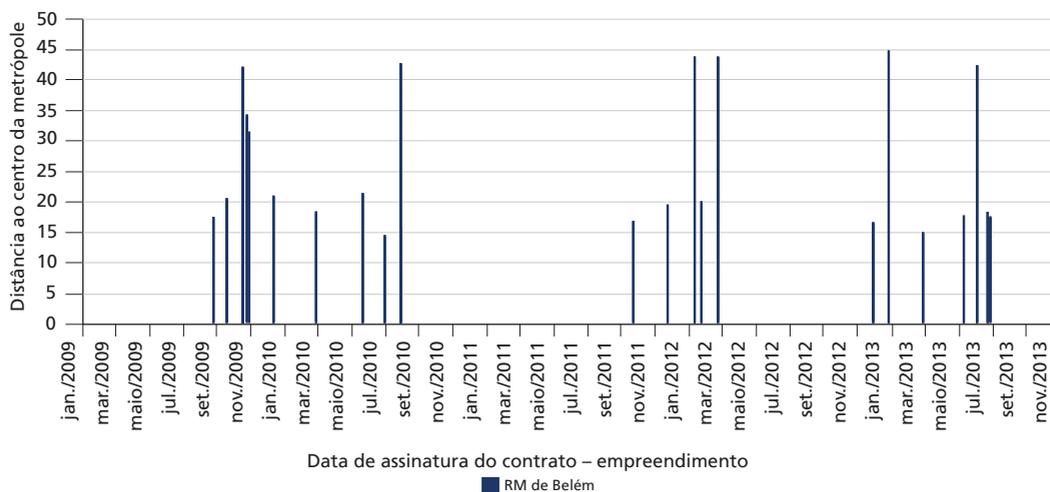
ROYER, L. O. Municípios “autárquicos” e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: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

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Editora da USP, 2007.

APÊNDICE A

GRÁFICO A.1

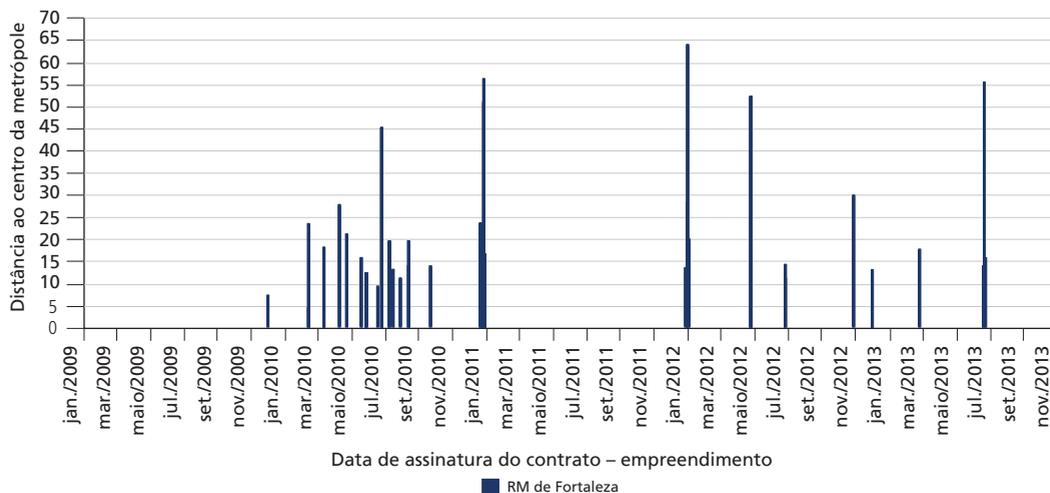
Distância dos empreendimentos contratados na RM de Belém (jan./2009-nov./2013)
(Por período de contratação)



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.2

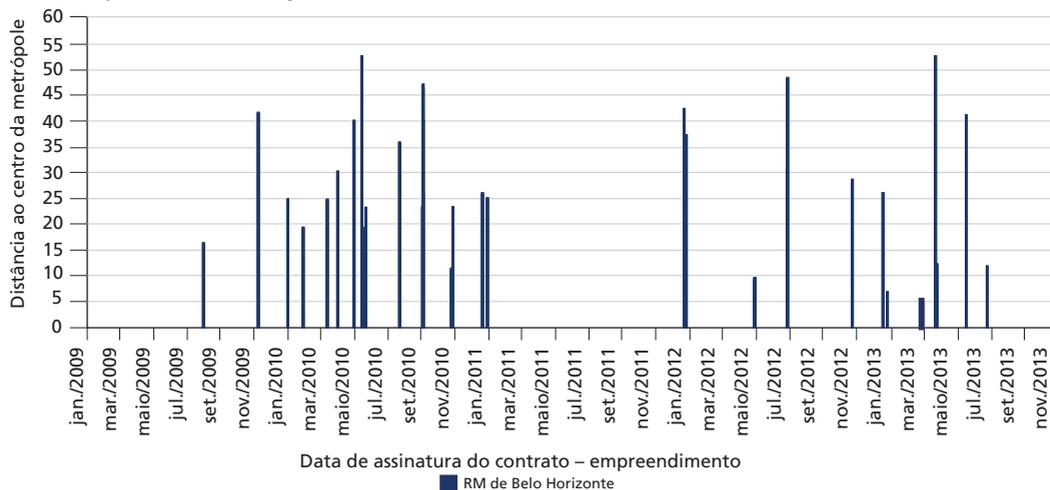
Distância dos empreendimentos contratados na RM de Fortaleza (jan./2009-nov./2013)
(Por período de contratação)



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.3

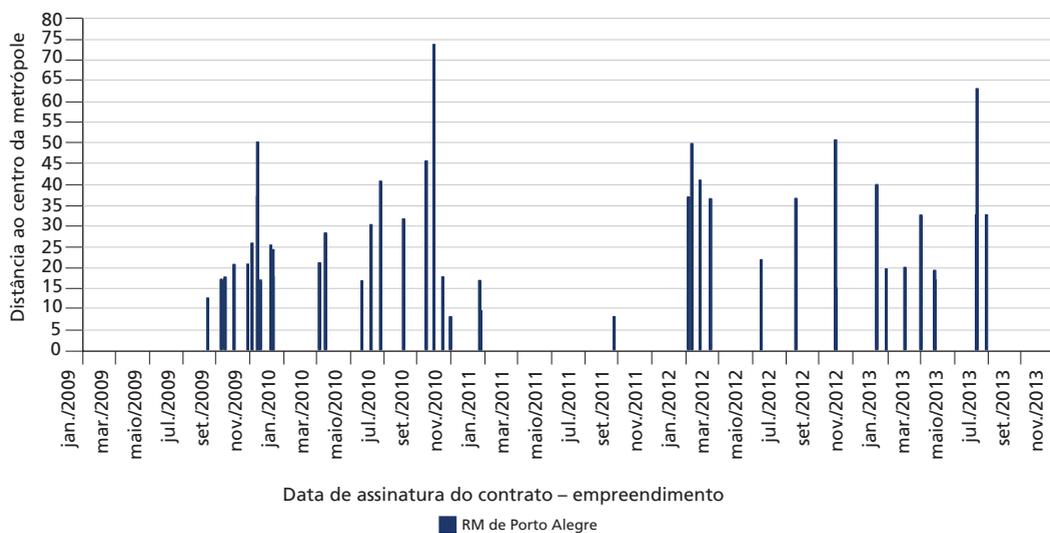
**Distância dos empreendimentos contratados na RM de Belo Horizonte
(jan./2009-nov./2013)**
(Por período de contratação)



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.4

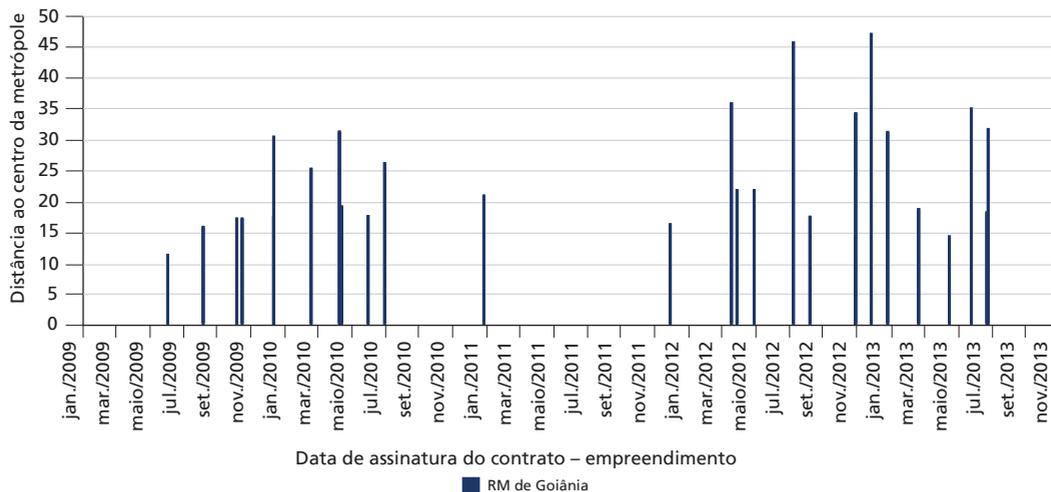
**Distância dos empreendimentos contratados na RM de Porto Alegre
(jan./2009-nov./2013)**
(Por período de contratação)



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.5

Distância dos empreendimentos contratados na RM de Goiânia (jan./2009-nov./2013)
(Por período de contratação)



Fonte: SNH/MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração dos autores.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

