

Krause, Cleandro; Balbim, Renato; Neto, Vicente Correia Lima

Working Paper

Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?

Texto para Discussão, No. 1853

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Krause, Cleandro; Balbim, Renato; Neto, Vicente Correia Lima (2013) : Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?, Texto para Discussão, No. 1853, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91386>

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.

1853

TEXTO PARA DISCUSSÃO

MINHA CASA MINHA VIDA, NOSSO CRESCIMENTO: ONDE FICA A POLÍTICA HABITACIONAL?

Cleandro Krause
Renato Balbim
Vicente Correia Lima Neto

MINHA CASA MINHA VIDA, NOSSO CRESCIMENTO: ONDE FICA A POLÍTICA HABITACIONAL?*

Cleandro Krause**

Renato Balbim**

Vicente Correia Lima Neto**

* Os autores agradecem aos pareceristas Nabil Bonduki, professor-titular da Universidade de São Paulo (USP), coordenador-geral do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e vereador de São Paulo, Rossella Rossetto, arquiteta doutora na Prefeitura de São Paulo e coordenadora executiva do PlanHab e Luciana Royer, arquiteta e urbanista, mestre e doutora em política habitacional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP), professora do curso de gestão de políticas públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP) e funcionária licenciada da Caixa Econômica Federal (CAIXA). Também expressam seu agradecimento, pelo parecer emitido, ao colega Rafael H. Moraes Pereira, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

** Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Dirur/Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

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
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Renato Coelho Baumann das Neves

**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
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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** 2013

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.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 ALGUNS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS.....	10
3 ALGUMAS LINHAS DE ATUAÇÃO DO MCMV	17
4 A PRODUÇÃO HABITACIONAL DO MCMV PARA AS FAMÍLIAS DE MAIS BAIXA RENDA, SEGUNDO TIPOLOGIA DE MUNICÍPIOS DO PLANHAB.....	20
5 O TRATAMENTO DADO PELO MCMV ÀS FORMAS DE ATENDIMENTO PREVISTAS PELO PLANHAB SEGUNDO O DÉFICIT HABITACIONAL.....	30
6 SE NÃO É O DÉFICIT, SERIA A DEMANDA HABITACIONAL QUE GUIARIA A PRODUÇÃO HABITACIONAL DO MCMV?	34
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	49

SINOPSE

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 Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e colocando em segundo plano, como orientador da política habitacional para as famílias de mais baixa renda, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Este 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, respondendo mais a estratégias de alavancagem do desenvolvimento econômico do país. Corroboram essa hipótese análises de dados da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e do Ministério das Cidades (MCidades) sobre contratações e seleções de empreendimentos do MCMV para famílias com renda de até três salários mínimos (SMs), tanto com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) como por meio de Oferta Pública de Recursos (OPR) em municípios com população de até 50 mil habitantes; dados esses 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 e verifica-se uma maior aderência de contratações de empreendimentos para famílias com renda de três a dez SMs, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), à demanda habitacional calculada por município, o que contribui para reforçar a hipótese inicialmente apresentada. 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; FGTS.

ABSTRACTⁱ

Created in 2009 by the federal government, Minha Casa Minha Vida (MCMV) is the largest housing policy in Brazil. Since its creation, it has financed the majority of the country's social housing provision. However, we argue that MCMV operations are detached from the national housing policy framework, explicit in the National Social

ⁱ *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

Housing Fund (FNHIS) and the National Housing Plan (PlanHab). In this paper we show that MCMV is not being primarily guided by the housing deficit, a crucial concern in PlanHab. Rather, our analysis suggests that MCMV responds to strategies aimed at Brazil's economic growth. Based on data from the Ministry of Cities and Caixa Econômica Federal, the main financial agent for public housing in the country, we show that the production of housing units for low-wage families is basically located in sites where land costs are lower and production of estates is easier for entrepreneurs. Additionally, comparing MCMV's production aimed at low-wage families with that aimed at middle-wage families, we find that the program is more adherent to the latter's housing demand, than to the former's housing deficit. Moreover, we observe that MCMV shows a rather limited range of housing solutions and types, as compared to a broader range by PlanHab. Finally, we propose some simple indicators that could be useful in monitoring the production of social housing, along with suggestions for the program's revision.

Keywords: housing provision; housing deficit; PlanHab; MCMV; FAR; FGTS.

1 INTRODUÇÃO

Passados mais 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 necessidades habitacionais diagnosticadas e às respectivas metas e formas de atendimento apontadas pelo 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 (SNHIS). Uma das mudanças mais importantes foi que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o principal instrumento de efetivação do SNHIS, mantido com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), praticamente deixou de apoiar a provisão pública de habitação de interesse social.

Verifica-se, dessa maneira, que o SNHIS, expressão da política habitacional, instrumentalizado pelo PlanHab e pelo FNHIS assim como por planos e fundos locais de habitação, passou a ter, a partir de 2009, 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 Programa MCMV.

A partir daí parece haver um arranjo *sui generis* entre política, plano e programa, distinto daquele comumente empregado no planejamento e na gestão das políticas públicas, que define uma hierarquia que associa, do mais geral ao mais particular, políticas a planos, esses a programas e, por fim, aos projetos específicos. No caso apresentado, a política do governo federal, esboçada no SNHIS, estaria consubstanciada no PlanHab, que, por sua vez, derivar-se-ia em estratégias de ação por intermédio de programas, sendo o MCMV um deles e o PAC Urbanização de Favelas, outro, que se concretizariam em diversas intervenções específicas e relacionadas a estratégias, instrumentos, diretrizes, público-alvo, objetivos etc. definidos em cada um dos programas.

No caso aqui analisado, um programa, o MCMV, que define uma estratégia de ação e apresenta os mecanismos para tanto, parece ter sido alçado à esfera de política de provisão habitacional. E é aí que a questão da relação entre aquilo que preconiza o MCMV e aquilo que define o PlanHab se torna ainda mais relevante.

Desta maneira, parece razoável levantar a hipótese de que os princípios, diretrizes, critérios e formas de enfrentamento do déficit habitacional, que resultaram na elaboração do PlanHab, não orientem, parcial ou totalmente, o MCMV. Desta hipótese deriva a necessidade de desvendar quais as orientações do MCMV.

A propósito, e como um primeiro 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 tenha passado a responder mais fortemente às estratégias de alavancagem do desenvolvimento do país – aceleração do crescimento –, sendo a habitação o produto entregue desta política de desenvolvimento, e não necessariamente o contrário, como se poderia esperar.

Ou seja, uma política habitacional que enfrentasse efetivamente o déficit, que desse conta dos inúmeros matizes resultantes das distintas realidades regionais, sociais e econômicas brasileiras, poderia entregar como produto o que se entende efetivamente por moradia, algo muito além da unidade habitacional em si, por reunir diversas condicionantes de uma vida digna, com acesso aos direitos básicos que constituem os pilares da cidadania e que, no entendimento dos autores, são a base para o desenvolvimento.

Lançado em um contexto de crise financeira internacional, é, entretanto, notável que o MCMV tenha cumprido a 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.

Alguns estudos de caso já examinaram a distribuição espacial de empreendimentos do MCMV, podendo-se citar a análise de Cardoso, Aragão e Araújo (2011) para o Rio de Janeiro e as de outros autores para diversas regiões metropolitanas (RMs), incluindo Belém, Fortaleza, Belo Horizonte e Goiânia – organizados por Cardoso e Aragão (2013). Outros buscaram examinar as articulações entre política e programa,

na configuração recente do campo habitacional, constatando que o MCMV mostra “preocupações mais compatíveis a um programa de dinamização econômica do que propriamente a um programa habitacional voltado à superação do déficit habitacional” (Nascimento Neto, Moreira e Schussel, 2012, p. 94). A hegemonia do setor privado no programa, assim, é destaque, afinal a “pressão por resultados, a forte legitimidade do programa, aliados ao despreparo das administrações locais para controlar efetivamente os processos de organização e desenvolvimento do território, fizeram com que as administrações locais se tornassem meros coadjuvantes desse processo, atuando mais no sentido do relaxamento dos controles do que de uma regulação efetiva” (Cardoso e Aragão, 2013, p. 59), o que evidenciaria a descontinuidade imposta pelo programa à política na forma como vinha sendo delineada. Em consequência, o programa tenderia a “ser mais efetivo nos municípios que contarem com uma dinâmica imobiliária mais consolidada, contando, portanto, com um setor imobiliário local com capacidade de propor empreendimentos” (*ibid.*, p. 60).

Contudo, até o momento não há análises globais do MCMV, de conhecimento dos autores, que apontem se os territórios de produção do MCMV, vistos em perspectiva nacional, coincidiriam com as áreas de maior concentração do déficit habitacional. Neste trabalho, busca-se responder em que medida a produção do MCMV consegue ser aderente às necessidades habitacionais ou, alternativamente, à demanda e ao mercado habitacional, considerando a diversidade dos espaços urbanos brasileiros.

Nesse sentido, o trabalho retomará, na segunda seção, princípios e diretrizes do SNHIS, e fará uma primeira confrontação entre o que prevê o PlanHab e o que efetivamente vem se dando com o MCMV. Na terceira seção, serão apresentadas as diversas formas de operacionalização do MCMV, o que permitirá, nas seções seguintes, examiná-las em detalhe. Assim, a quarta seção mostrará uma regionalização da atuação do programa em sua vertente voltada às famílias de mais baixa renda. Na quinta seção será feita uma nova comparação entre PlanHab e MCMV, desta vez resgatando o leque de soluções habitacionais propostas no plano e, dentro delas, qual a escolhida pelo MCMV. Na sexta seção, a atuação do MCMV levará em conta o atendimento a duas faixas de renda, trazendo evidências adicionais que apontem para a escolha de territórios prioritários de atuação do programa. A última seção será dedicada às considerações finais.

2 ALGUNS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Como já afirmado, e seguindo o entendimento comum à hierarquia do planejamento, o PlanHab teria o papel de estruturar uma política habitacional, já esboçada no SNHIS, enquanto o MCMV se apresentaria como um dos programas de produção de unidades habitacionais (UHs). Entretanto, e essa é a hipótese a ser verificada neste trabalho, o Programa MCMV passaria a exercer papel de política, neste caso de desenvolvimento econômico, sendo novas UHs o produto que esta política-programa entrega. Nesse sentido, cabe comparar algumas linhas programáticas e soluções habitacionais trazidas pelo PlanHab com as efetivas medidas colocadas em execução pelo MCMV e verificar em que medida a hipótese apresentada é corroborada.

O SNHIS foi criado pela Lei nº 11.124/2005, prevendo a elaboração do PlanHab e reunindo todos os recursos para habitação de interesse social (HIS) no FNHIS, além da maioria dos programas habitacionais. Ao mesmo tempo o SNHIS apresenta os meios para a sua descentralização federativa: a adesão de municípios e Unidades da Federação (UFs) ao SNHIS, seguida da elaboração dos instrumentos locais de planejamento e gestão habitacional. Em suma, o SNHIS se apresenta como a estrutura de uma efetiva política habitacional, ao menos no que tange às questões normativas, instrumentais e programáticas para tanto.

A Lei nº 11.124/2005 previu que os recursos do FNHIS fossem aplicados de forma descentralizada, devendo os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios, após firmarem termo de adesão voluntária ao sistema, atenderem às exigências de constituírem fundos e conselhos locais de habitação, com participação de, no mínimo, um quarto de representantes da sociedade civil, e apresentarem Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

A definição e a priorização de investimentos em habitação de interesse social deveriam acontecer, assim, na escala local e com participação social, sendo a consolidação desse sistema dependente da constituição de instrumentos de planejamento não só da União, mas dos demais entes federados que a ele viessem a aderir.

Verifica-se que, ao menos na conformidade legal, o planejamento participativo passa a ter papel central na definição das políticas de habitação de interesse social

a partir de 2005, ao contrário dos momentos anteriores marcados pela ausência de planejamento ou por um processo altamente centralizado e tecnocrático. Afinal, como as normas preveem que os PLHIS devam ser elaborados utilizando-se metodologia participativa, seria de se esperar que os conselhos locais de habitação tivessem papel de destaque em sua elaboração. Ademais, com os PLHIS elaborados, também seria esperado que os conselhos se capacitassem, ou fossem capacitados, para as tarefas relativas à gestão da política e dos instrumentos habitacionais locais, de modo a zelar pela implementação dos PLHIS. É o que se esperaria com a instituição do SNHIS como efetiva política habitacional.

Muito positiva é a informação de que todos os estados e a esmagadora maioria dos municípios aderiram ao SNHIS.¹ Contudo, a totalidade dos requisitos que permitiriam o funcionamento do sistema e da política representada pela constituição de fundos e conselhos locais, que operacionalizariam os preceitos dos PLHIS, não é tão alentadora, ou ao menos não se mostra tão efetiva quanto a simples adesão, conforme demonstram as sucessivas ampliações de prazos para que os entes federados cumpram os compromissos assumidos quando se vincularam ao SNHIS.² Ainda assim, somente a presença dos instrumentos locais não permitiria tirar conclusões sobre o funcionamento da política habitacional, devendo-se examinar relatórios de gestão dos fundos locais, o que não é objeto deste estudo.

No plano nacional o FNHIS vem operando desde 2006, ou seja, desde o início do processo de progressiva consolidação do SNHIS nos diversos níveis federativos. O gráfico 1 resume as seleções de propostas, elaboradas por estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, para receberem apoio financeiro do FNHIS nos primeiros quatro anos de sua operação.

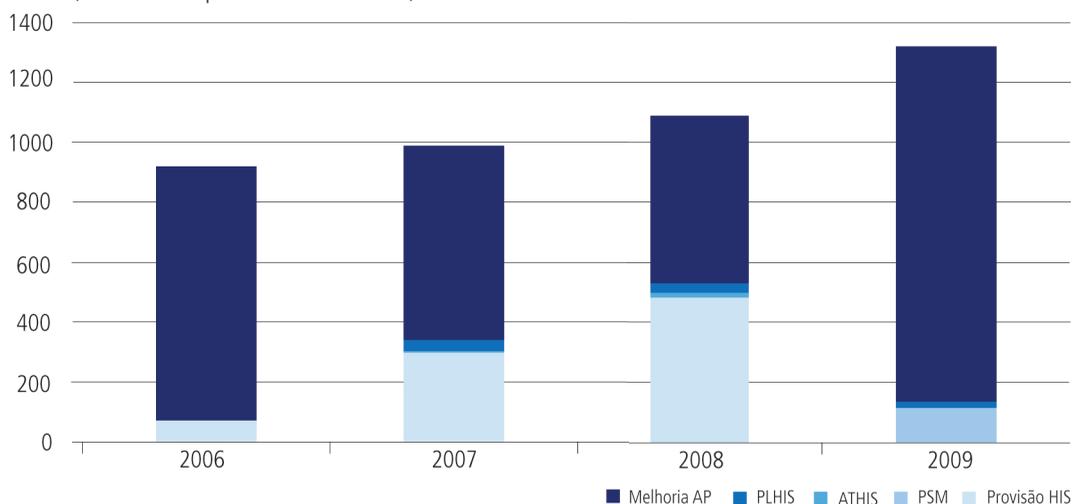
1. O Relatório de Gestão de 2011 do FNHIS informa que, ao final daquele ano, o percentual de adesão ao SNHIS alcançara 96,9%, correspondendo a 5.391 municípios.

2. O mesmo Relatório de Gestão informa que, ao final de 2011, dos 5.391 municípios que haviam aderido ao SNHIS, 69,1% encontravam-se em situação regular quanto à constituição de fundos e conselhos e apresentação de planos de habitação, comparados a 63,3% dos municípios, ao final de 2010.

GRÁFICO 1

Seleções de propostas do FNHIS por ação e modalidade

(Valores de repasse em R\$ milhões)



Fonte: Relatórios de gestão do FNHIS. Elaboração dos autores.

Obs.: A ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (AP) é a única do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Todas as demais ações Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais (PLHIS), Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social (HIS), Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social (ATHIS), e Apoio à Produção Social da Moradia (PSM) são do Programa Habitação de Interesse Social.

Em 2009, o Conselho Gestor do FNHIS redistribuiu os recursos entre as ações, privilegiando a Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de AP – que chega a 87% do valor das seleções do FNHIS. Ao mesmo tempo, o conselho aprovou regras para o exercício de 2009, de modo que, dos recursos destinados a projetos de urbanização de assentamentos precários, 40% seriam destinados a complementar projetos do PAC Urbanização de Favelas, outros 40% seriam destinados para novos projetos e 7% para projetos do FNHIS, neste caso priorizados pelos conselhos locais de HIS.

Com efeito, o Relatório de Gestão de 2009, do FNHIS, informa a destinação de R\$ 550,26 milhões – aproximadamente 42% dos recursos do FNHIS – para complementação de obras inseridas no PAC. Por um lado, isto é pouco frente ao montante de recursos do PAC, que destinara até aquele momento R\$ 12,7 bilhões para urbanização de favelas (PAC, 2010), mas, por outro, absorve boa parte dos recursos do FNHIS que deveriam ser destinados a projetos associados ao SNHIS.

Não se quer aqui questionar a relevância das ações desenvolvidas pelo PAC, apenas destacar que se trata de projetos de intervenções de urbanização de favelas cuja concepção se deu fora do marco do SNHIS e, portanto, não necessariamente atendendo

às diretrizes de participação popular e ao controle social do sistema, que assumiu, em 2009, a condição de “doador” de recursos ao PAC.

Outra informação, desta vez denotando a oficialização da mudança do *status* do SNHIS, conforme definido pela lei que o criou, está no Relatório de Gestão de 2009 do FNHIS:

Vale observar que a concentração de investimentos em U[rbanização de] A[ssentamentos] P[recários], deve-se ao fato de que com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em julho de 2009, através da Lei nº 11.977, *passando [sic] este programa a concentrar e priorizar a aplicação de recursos para a provisão habitacional* (disponível em: <www.cidades.gov.br; grifo nosso>).

Este relato indica, portanto, o ponto de inflexão a partir do qual o MCMV ganhou hegemonia e passou a exercer o papel designado à política habitacional, ainda em consolidação, representada pelo próprio SNHIS. E, ao mesmo tempo o FNHIS foi “esvaziado” com a “drenagem” de parcela relevante de seus recursos também para o PAC Urbanização de Favelas.

Em comparação com o SNHIS, que, como se viu, estrutura uma política habitacional que inova numa série de mecanismos, de controle social e no reforço da capacidade da sociedade de atualizar e rever sua execução, o MCMV ainda não faz previsões nesse sentido. Um indicativo disso está na comparação entre a composição do Comitê de Acompanhamento do MCMV, instituído pelo Decreto nº 6.962/2009, e integrado por representantes da Casa Civil e dos Ministérios das Cidades (MCidades), da Fazenda (MF) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e a composição do Conselho Gestor do FNHIS, o qual conta com participação muito mais ampla de órgãos de governo, incluindo representações dos movimentos populares, empresarial, de trabalhadores, profissional, acadêmica ou de pesquisa, e de organização não governamental (ONG).

Outro aspecto que se deve realçar é que o Programa MCMV comporta apenas um tipo de solução habitacional: a construção de novas unidades – a reforma é possível, mas inexpressiva na execução. É certo, como dito, que o MCMV tenha também passado a ser utilizado de modo associado a intervenções de urbanização de favelas e em caso de desastres naturais, mas, ainda assim, apenas na construção das novas unidades vinculadas à intervenção urbanística.

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 formas de atendimento,³ orientando o esforço em zerar o déficit em função das possibilidades existentes em cada região e suas efetivas necessidades.

Há outro diferencial que também corrobora a hipótese apresentada. O Programa MCMV tem como agente executor, fundamentalmente, as empreiteiras. Já o PlanHab, derivado do SNHIS e que orientaria os programas que constituiriam a política habitacional, aponta para soluções diversas em função, novamente, das especificidades do déficit habitacional. Assim, uma série de atores, do poder público a ONGs, poderia se juntar às 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.⁴ 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 ao fato de como cada uma das duas iniciativas considera as profundas diferenças regionais e urbanas das cidades brasileiras. O PlanHab traz uma tipologia de cidades (onze tipos) segundo os quais o atendimento é sugerido da melhor maneira a zerar o déficit e atender a demanda futura, considerando inclusive as dinâmicas sociodemográficas em prospectiva (seção 3). Esse detalhamento contrasta com as regras concisas do MCMV (apresentadas na seção 2), que definem poucas áreas de atuação, como se houvesse um padrão menos heterogêneo ou mais homogêneo na urbanização e nas cidades brasileiras.

3. Conforme produto 3, capítulo 4, do PlanHab: *i)* lotes urbanizados; *ii)* material de construção para reforma; *iii)* material de construção para casas térreas; *iv)* unidades produzidas em autogestão com assessoria; *v)* casas, apartamentos e unidades em área central consolidada (empreiteira); e *vi)* unidades de padrão médio FGTS e unidades de mercado – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

4. Sobre produção social da moradia, ver Krause e Balbim (2010).

Essa sugerida homogeneidade poderia ser resultado de uma ação concertada para atacar uma faixa específica do déficit habitacional. Entretanto, analisando as RMs, verificam-se realidades internas e externas extremamente díspares, tornando-se pacífico supor que as possibilidades apresentadas pela política habitacional para a construção das 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%. No entanto, quando se analisa o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* verifica-se que a diferença entre distintos territórios é ainda mais profunda, sendo o PIB *per capita* do DF e entorno, por exemplo, 8,72 vezes maior que o PIB de Santarém.

Ainda mais relevante é a análise dos custos distintos de UHs conforme sua localização. Já no início, o MCMV previa valores máximos para as UHs produzidas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), voltado à Faixa I do MCMV, de famílias com renda de até R\$ 1.600, distintos entre estados e municípios das RMs e os demais municípios do estado. Em 2012 um novo critério foi inserido, diferenciando capitais e demais municípios de RMs dos municípios do interior dos estados e, dentre esses, os de população maior ou igual a 50 mil habitantes e os de população menor; contudo, os valores máximos das UHs são os mesmos para as capitais e os demais municípios dessas RMs.⁵ Tomando o valor máximo de aquisição das UHs do FAR em cada caso, verifica-se que há uma diferença de 1,41 vez entre o maior valor (R\$ 76.000 na RM de São Paulo, entre outras) e o menor valor (R\$ 54.000 em municípios com população menor que 50 mil habitantes na maioria dos estados do Nordeste). O valor do Custo Unitário Básico (CUB) da construção civil, por sua vez, tem menor dispersão: em relação à região Sul, que possui o valor médio do CUB mais elevado do país, o CUB médio do Nordeste é 12% inferior.

Para adequar-se a diferentes situações, o PlanHab, além de prever uma tipologia das cidades brasileiras, prevê um dispositivo denominado “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

5. Conforme Portaria do MCidades nº 435/2012, redação dada pela Portaria nº 521/2012, as RMs consideradas são as das capitais dos estados, Campinas, Baixada Santista e o município de Jundiá.

econômico, dos padrões de renda e das realidades fundiárias no MCMV invoca não apenas um desenho conciso do programa, mas, e sobretudo, uma configuração espacial, um “mapa”, muito particular de sua execução, do seu atendimento.

Esse “mapa” revela primeiramente que, em meados de 2012, a maior parcela dos contratos do FAR, os 60% que estavam nas nove RMs criadas na década de 1970, se localizavam nos municípios periféricos dessas RMs, não incluindo, portanto, as respectivas capitais estaduais. Os 40% restantes se localizavam quase que integralmente na periferia das capitais. Além disso, as RMs de Belém e Recife nem mesmo contavam com contratos para a produção de empreendimentos do FAR em seus municípios-núcleo. Verifica-se assim uma lógica de localização em municípios onde os terrenos são mais baratos, que parece dialogar *exclusivamente* com os interesses e anseios do mercado a ser dinamizado, segundo os preceitos de aceleração do crescimento e os princípios atuais do desenvolvimento. Soma-se ainda o fato de que as capitais das RMs venham se afirmando como o *locus* prioritário para empreendimentos do MCMV financiados pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), voltado às famílias com renda de R\$ 1.600 a R\$ 5.400: considerando-se as mesmas RMs, à exceção de Belém e Recife, as capitais possuíam, em média, 51,4% de todas as UHs contratadas via FGTS.⁶

Nesse sentido, faz-se um alerta: ao tratar localizações diferentes como iguais ou similares, a produção habitacional do MCMV em áreas metropolitanas ou municípios conurbados, por exemplo, pode-se viabilizar a geração e incorporação de uma taxa excedente de lucro, pelas construtoras, 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 UHs pelo programa.

Afinal, não é apenas uma tendência, mas uma efetiva realidade, o fato de que os limites máximos de financiamento e custos de produção de unidades previstos nas normas do programa sejam na maior parte dos casos atingidos pelos empreendimentos propostos. Ou seja, não se deve perder de perspectiva o fato de que o mercado trabalha, sobretudo na mais baixa renda, sempre no “teto” dos valores do programa.

6. Para detalhamento da produção metropolitana do MCMV, ver Royer (2013).

A existência de uma taxa excedente de lucro é uma hipótese a ser testada na continuidade desta pesquisa, seja pelo exame detalhado dos custos de produção do programa, seja pela análise das características dos domicílios produzidos, bem como pela sua acessibilidade a centros de emprego – fatores que permitirão caracterizar as localizações escolhidas em ambos os casos. Mas, mesmo sem realizá-lo no momento, o programa pode ser esmiuçado em suas diversas linhas, de modo a buscar caracterizar minimamente seus territórios prioritários de atuação.

3 ALGUMAS LINHAS DE ATUAÇÃO DO MCMV

As diversas linhas de atuação do MCMV podem ser agrupadas pela faixa de renda das famílias que constituem os seus públicos-alvo. Deve-se ressaltar que as faixas estão definidas por valores em reais, mas se aproximam bastante das faixas utilizadas para a estratificação do déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP), que será apresentado adiante.

Assim, a faixa que concentra a maior parte do déficit, de famílias que têm renda mensal de até três salários mínimos (SMs), corresponde no MCMV, *grossa modo*, à Faixa I, de renda familiar de até R\$ 1.600,⁷ atendida conjuntamente pelo FAR, que atua principalmente nas cidades médias e grandes,⁸ e pela Oferta Pública de Recursos (OPR) a instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil (BCB) 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. 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.

7. Em 2009, o valor era de R\$ 1.395, o que equivalia precisamente a três SMs; em 2012, o valor de R\$ 1.600 equivalia a 2,57 SMs.

8. Em 30 de janeiro de 2012, a área de atuação do FAR abrangia 944 municípios, incluindo capitais estaduais e respectivas RMs, quando existentes, as RMs de Campinas/SP e da Baixada Santista/SP, o DF e os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes. Os municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes podem integrar a área de atuação do FAR, desde que: *i*) possuam população urbana igual ou superior a 70% de sua população total; *ii*) apresentem taxa de crescimento populacional, entre 2000 e 2010, superior à taxa verificada no respectivo estado; e *iii*) apresentem taxa de crescimento populacional, entre 2007 e 2010, superior a 5%.

Nas duas modalidades do MCMV voltadas às famílias de mais baixa renda (FAR e OPR), 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 também engendrar ações que facilitem a execução dos projetos (por exemplo, medidas de desoneração tributária), e realizar aportes financeiros ou de bens economicamente mensuráveis (especialmente doação de terrenos), as quais contam pontos na seleção das propostas. Também cabe ao poder público estabelecer ações de caráter urbanístico, por exemplo, definindo como zonas especiais de interesse social (Zeis) as áreas onde serão produzidos os empreendimentos. Os projetos, tanto para o FAR como para a OPR, devem seguir “especificações mínimas”, válidas para todo o Brasil, e mais simplificadas no caso da OPR.

A operacionalização difere entre as modalidades, sendo conveniente apresentá-las de modo comparado no quadro 1.⁹

QUADRO 1

Comparação entre modalidades do MCMV que atendem famílias com renda de até três SMs

	FAR	OPR
Apresentação de propostas de produção habitacional	Por construtoras, com análise de risco feita pela CAIXA	Pelo poder público (prefeituras e governo do estado)
Seleção de propostas	Pela CAIXA, em fluxo contínuo	Pelo MCidades, por ocasião das OPRs
Contratação do financiamento com os beneficiários	Pela CAIXA (adquire as UHs produzidas em nome do FAR e as aliena aos beneficiários)	Por instituições financeiras autorizadas pelo BCB e agentes financeiros do SFH, selecionados nas OPRs
Execução das obras	Por construtoras	Indefinido
Acompanhamento da execução das obras	Pela CAIXA	Por instituições e agentes financeiros, que enviam relatórios ao MCidades

Elaboração dos autores.

Aparentemente, na OPR o poder público teria maior governabilidade quanto à apresentação de propostas de produção de UHs. Mas isto nos parece pouco provável, uma vez que a exigência de que já haja projeto básico para a área de intervenção é apenas um critério de desempate para a seleção de propostas. Pode-se cogitar, entretanto, que em municípios com pequena capacidade administrativa os projetos venham a ser elaborados pelas instituições e agentes financeiros,¹⁰ mas essa hipótese ainda pede confirmação.

9. Para fluxos operacionais de cada modalidade, apresentados em detalhes, ver Cardoso e Aragão (2013).

10. Há outros pontos indefinidos na OPR, como a própria responsabilidade pela produção das UHs (Krause, 2011).

O valor das UHs para a Faixa I do MCMV também pode diferir bastante, conforme já apresentado para o FAR. Na OPR, não está definido o valor máximo das UHs, e sim o valor das *quotas de subvenção* ofertadas.¹¹ Tais quotas poderão ser complementadas pelo financiamento do valor remanescente de produção das UHs, mas não dispomos de informações a respeito, podendo-se cogitar que em municípios pobres a parte financiada assuma valores mínimos. De qualquer modo, o valor individual tende a ser inferior ao disponibilizado pelo FAR, assim como o subsídio que, nos financiamentos deste fundo, pode chegar à quase totalidade do valor da UH – note-se que o subsídio compreende tanto o complemento do valor de produção da UH quanto a não incidência de juros sobre as prestações, de modo que a família beneficiada pagará ao FAR, no máximo, 5% de sua renda mensal, ou R\$ 25, no caso de renda de até R\$ 500, durante dez anos.

O MCMV também conta com recursos do FGTS para provisão habitacional, que atende a mutuários nas chamadas “operações de balcão”, para a Faixa II (renda familiar de R\$ 1.600 a R\$ 3.275, a única que conta com subvenção econômica na forma de “descontos” para o pagamento do valor do imóvel) e para a Faixa III (de R\$ 3.275 até 4.300 ou 5.400 em municípios integrantes de RM ou equivalentes, capitais estaduais ou municípios com população igual ou superior a 250 mil habitantes). O Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) estabelece para a área orçamentária de “Habitação Popular” o limite de R\$ 90 mil para o valor de venda, avaliação ou investimento de cada UH em municípios de até 50 mil habitantes, valor este que é bastante majorado tratando-se de contextos metropolitanos, podendo chegar a R\$ 190 mil em municípios das RMs dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, e também no DF. Verifica-se, portanto, que tais valores se afastam bastante dos máximos aceitáveis em empreendimentos financiados por recursos do FAR. O FGTS não estabelece propriamente uma “área de atuação”, na forma pela qual as outras modalidades do MCMV o fazem. Mas é importante lembrar que a “política de descontos” do CCFGTS estabelece prioridade de aplicação a municípios integrantes de RMs ou equivalentes, municípios-sedes de capitais estaduais e municípios com população urbana igual ou superior a 100 mil habitantes (conforme Artigo 28, III, da Resolução nº 702, de 4 de outubro de 2012). Ainda que a faixa de renda atendida pelo FGTS seja superior à da

11. Cada “quota de subvenção” constitui o subsídio oferecido pelo programa para a construção de uma UH, nesta modalidade. Na primeira seleção da OPR, o valor de cada quota variava entre R\$ 12 mil e R\$ 16 mil e, na OPR de 2011/2012, o valor fixo era de R\$ 25 mil por família.

OPR, é significativo que o desconto para pagamento do imóvel possa chegar a um valor máximo de R\$ 25 mil, o que equivale, portanto, ao valor da subvenção econômica da OPR mais recente.

Para atuar no MCMV/FGTS, as construtoras apresentam propostas à CAIXA, que

(...) realiza pré-avaliação e autoriza o lançamento e comercialização. Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção. A comercialização é feita pelas construtoras ou através dos “feirões” da Caixa, havendo a possibilidade de que os pretendentes à aquisição consigam uma carta de crédito na Caixa para ir ao mercado buscar uma moradia para aquisição (Cardoso e Aragão, 2013, p. 39).

Ou seja, diferentemente do FAR, em que não há qualquer risco de comercialização ou inadimplência para as construtoras, as operações do FGTS configuram-se como “de mercado”, ainda que em condições de baixo risco para as construtoras.

4 A PRODUÇÃO HABITACIONAL DO MCMV PARA AS FAMÍLIAS DE MAIS BAIXA RENDA, SEGUNDO TIPOLOGIA DE MUNICÍPIOS DO PLANHAB

O primeiro aprofundamento da análise da localização de empreendimentos do MCMV será feito a seguir, em sua vertente de atendimento à faixa de renda de até R\$ 1.600, a qual constitui o que se pode, por excelência, chamar de HIS. A denominação MCMV-HIS, de ora em diante, englobará FAR e OPR, ou seja, as modalidades que atendem a esta faixa de renda.¹² As análises levarão em conta as próprias metas do MCMV e aquelas definidas no PlanHab.

Em 12 de junho de 2012, havia operações contratadas do FAR em 499 municípios.¹³ Já dentre os 4.976 municípios brasileiros com população de até 50

12. Os dados referem-se a operações contratadas do FAR até 4 de junho de 2012 e a propostas selecionadas nas ofertas públicas de recursos de 2010 e 2012, em ambos os casos fornecidos pelo Sistema Nacional de Habitação (SNH)/MCidades.

13. A maioria dentro da chamada “área de atuação do FAR”, mas também com empreendimentos fora desses limites. Ver adiante os motivos para isso.

mil habitantes, 3.116 foram selecionados para a OPR (62,6% do total).¹⁴ Há, ainda, municípios que tiveram operações contratadas com recursos do FAR e foram contemplados com seleções para a OPR. De modo conjunto, as duas modalidades atendiam a 3.560 municípios (64% do total de municípios brasileiros), onde viviam aproximadamente 75% da população total, conforme o Censo Demográfico de 2010.

Especificamente para o FAR, a Portaria do MCidades nº 465/2011 estabelece metas físicas de 860 mil UHs a serem contratadas até 31 de dezembro de 2014, das quais já estavam contratadas na data citada aproximadamente 64%. A distribuição das metas por UF é a única constante desta portaria, e pôde ser confrontada com o número de UHs contratadas, conforme a seguir.

- 1) 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.
- 2) As demais regiões possuem contrastes entre as UFs, a começar pelo Centro-Oeste, onde o DF 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 grande região – 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 UHs. Os resultados dessas seleções não são muito diferentes e apontam para a consolidação de alguns estados como os maiores “atratores” de recursos das OPRs. 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

14. É possível que o número de UH 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.

Gerais, mais de metade do Sudeste. No Sul, o estado do Paraná chegou a ter mais de metade das quotas na segunda seleção, enquanto 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.

É sabido que as metas do MCMV-HIS derivam de necessidades habitacionais, ao se considerarem estimativas do déficit habitacional baseadas em cálculos da FJP, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008 (FAR) e do Censo de 2010 (OPR), mas apenas em recortes de UFs e de grandes regiões, respectivamente. Mais atrelado à realidade e às condições de moradia no Brasil, o PlanHab propõe formas distintas de atendimento habitacional conforme uma tipologia de municípios (tabela 1), classificados conforme faixa populacional, inserção metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas e níveis de pobreza, entre outros fatores, e que também serve para as regionalizações do déficit habitacional urbano.¹⁵

TABELA 1

Tipologia de municípios do PlanHab e número de municípios em cada tipo

Faixa populacional	Tipologia	Número de municípios
Mais de 100 mil habitantes e RMs	A) RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo	59
	B) Principais aglomerações e capitais ricas	186
	C) Aglomerados e capitais prósperas do N e do NE	63
	D) Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul	215
	E) Aglomerados e centros regionais do N e do 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	1.002
	J) Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo	1.453
	K) Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo	1.417
Total		5.565

Fontes: PlanHab (adaptado) e MCidades.

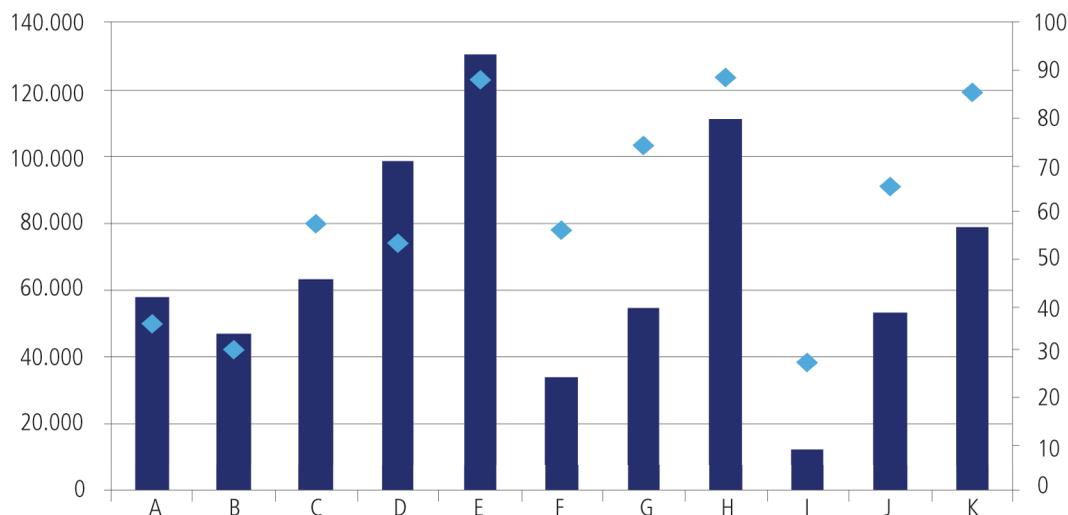
É relevante examinar o alcance do MCMV-HIS segundo esta tipologia, lembrando que o programa dispõe de critérios que priorizam o atendimento a municípios mais

15. Os tipos foram definidos com base no estudo sobre a *Tipologia das Cidades Brasileiras* coordenado por Jan Bitoun, com coordenação técnica de Lívia Izabel Bezerra de Miranda e consultoria de Tânia Bacelar de Araújo e Ana Cristina Fernandes (PlanHab, produto 3, p. 116-117).

pobres.¹⁶ O gráfico 2 apresenta o percentual de municípios de cada tipo atendidos pelo MCMV-HIS (pontos) e o número total de UHs, contratadas ou selecionadas, por tipologia do PlanHab (colunas), permitindo representar a *presença* e o *estoque habitacional do MCMV-HIS* segundo a tipologia do PlanHab.

GRÁFICO 2

Número total de UHs (colunas, escala à esquerda) e percentual de municípios com atuação do MCMV-HIS (pontos, escala à direita), conforme tipologia do PlanHab



Fonte: MCidades.

Podem-se reunir os municípios em três grupos: o primeiro grupo reúne três tipologias de municípios (A, B e I) e em todos esses casos o MCMV atingiu menos que 40% dos municípios. No segundo grupo se encontram as tipologias de municípios em que se verifica a contratação do MCMV-HIS da ordem de 50% e 70% dos municípios, sendo os tipos C, D, F e J. O terceiro grupo engloba os tipos E, G, H e K, com contratações acima de 80%.

O primeiro grupo, que tem um número reduzido de municípios com contratação, é composto pelas RMs do Rio de Janeiro e São Paulo e pelas principais aglomerações e capitais ricas do país. Nessas áreas há também uma baixa presença quantitativa do MCMV e os projetos são localizados, como já apontado, especialmente nos municípios periféricos. Nas áreas mais centrais e valorizadas, por não se utilizarem instrumentos

16. 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.

específicos, que disponibilizem terrenos para produção habitacional, inviabiliza-se a execução do FAR no MCMV. Já os municípios correspondentes ao tipo I, pequenas cidades em espaços rurais prósperos, atraem muito pouco o MCMV-HIS.

Os outros dois grupos parecem não constituir lógicas próprias internas que os associem, decorrentes da heterogeneidade da sua composição. Pode-se, contudo, verificar a semelhança dos padrões da presença do MCMV-HIS maior entre os tipos que incluem municípios mais pobres (H e K). Ainda no primeiro grupo (municípios acima de 100 mil habitantes e RMs), os tipos C, D e, notadamente, E apresentam maior presença em relação aos tipos A e B. Quanto ao estoque habitacional, chama a 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 3. Reforça-se a preponderância que já foi observada para o tipo E (aglomerados e centros regionais N e NE), 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 demográficas, econômicas, sociais etc., entre essas aglomerações. Em contraste, as pequenas cidades têm, em média, poucas UHs.

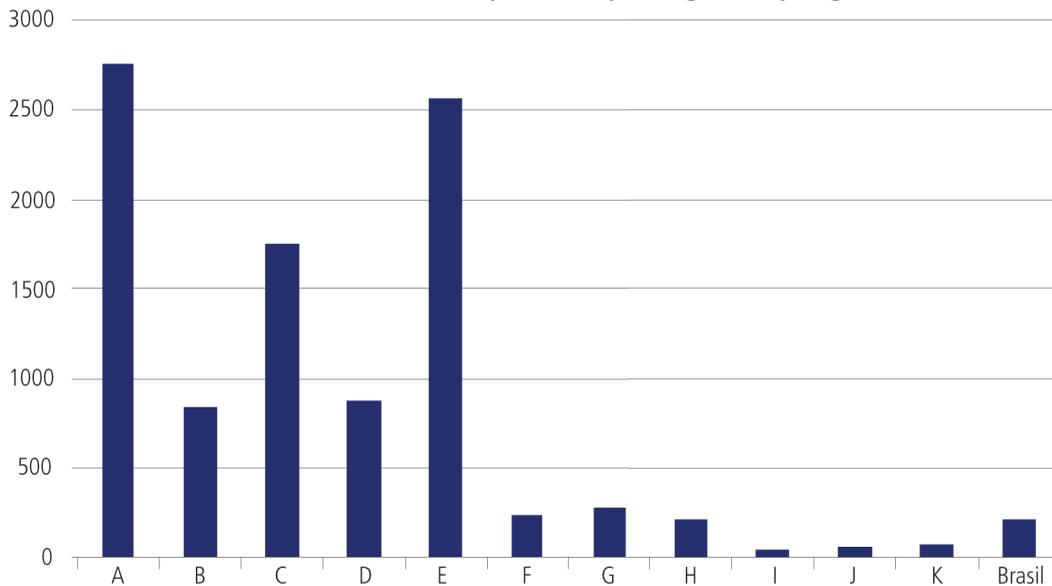
Em resumo, municípios em microrregiões mais pobres e municípios metropolitanos em estados mais pobres tendem a ter uma maior presença do MCMV-HIS, que também demonstra atenção prioritária, evidenciada pelo grande número de UHs contratadas, em municípios na fronteira econômica da Amazônia e em situação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

Qual a relação que pode ser feita entre a maior produção do MCMV-HIS em áreas mais pobres e o menor custo da terra nessas áreas? Parece que esta seria uma das explicações para a maior concentração do MCMV, uma vez que a lógica de sua localização está determinada basicamente pela escolha de empresas construtoras, no FAR, e agentes financeiros, no caso das OPRs. Deverá, ainda, ser verificado em que

medida essas escolhas são mediadas pelo protagonismo ou pela omissão das prefeituras municipais em fornecer terrenos para os empreendimentos, informação que ainda não está disponível.

GRÁFICO 3

Número médio de UHs do MCMV-HIS por municípios segundo tipologia do PlanHab



Fonte: MCidades.

Ou seja, estudos e pesquisas devem ser aprofundados para se compreender a geografia ou a configuração do espaço relacionado ao MCMV. Sendo esse um programa que tem sua lógica ditada por interesses diversos, indo além daquela que estaria associada ao produto que o programa entrega, a habitação, e relacionando setores públicos e privados, parece que essa geografia ganha matizes que vão muito além das cores do déficit ou da política habitacional.

Vale também ressaltar que 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.

Como a produção habitacional das modalidades do MCMV consideradas até aqui 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 direta entre a produção de cada UH e a redução do déficit habitacional na mesma medida, uma vez que não se dispõe aqui de informações socioeconômicas de cadastros dos beneficiários que pudessem caracterizá-los como parte do déficit. É razoável pensar que parte dos beneficiados do MCMV-HIS não componha o déficit, podendo ou não compor a demanda por moradia, que encontraria uma oportunidade de atendimento antecipado pela oferta do programa. Neste momento, não há como testar essa hipótese, já que não se dispõe de dados das famílias e, tampouco, da demanda explícita 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-HIS 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. Para tanto, a tipologia de municípios do PlanHab foi utilizada para agrupar o déficit básico, calculado a partir dos dados do Censo de 2000.¹⁷ O déficit básico, no entanto, exclui de seus componentes as situações de ônus excessivo com aluguel, bastante presente no Sudeste,¹⁸ 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 FJP a partir de 2007.

17. Conforme produto 3, capítulo 3, elaborado pelo Consórcio Instituto Via Pública/LabHab-Fupam/Logos Engenharia.

18. 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 localizada em São Paulo e sua região metropolitana” (MCidades/FJP, 2009).

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 tipo de município. Como o MCMV está em andamento, não se poderia esperar que a produção habitacional até o momento considerado pudesse zerar o déficit em termos absolutos – mesmo porque o PlanHab estipulou como meta equacionar o atendimento do déficit e da demanda demográfica somente no ano de 2023. Assim, apenas como referência, a produção do MCMV-HIS 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. O procedimento a seguir sugere uma medida de comparação da produção habitacional do MCMV-HIS com o déficit habitacional, que poderá ser utilizada como indicador de monitoramento, sem prejuízo de análises mais elucidativas, que possam comprovar o efetivo atendimento do déficit pelo programa.

Desse modo, as análises correlacionam, para o país como um todo e para cada tipo de município elaborado pelo PlanHab, duas matrizes: uma representando a produção do MCMV-HIS em UHs em cada município e outra, o déficit habitacional, também em UHs, calculado ou estimado por município.¹⁹ Na tabela 2 estão os valores das correlações (R-quadrado ajustado), todas com nível de significância estatística (valor-p) inferior a 1%.

Nos municípios dos primeiros cinco tipos, a atuação do FAR é praticamente exclusiva, com exceção do tipo D, onde há alguma presença da OPR em cidades de Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina. No tipo A, correspondente às RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo, o valor da correlação excede em pouco o obtido para o Brasil como um todo, ou seja, o MCMV-HIS estaria relativamente bem ajustado ao déficit habitacional – o que deve ser relativizado pela observação anterior quanto ao baixo percentual de municípios atendidos e ao baixo número de UHs contratadas (gráfico 2). Ocorre, também, que Rio

19. O déficit habitacional calculado pela FJP permite aferições anuais para os recortes espaciais da PNAD (Brasil, UFs, nove RMs e áreas urbana e rural), mas apenas a cada dez anos para os municípios, neste caso com dados dos censos demográficos. O déficit habitacional municipal foi calculado com dados do Censo Demográfico de 2000 somente para os municípios com população de 20 mil ou mais habitantes em área urbana. Para os municípios com população inferior, o déficit foi estimado a partir da desagregação dos dados por microrregião. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/NOTA_CALCULO_DEFICIT_MUNIC_ATE_20.000URB.pdf.

de Janeiro e São Paulo mostram, entre si, comportamentos desiguais, conforme será destacado adiante. Já o tipo B, que corresponde às principais aglomerações e capitais ricas, mostra o valor de correlação mais baixo entre todos os tipos, para o que contribui a ausência de empreendimentos do FAR no DF, até o momento considerado.

TABELA 2
Número de municípios e valores das correlações entre produção do MCMV-HIS e déficit habitacional em cada município, segundo tipologia do PlanHab, e no Brasil

Tipologia do PlanHab	Número de municípios	R-quadrado ajustado: déficit (2000) calculado pela FJP e UHs contratadas pelo FAR e selecionadas pela OPR
A	59	0,4654
B	186	0,1848
C	63	0,3727
D	215	0,6146
E	58	0,4088
F	250	0,3969
G	274	0,4756
H	587	0,2067
I	1.002	0,2055
J	1.453	0,2961
K	1.417	0,2788
Brasil	5.565	0,3896

Fonte: Dados do PlanHab e MCidades/FJP.

Elaboração dos autores.

Comparando-se os tipos C, D e E, que reúnem basicamente capitais regionais e centros sub-regionais, verifica-se que os valores das correlações são mais baixos nos tipos que estão mais fortemente representados no Norte e Nordeste (C e E) do que no Centro-Sul (D) – nas áreas mais ricas observa-se, portanto, o maior valor de correlação entre todos os tipos, mostrando o melhor ajuste da produção habitacional ao déficit. É importante lembrar que o tipo D somente inclui capitais estaduais no Centro-Oeste; nos demais estados, trata-se basicamente de cidades médias do interior.

Os próximos tipos (F, G e H) correspondem aos municípios de 20 mil a 100 mil habitantes, onde a atuação do FAR ainda é observada, mais nos tipos F (majoritariamente municípios de estados do Sudeste e Sul) e G (municípios distribuídos em todo o país, mas ainda com predominância do Centro-Sul) e menos no H (tipo que reúne principalmente municípios das regiões Norte e Nordeste, e também do norte de Minas Gerais). Constata-se, mais uma vez, que as maiores correlações entre produção e déficit estão nos dois primeiros, sendo o ajuste muito menor no tipo H, mais numeroso e que,

conforme define o PlanHab, agrega “centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza”. A propósito, a produção de grandes conjuntos habitacionais do FAR no tipo H localiza-se quase exclusivamente em municípios atingidos por desastres naturais, onde o déficit habitacional “histórico” era relativamente pequeno – mais uma razão para a baixa correlação mostrada nesta análise.

Os últimos tipos (I, J e K), em que apenas está presente a OPR, mostram tendência contrária à observada até aqui. Ainda que os valores das correlações sejam relativamente baixos nos três tipos, o menor valor é observado no tipo I, que inclui as cidades nos espaços rurais mais prósperos. Assim, os maiores ajustes entre produção e déficit estão nos municípios localizados em espaços rurais pobres, o que pode sugerir que, nos municípios de menos de 20 mil habitantes, as melhores focalizações estejam se dando justamente entre os municípios onde a atuação do programa deveria ser prioritária.

As diferenças entre os valores apresentados pelas correlações entre o déficit habitacional e a produção na área do FAR sugerem que este atue de modo mais aderente ao déficit habitacional em cidades médias do interior, mais ricas, locais onde sua execução seria mais fácil, garantida ou segura, e respondendo mais ao princípio de execução orçamentária (e/ou aos interesses das empresas construtoras) e menos a quesitos como localização, tipologia e forma de apropriação vinculados à análise do déficit habitacional feita pelo PlanHab. Por sua vez, o ajuste entre o déficit e a produção via OPR, em municípios menores e mais pobres, é sempre menor, demonstrando a dificuldade para que o MCMV se mostre ubíquo nesses tipos de municípios e, também, reafirmando que articulações entre governos estaduais e os municípios sejam importantes para fazer o MCMV chegar a esses locais, conforme já foi sugerido em outro trabalho (Krause, 2011).

Assim, o MCMV-HIS, ao privilegiar a execução em determinadas áreas que guardam maior interesse ou facilidade para produção de UHs, parece responder mais fortemente à necessidade de dinamização econômica por meio da execução exclusiva de metas físicas, não necessariamente providas dos demais critérios relacionados às necessidades habitacionais, ou mesmo critérios urbanísticos, arquitetônicos, sociais, culturais e demográficos citados e utilizados pelo PlanHab. Neste sentido o MCMV pode estar agudizando problemas migratórios e urbanísticos, em especial de mobilidade, de acesso a equipamentos e serviços e, em última análise, de expansão do perímetro urbano baseada exclusivamente na produção habitacional, e não num projeto de cidade.

De toda maneira, claro fica novamente que o MCMV-HIS, ao orientar a quase totalidade dos recursos habitacionais do governo federal para a produção habitacional, não o faz de maneira vinculada às necessidades habitacionais traduzidas em suas metas, mas sim em função da melhor execução do programa. Em resumo, o MCMV-HIS parece ter uma geografia não muito distinta daquela que explica o padrão de urbanização brasileiro e a dinâmica socioespacial de nosso território. Mas o mapeamento detalhado que permitirá essa afirmação ainda está por ser efetivado, cabendo ao aprofundamento desta pesquisa em seus próximos passos a sua realização.

5 O TRATAMENTO DADO PELO MCMV ÀS FORMAS DE ATENDIMENTO PREVISTAS PELO PLANHAB SEGUNDO O DÉFICIT HABITACIONAL

No PlanHab, os mesmos indicadores utilizados para a elaboração da tipologia de municípios foram associados às formas de atendimento habitacional, da forma resumida a seguir:²⁰

- 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;
- 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

20. Conforme produto 3, capítulo 4, elaborado pelo Consórcio Instituto Via Pública/LabHab-Fupam/Logos Engenharia.

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 descritos na tabela 3.

TABELA 3

Percentuais consolidados com a distribuição de produtos habitacionais previstos no PlanHab 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 autogestão com assessoria	20	22	25,5	22	25	35	30	28,5	5	5	10
Casas, apartamentos e unidades em área central consolidada (empreiteira)	40	33,5	32	29	27,5	20	20	20	10	8	5
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 no MCMV-HIS, quais sejam, UHs novas das tipologias casas, apartamentos e demais unidades em áreas centrais e consolidadas.

Relacionando os números de unidades de empreendimentos já executados pelo MCMV-HIS, 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 novas, produzidas por empreiteiras, obtêm-se valores percentuais da contribuição do MCMV-HIS em cada tipo de município para sanar o déficit habitacional. Ou seja, verifica-se aqui qual a contribuição que o MCMV-HIS daria para sanar o déficit calculado pelo PlanHab de novas UHs a serem realizadas por empreiteiras, conforme a tabela 4.

Constata-se que o total da produção do MCMV-HIS até o momento considerado equivale a aproximadamente 81% da quota do déficit habitacional básico ajustado (2005), cujo atendimento, conforme o PlanHab, se daria pela execução de UHs novas, por empreiteiras ou construtoras.

TABELA 4
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
Déficit básico urbano ajustado (2005) (mil UHs)	582,3	428,0	401,8	401,9	445,6	162,0	201,4	196,9	123,5	338,7	417,3	3.699,6
Déficit básico urbano ajustado (2005) relativo (%)	15,7	11,6	10,9	10,9	12,0	4,4	5,4	5,3	3,3	9,2	11,3	100,0
Produção por empreiteiras prevista pelo PlanHab, para atendimento do déficit (mil UHs) (%)	232,9	143,4	128,6	116,5	122,6	32.399	40,3	39,4	12,3	27,1	20,9	916,4
Produção prevista/déficit (%)	40,0	33,5	32,0	29,0	27,5	20,0	20,0	20,0	10,0	8,0	5,0	24,8
Produção FAR+OPR efetiva (mil UHs contratadas ou selecionadas) (%)	57,9	46,9	63,2	99,2	130,4	33,7	55,0	111,0	12,5	52,9	78,9	741,7
Produção efetiva/produção prevista (%)	24,9	32,7	49,2	85,1	106,4	104,0	136,6	282,0	101,6	195,1	378,1	80,9

Fontes: Dados do PlanHab e do MCidades. Elaboração dos autores.

Mas, como é possível ver na tabela 4, nas maiores cidades, especificamente nos municípios dos tipos A, B, C, a produção pelo setor privado ainda não teria chegado a valores equivalentes à metade da produção esperada, enquanto os municípios do tipo D já estariam prestes a atingi-la e, finalmente, os municípios do tipo E já a teriam superado. Note-se que somente nesses tipos, A a E, seria de se esperar que mais de 20% do déficit habitacional fossem solucionados mediante a produção de unidades novas pelo setor privado. Em todos os demais tipos de municípios, onde a participação de unidades novas seria menor, o seu número já excedia 100%, ou seja, o valor equivalente ao “quinhão” do déficit cujo atendimento contaria com a produção de UHs prontas, de maior custo – o que é um contrassenso especialmente nas cidades mais pobres, dos tipos H, J e K. A comparação feita aqui é apenas referencial e, reitera-se, não pretende demonstrar o efetivo atendimento do déficit habitacional pelo MCMV-HIS, mas, sim, o descasamento entre as formas de produção previstas pelo PlanHab e o que vem se efetivando com o 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 RMs, fez com que fosse elaborado um cenário alternativo, que dependesse menos de produtos

habitacionais que não as unidades novas. A quantidade de UHs necessária foi calculada agregando-se ao déficit acumulado as demandas futuras (até 2023) por habitação, período ao longo do qual cerca de 22 milhões de moradias deverão ser acrescentadas ao estoque, de modo a atender à demanda gerada pelo crescimento populacional (PlanHab, capítulo 3, produto 2, p. 132 e ss.). Nesse cenário alternativo do PlanHab, cabe compará-lo ao tratamento que está sendo dado pelo MCMV, conforme descrito a seguir:

- o PlanHab reconhece a dificuldade de operacionalizar produtos habitacionais de menor custo em RMs, e passa a optar 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;
- o acima exposto seria aplicado, no PlanHab, apenas a municípios de tipos A, B e C; no entanto, o MCMV estende os produtos habitacionais do tipo apartamento a outros tipos de municípios na área de atuação do FAR.

Enfim, constata-se que a produção do MCMV-HIS por empreiteiras, ao superar metas relacionadas ao déficit em alguns tipos de municípios, revela uma geografia ou estratégia a ser decifrada, mas que guarda, em geral, baixa correlação com o déficit, e que pode responder mais fortemente aos interesses dos agentes financeiros e das empresas construtoras e/ou às facilidades de produção.

Caberia cogitar ainda se o programa operaria com algum tipo de complementaridade entre as atuações do MCMV-HIS e do MCMV/FGTS – com o primeiro focando áreas mais pobres e o segundo, municípios mais prósperos. 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, que é relativamente pequeno nesta faixa de renda. De qualquer modo, é possível a utilização de uma abordagem alternativa ao déficit habitacional, conforme será demonstrado a seguir.

6 SE NÃO É O DÉFICIT, SERIA A DEMANDA HABITACIONAL QUE GUIARIA A PRODUÇÃO HABITACIONAL DO MCMV?

O déficit habitacional insere-se no conceito mais amplo de necessidades habitacionais, que inclui, ainda, as situações que apontam inadequação de moradias. Para a FJP, responsável pelo desenvolvimento e aprimoramento metodológico do cálculo do déficit habitacional desde 1995,

Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de *necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento* (MCidades/FJP, 2011, grifo nosso).

É importante destacar que os cálculos do déficit habitacional brasileiro têm sido periodicamente demandados à FJP pelo MCidades, que avalia, dessa forma, a sua relevância como insumo à formulação da política habitacional e como indicador para seu monitoramento e avaliação.

Os cálculos mais recentes, com base na PNAD de 2008, mostram um déficit habitacional estimado em 5,546 milhões de domicílios, dos quais 83,5% estavam localizados em áreas urbanas (MCidades/FJP, 2011). Reitera-se naquele ano a manutenção de concentração considerável do déficit habitacional entre as famílias com renda mais baixa – 89,6% do déficit habitacional urbano estava entre famílias com renda de até três SMs.²¹ A medida do déficit é, portanto, adequada como indicador de monitoramento de ações habitacionais que tenham esse público como alvo que, conforme já anunciado, compreende famílias atendidas pelo MCMV-HIS. Contudo, é importante lembrar que o MCMV também opera com recursos do FGTS, voltados a famílias de maior renda, atualmente até R\$ 5.400.

Nessa faixa de renda, de R\$ 1.600 a R\$ 5.400, a presença do déficit habitacional é muito menor do que na faixa de renda mais baixa: o cálculo da FJP com base na PNAD 2008 mostra 9,8% do déficit urbano na faixa de três a dez SMs, *grosso modo*,

21. O PlanHab, em sua publicação final (disponível em: <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 estariam 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. Como dispõe-se aqui do cálculo mais atualizado (2008), foi preferida a apresentação do déficit por faixas de renda em SMs, que permite comparações com outros períodos.

correspondente às faixas atendidas pelo MCMV/FGTS. Pode-se inferir, portanto, que a provisão habitacional do MCMV para esta faixa de renda não tenha como único foco o atendimento do déficit – o que é fácil de supor, uma vez que o número de UHs contratadas do MCMV/FGTS já teria superado o quantitativo do déficit habitacional, considerando-se as famílias com renda de três a dez SMs em área urbana.²²

Assim, pode-se dizer que a presença da necessidade é menos aguda nesta faixa de renda, e que o atendimento habitacional poderia ser guiado pela demanda, expressa de alguma forma. Conforme Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009), o conceito de demanda habitacional, diferentemente do déficit, não considera as normas sociais, mas

(...) expressa o desejo por moradias, o qual as pessoas realizam ou pretendem realizar. Ou seja, existem famílias que podem representar uma demanda efetiva por novas moradias e que podem não constituir uma necessidade do ponto de vista social, pois podem acessar a moradia no mercado formal, por meio de financiamentos ou por conta própria.

Passa-se, assim, de uma abordagem que prioriza questões de ordem social (precariedade inaceitável, direito não cumprido etc.) para uma abordagem na qual aspectos do âmbito privado das famílias passam a ter mais relevância.

Não se pode esquecer, contudo, de que o PlanHab considerou a demanda habitacional como um parâmetro para estimar o estoque habitacional a ser incorporado ao longo do horizonte temporal do plano, tendo utilizado projeções de formação de novos domicílios no futuro. Mas a abordagem que se pretende aqui se afasta das projeções demográficas e concentra-se na demanda atual.

Parece importante apontar que mesmo o déficit habitacional possui uma dimensão que pode se referir a uma demanda por moradias, ao quantificar, dentro das situações de coabitação, as famílias secundárias conviventes que expressam a intenção de vir a constituir domicílio exclusivo. Trata-se de contingente expressivo, uma vez que, em 2008, a coabitação mostrava o componente com a maior participação no déficit habitacional do Brasil, somando 2,182 milhões de ocorrências, equivalentes a 39,3%

22. Por exemplo, o número de UHs contratadas pelo MCMV/FGTS em 12 de junho de 2012 já era de aproximadamente 488 mil, em comparação com cerca de 454 mil famílias com renda entre três e dez SMs em situação de déficit habitacional urbano, conforme estimativa mais recente (2008).

do total. O principal motivo para a coabitação, apontado por 66,9% das famílias que têm interesse em constituir um novo domicílio, é financeiro. Para as famílias que informaram não ter intenção de constituir novo domicílio e, portanto, não foram computadas no déficit habitacional, o motivo mais frequente para a coabitação foi a “vontade própria”. No entanto, entre essas famílias também é grande o percentual das que informaram motivo financeiro, devendo, portanto, ser também avaliadas sob a perspectiva de um dia virem a desejar um novo domicílio. Dentre todas as famílias conviventes, o maior número é o de mães com filhos, correspondendo a 53,6% dos arranjos; e, dentre as que são consideradas déficit, 90% são chefiadas por pessoas com idade de até 40 anos (MCidades/FJP, 2011).

É claro que a coabitação familiar está associada a uma demanda potencial, mas que, em contextos de crédito ampliado e tornado acessível por subsídios, como o vivido com o advento do MCMV, encontraria mais chances de se realizar.

A CAIXA, agente operador tanto do FAR como do FGTS, e também agente financeiro de ambos, recentemente elaborou estudo que considera “as condições demográficas do país, principalmente a estrutura etária e as configurações familiares, como fatores fundamentais para a demanda por habitação”, configurando metodologia que “permite identificar os potenciais demandantes de novas moradias”. Conforme a CAIXA (2011, p. 25),

O embasamento conceitual se fundamenta na premissa de que a demanda por habitação é constituída por pessoas que pretendem formar um novo arranjo domiciliar (uma pessoa sozinha, duas pessoas unidas pelo casamento, duas ou mais pessoas com ou sem laços de parentesco que decidem morar juntas, entre outros) ou que necessitam substituir um domicílio inadequado.

Assim, a proposta da CAIXA classificaria a demanda habitacional em duas categorias: *i*) a demanda habitacional demográfica (DHDE), que “se refere à formação de um novo arranjo domiciliar (familiar ou não familiar) em consequência da dinâmica demográfica e social”; e *ii*) a demanda habitacional domiciliar (DHDO), referente ao número de domicílios considerados inadequados por serem improvisados, domicílios do tipo cômodo ou por não possuírem banheiro ou vaso sanitário. Relativamente à segunda, deve-se ressaltar que as definições de domicílios improvisados e do tipo cômodo coincidem com as dos componentes homônimos considerados no conceito de déficit habitacional da FJP, demonstrando a compatibilidade de ambos os estudos; já

a falta de banheiro ou sanitário é componente da inadequação de moradias formulada pela FJP, e não do déficit habitacional.

Portanto, a proposta da CAIXA incorre na inclusão indevida de um componente da inadequação habitacional, que poderia ser solucionada por meio de reforma da unidade habitacional existente, não exigindo a provisão de nova unidade. Não obstante, não inclui, entre os componentes da DHDO, os domicílios rústicos, os domicílios com ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados, ou seja, componentes remanescentes do déficit habitacional conforme calculado pela FJP. Em razão disso, e como o foco que se pretende aqui está na demanda *stricto sensu*, propõe-se o prosseguimento da análise adotando-se unicamente o conceito de DHDE.

Outro aspecto a ser levado em conta na proposta de cálculo de demanda habitacional da CAIXA é a ausência da intenção expressa de famílias conviventes secundárias em constituir novo domicílio, conforme está presente no cálculo do déficit habitacional da FJP. Na metodologia proposta pela CAIXA, “foram definidos como potenciais demandantes de novas moradias, os adultos com idades entre 24 e 64 anos que têm condições de formar um novo arranjo domiciliar” (CAIXA, *op. cit.*, p. 28). Os cálculos excluem, portanto, pessoas que moram sozinhas ou apenas com cônjuge, assim como as pessoas com idades abaixo ou acima do intervalo considerado. Calcula-se a taxa de chefia por grupos de idade, calculando, para cada um dos grupos de idade, os números de adultos (filhos e/ou parentes e/ou agregados) em cada domicílio que não sejam chefes ou cônjuges; por fim, esses valores são multiplicados pela respectiva taxa de chefia de cada grupo de idade. Assim,

(...) a metodologia permite incorporar as mudanças da dinâmica demográfica no cálculo da Demanda Habitacional Demográfica – DHDE. Capta, pela estrutura demográfica, as possibilidades de surgimento de novos chefes de família, pois calcula o número de pessoas adultas no domicílio (além do responsável e cônjuge) ponderadas pela taxa de chefia do respectivo grupo etário. Considera, inclusive, os domicílios com densidade excessiva de moradores adultos. Entretanto, a densidade excessiva de crianças [e jovens com idade abaixo de 24 anos] no domicílio não é incluída no cálculo da demanda habitacional, por não possuírem capacidade legal e econômica para se tornarem chefes de família ou responsáveis por novos domicílios. (*ibid.*, p. 28).

Trata-se, portanto, de uma medida de demanda potencial, o que a proposta da CAIXA expressa claramente, mas que se converteria em efetiva se fosse considerada a “capacidade econômica e financeira [das famílias] para aquisição do ‘bem habitação’”

(*ibid.*, p. 22). Assim, é essencial examinar a demanda de modo estratificado conforme a renda das famílias, o que é factível e já está apresentado na proposta da CAIXA, de forma comparável à estratificação por renda do déficit habitacional calculado pela FJP. Destaca-se que o cálculo da DHDE pode ser realizado para os mesmos recortes espaciais e com a mesma periodicidade do déficit habitacional, uma vez que ambos baseiam-se inteiramente em dados dos censos demográficos e das PNADs do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O déficit habitacional e a DHDE, calculados com base na PNAD de 2008, estão apresentados na tabela 5.

TABELA 5
Déficit habitacional urbano e DHDE, por faixa de renda no Brasil (2008)
(Em milhares de UHs)

	Déficit habitacional urbano estimado pela FJP (mil)	DHDE calculada pela CAIXA (mil)
Até 3 SMs	4.148	2.169
De 3 a 10 SMs	454	4.204
Acima de 10 SMs	28	1.343
Total	4.630	7.716

Fontes: Dados de MCidades/FJP (2011) e CAIXA (2011). Elaboração dos autores.

Destaca-se a semelhança, em valores absolutos, dos maiores contingentes do déficit – na faixa de renda de até três SMs, conforme já foi afirmado – e da DHDE – na faixa de três a dez SMs. A constatação dessa relação de proporcionalidade pode sugerir que as decisões relativas à produção de empreendimentos habitacionais com recursos desses fundos, de alguma forma, sigam parâmetros dados ora pelo déficit habitacional (FAR, para faixa de renda até três SMs), ora pela demanda habitacional demográfica (FGTS, para faixa de renda de três a dez SMs).

A hipótese acima pode ser reforçada pela confrontação do número de UHs contratadas em empreendimentos do FAR e do FGTS até a data considerada (12/6/2012), em grandezas comparáveis: 554 mil UHs do FAR e 488 mil UHs do FGTS.

Em CAIXA (2011), o cálculo da DHDE foi realizado, a partir de dados do Censo Demográfico de 2000, para um recorte de 776 municípios, que “contempla todas as regiões do Brasil e inclui as capitais brasileiras, suas regiões metropolitanas e todos os municípios com população superior a 50.000 habitantes”. Ou seja, este recorte é bastante semelhante à área de atuação do FAR – com efeito, coincide em cerca de 96% com os municípios que estão na área de atuação daquele fundo. Caracteriza-se duplamente, portanto, uma área de atuação prioritária da CAIXA.

Nesses 776 municípios, verifica-se que é ainda maior a proximidade entre o número de UHs contratadas pelo FAR (cerca de 519 mil) e pelo FGTS (cerca de 470 mil). Como já foi apontado, a CAIXA é agente financeiro de ambos os fundos, portanto responsável pela contratação de empreendimentos realizados com esses recursos. Examinando-se a situação de contratações até 12/6/2012, verifica-se que já havia 426 municípios com empreendimentos do MCMV-FAR.

Este mesmo conjunto de 776 municípios é área preferencial de contratação, também pela CAIXA, de empreendimentos do MCMV com recursos do FGTS: na mesma data, constata-se que, do total de UHs contratadas pelo MCMV/FGTS, aproximadamente 96% encontravam-se distribuídos em 365 municípios desse mesmo grupo, que está parcialmente inserido na área para a qual a “política de descontos” do CCFGTS é prioritária.²³ Mas há outro fator que pode influenciar a regionalização dos recursos do FGTS, devendo ser lembrado na análise que será procedida adiante: para que seja mais efetiva a contratação de operações, há redistribuição periódica da alocação de recursos do Fundo entre as Superintendências Regionais (SR) da CAIXA. Para tanto, as SRs informam ao agente operador do FGTS (outra área da CAIXA, portanto) sobre o cumprimento de metas de contratação, havendo no banco o entendimento de que metas não cumpridas são indicador de ineficiência e ineficácia.²⁴

Constata-se, assim, que a presença do MCMV/FGTS dá-se quase que exclusivamente nos municípios cuja demanda habitacional foi calculada. A metodologia elaborada pela CAIXA deixa claro as intenções da instituição como agente financeiro, para o qual “a identificação espacial da Demanda Habitacional adicionada a informações georreferenciadas proporciona elementos que enriquecem a leitura das cidades e facilitam as análises para localização de empreendimentos habitacionais”, mediante o uso de um aplicativo que “pode ser utilizado para orientar a alocação de recursos públicos e privados em políticas de habitação, na elaboração de cenários, entre outras ações”.

Em que pese o tempo decorrido desde o Censo Demográfico de 2000, não há dados individualizados de déficit e demanda habitacional por município mais recentes.²⁵

23. Conforme apresentado na seção 3 deste trabalho. Apenas os municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, fora de RMs, não estariam nessa área prioritária do FGTS.

24. Os autores agradecem a Luciana Royer por esta informação.

25. Para o cálculo do déficit habitacional com dados do Censo de 2010, o número de famílias conviventes secundárias deverá ser calculado pelo IBGE por meio de algoritmo, a partir da amostra do Censo, uma vez que sua identificação não ocorreu em campo (Saboia Cobo e Matos, 2012).

Desse modo, optou-se por utilizar as informações disponíveis, com o intuito de examinar a aderência da produção habitacional do MCMV, ao déficit ou à demanda habitacional, dependendo do caso. Busca-se, também, testar a sensibilidade de um indicador à localização intraestadual da oferta habitacional, de modo a evidenciar situações em que municípios com maiores déficits e demandas estejam mais bem ou menos bem contemplados.

Uma medida de correlação (R-quadrado ajustado) é novamente conveniente para verificar o ajuste entre a produção habitacional e o déficit e a demanda. Na tabela 6 estão os valores das correlações, no Brasil e em doze áreas representativas,²⁶ entre (i) uma matriz que contém o número de unidades do FAR contratadas em cada município e uma matriz com o déficit habitacional municipal, e (ii) entre uma matriz com o número de unidades do FGTS e a DHDE de três a dez SMs, dentro do mesmo grupo de 776 municípios. Ressalta-se que somente a demanda, neste caso, está estratificada por faixa de renda; quanto ao déficit, foram utilizados os valores totais calculados ou estimados para cada município.

TABELA 6

Número de municípios e valores das correlações entre (i) produção do MCMV-FAR e déficit habitacional em cada município e (ii) produção do MCMV/FGTS e demanda habitacional (DHDE, de 3 a 10 SMs), segundo áreas representativas e para o Brasil

Denominação do recorte	Número de municípios	(i) R-quadrado ajustado: déficit (2000) calculado pela FJP e UHs contratadas pelo FAR	(ii) R-quadrado ajustado: DHDE 3 a 10 SMs (2000) calculada pela CAIXA e UHs contratadas pelo FGTS
Região Norte	59	0,4200	0,5507
MA, PI, CE	61	0,3820	0,5552
RN, PB, PE, AL, SE	87	0,1439	0,2904
BA	43	0,5845	0,3137
MG	101	0,2944	0,5602
ES, RJ	54	0,9195	0,8357
SP	140	0,1983	0,7375
PR	60	0,6905	0,8965
SC	54	0,6039	0,4562
RS	57	0,6676	0,7882
Região Centro-Oeste	60	0,1246	0,6659
Região Centro-Oeste sem DF	59	0,6198	0,8521
Brasil	776	0,3950	0,6071

Fontes: Dados de Brasil (2011) e CAIXA (2011). Elaboração dos autores.

26. As áreas representativas foram definidas pela agregação de UFs, conforme um número mínimo de observações (municípios) que garantisse nível aceitável de significância estatística (menor que 1%) aos resultados das correlações.

Nota-se que no Brasil e na maioria das áreas representativas o valor da correlação entre DHDE e UH/FGTS é maior que o da correlação entre déficit e UH/FAR; o inverso é observado em apenas três situações: Bahia, Espírito Santo/Rio de Janeiro e Santa Catarina.

Também chama a atenção a proximidade do valor da correlação entre o déficit e a produção do FAR nos 776 municípios (0,395) e o valor obtido pela correlação do déficit e da produção habitacional para a faixa de renda de até três SMs (FAR e OPR), considerando todos os municípios brasileiros (0,3896). Isto posto, passou-se à análise frente ao contexto observado nas UFs, com destaque para as ocorrências que, supõe-se, mais influenciem os valores das correlações conforme a seguir.

- 1) Norte: o valor (i) é bastante próximo do Brasil como um todo; como fatores que contribuem negativamente destaca-se a ausência de empreendimentos do FAR em Belém (onde é maior o déficit) e, no estado de Tocantins, a presença de apenas cerca de 15% das UHs do FAR em Palmas, não obstante a capital detenha cerca de metade do déficit dos municípios no estado. O valor (ii), por sua vez, está abaixo da média nacional; observa-se que a presença do FGTS é relativamente pequena em Belém (onde é maior a demanda), havendo mais UHs produzidas por meio deste fundo em outros dois municípios do estado; em Tocantins estão ausentes os empreendimentos do FGTS em Araguaína, segunda cidade do estado, com demanda quase equivalente à da capital.
- 2) Nordeste: nos dois agregados de UFs (Maranhão, Piauí e Ceará; e Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe) verificam-se ajustes inferiores aos observados no Brasil como um todo, que podem ser atribuídos, no caso do valor (i), à ausência do FAR em capitais estaduais e respectivas RMs, caso de Pernambuco, em especial, onde não havia UHs do FAR em Recife e sua presença era pequena nos demais municípios metropolitanos, havendo, entretanto, forte concentração em centros do interior; já no Rio Grande do Norte há maior concentração na RM de Natal, mas poucas UHs no município núcleo, o que também é o caso do Maranhão; por sua vez, Piauí e Paraíba têm fortes presenças do FAR nas capitais. A Bahia, único estado cujo número de municípios justificou a análise como uma área representativa, teve o maior valor (i), fruto da combinação de dois fatores: a presença relativamente alta de UHs do FAR em Salvador e em sua RM (com

forte participação do município núcleo), contrabalançada pela participação de empreendimentos em cidades médias do interior, cuja escala chega a rivalizar com os da capital. Desajustes semelhantes, desta vez entre demanda e oferta habitacional do FGTS entre os municípios, são maiores no segundo agregado de UFs e na Bahia.

- 3) Sudeste: Minas Gerais mostra valores de correlações inferiores aos calculados para o Brasil como um todo; em relação ao FAR, há que se buscar o motivo para isso na sua maior presença em municípios do interior do que na RM de Belo Horizonte; já o valor (ii) é mais alto, encontrando-se as UHs do FGTS mais bem distribuídas, ainda que sua maior presença, individualmente, esteja em Uberlândia. Espírito Santo e Rio de Janeiro, ainda que tenham sido agrupados em uma só área representativa, têm situações contrastantes: no primeiro, onde o déficit habitacional concentra-se na RM da Grande Vitória, a maioria das UHs do FAR está no interior do estado; no Rio de Janeiro, ao contrário, é forte a presença metropolitana do FAR na RM e, especialmente, no município núcleo do Rio de Janeiro; como este tem maior peso, resulta uma correlação bastante alta entre déficit e oferta de UHs do FAR, que chega a superar a correlação, também alta, entre demanda e UHs do FGTS, que pode ser atribuída à presença notável do FGTS em municípios que passam por ciclos de intenso desenvolvimento, como Macaé, Campos e Itaboraí. O baixo valor (i) no estado de São Paulo reflete a presença pífia do FAR na capital, que concentra quase um terço do déficit habitacional dentre os 140 municípios considerados. Como é de se esperar em áreas urbanas muito valorizadas, a presença do FGTS é maior onde há mais demanda, resultando em valor (ii) muito mais alto.
- 4) Sul: os valores das correlações entre déficit e produção do FAR são altos nos três estados e, talvez, só não sejam maiores porque há presença forte desses empreendimentos em centros importantes do interior (por exemplo, Londrina, Ponta Grossa e Pelotas), com quase tantas UHs quanto em capitais. O valor (i) mais baixo em Santa Catarina pede que seja lembrado que Florianópolis ainda não mostrava empreendimentos contratados, nem do FAR nem do FGTS, mas que há alguma aderência da produção imobiliária aos grandes déficits e demandas mostrados por outras cidades (Blumenau, Joinville).

Quanto ao valor (ii), mais alto no Paraná e no Rio Grande do Sul, mostra-se inferior em Santa Catarina, o que poderia ser explicado pela concentração excessiva de empreendimentos em municípios da RM de Florianópolis, que não o núcleo.

- 5) Centro-Oeste: a presença de produção habitacional do FAR também é notável em centros no interior dos estados do Centro-Oeste; nas capitais, há situações contrastantes, como o maior número de UHs em Várzea Grande, município vizinho a Cuiabá, do que na própria capital estadual, compensado pela maior presença em Campo Grande, justamente onde é maior o déficit. Resulta um valor (i) semelhante ao mostrado pelos estados do Sul. No entanto, se incluído o DF, o valor da correlação despenca, em razão da ausência de empreendimentos do FAR em Brasília. Considerando-se a correlação entre demanda e produção do FGTS, mais uma vez o valor (ii) é maior.

Em resumo, correlações mais altas são observadas entre a demanda habitacional e a produção do MCMV/FGTS, sugerindo maior aderência dessa modalidade do programa à demanda, ou seja, ao mercado que rege essas contratações. Regionalmente, os valores mais altos das correlações, em ambos os casos, estão em estados do Sudeste (com exceções notáveis de Minas Gerais e São Paulo, no caso do FAR), Sul e Centro-Oeste (sem o DF).

Há que se considerar a existência de aspectos técnicos e operacionais que facilitem a produção dos empreendimentos do FGTS, a começar pelo maior valor das UHs, o que viabilizaria sua produção em áreas mais valorizadas, ao passo que os empreendimentos do FAR, com unidades de menor valor de financiamento, exigem maior participação do poder público, por exemplo, mediante o fornecimento de terrenos e a realização de obras que complementem a infraestrutura social e urbana. Outro aspecto se refere ao cadastramento e à seleção de beneficiários, que pode ter menores restrições quanto maior for a renda, o que também facilitaria a viabilização de empreendimentos do FGTS.

Cabem ainda algumas comparações entre o déficit e a demanda habitacional e a oferta já em vias de ser atendida pelo MCMV em meados de 2012. Dentre os municípios considerados, há quatorze cujo número de unidades contratadas do MCMV-FAR já excedia o déficit habitacional municipal calculado para o ano 2000, sendo quatro na RM de Goiânia, três na RM de Salvador e um em cada uma das

seguintes RMs: Natal, Maceió, Belo Horizonte e Campinas. Isto denota a provável ocorrência de deslocamento de famílias em situação de déficit habitacional presente no núcleo ou em outro município metropolitano.

O deslocamento da demanda habitacional (de três a dez SMs) também é plausível: 29 municípios já apresentavam mais unidades do MCMV/FGTS do que o respectivo quantitativo da demanda habitacional (também calculada para o ano 2000) para a mesma faixa de renda. Mas a inserção em espaços metropolitanos não é tão frequente: três municípios na RM de Florianópolis (lembrando que não há empreendimentos do FGTS no município núcleo, o que reforça a ideia de deslocamento da demanda), dois municípios de Goiás na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF), dois na RM de Salvador, dois na RM de Aracaju, dois na RM de Maceió (incluindo o município de Maceió) e um município em cada uma das seguintes RMs: Belém, São Luís, Natal, Recife, Vitória, São Paulo, Campinas e Porto Alegre.

A produção do MCMV/FGTS também excede a demanda habitacional em cidades do interior, que se enquadram nas tipologias de Capital Regional e Centro Sub-regional – conforme o estudo Regiões de Influência de Cidades (REGIC) de 2007: Feira de Santana/BA, Uberlândia/MG, Macaé/RJ, Araçatuba/SP, São Carlos/SP e Bento Gonçalves/RS. Nestes últimos é mais difícil supor a atração da demanda de municípios vizinhos, podendo-se cogitar que a demanda própria tenha passado por crescimento recente, ou que esteja havendo excesso de oferta.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho partiu de questionamentos que vêm sendo comumente feitos acerca da atual política habitacional coordenada pelo governo federal. Questionamentos comuns a diversos programas e políticas públicas de produção em larga escala, seja no Brasil ou alhures. Por exemplo: em que medida as especificidades do público-alvo e das localidades são respeitadas por tais programas? Quais os critérios considerados como mais relevantes para a tomada de decisão quando o objetivo é a entrega em massa de algum produto? As soluções padronizadas e massificadas atingem determinadas metas, mas com quais impactos, desejáveis ou não?

Esse tipo de questionamento ganha maior relevância quando o produto da política é um bem imóvel de características únicas: a habitação ou a moradia. E quando a moradia é produzida de maneira massificada, questiona-se sobre o assentamento humano, sobre a cidade, sobre o contexto urbano e, em última análise, sobre o desenvolvimento de uma região ou de um país.

Situação semelhante já foi experimentada em diversos outros locais em todo o mundo, como, por exemplo, nos países europeus que durante as décadas de 1950, 1960 e 1970 edificaram vastíssimos parques habitacionais, respondendo a necessidades de reconstrução do pós-guerra, retomada do crescimento, seguridade social e movimentos migratórios intensos. Algo semelhante foi vivido no Brasil com o Banco Nacional da Habitação (BNH), nas décadas de 1960, 1970 e 1980 (Fernandes e Ribeiro, 2011; Cardoso e Aragão, 2013).

Nesses casos, a pergunta que muitas vezes foi feita, e que agora se repete, é: em que medida tais programas respondem às necessidades dos beneficiários e às lógicas pública, privada e da produção social da moradia? Ou, enfim, se inserem em políticas de caráter mais amplo ou estratégico para o país, como de crescimento econômico, que é o caso aqui assinalado.

Em suma, partimos de evidências de que o MCMV vai além de ser um programa habitacional, afirmando-se como um arcabouço instrumental de política habitacional, uma vez que dispõe desde instrumentos financeiros até de um marco legal que pode ser utilizado pelos municípios na gestão do uso do solo ou de regularização fundiária, igualmente importante para a viabilização de empreendimentos habitacionais. Esta afirmação ganha peso ao constatarmos que a criação do programa ocorreu simultaneamente à consolidação de um marco legal da regularização fundiária e de diversas outras medidas de estímulo à construção civil, por meio da Lei nº 11.977/2009 (Balbim, 2010).

É fato e deve-se afirmar aqui de maneira bastante direta, que o MCMV injetou recursos bastante significativos na produção habitacional e que estabeleceu mecanismos de subsídio diretos e explícitos, como propunha a Política Nacional de Habitação e o PlanHab; e, assim, por meio dessa equação financeira, ampliou o atendimento para faixas de renda antes atendidas de forma restrita.²⁷

27. Os autores agradecem a ressalva feita pelos pareceristas, Nabil Bonduki e Rossella Rossetto, que possibilitou a elaboração deste comentário, essencial para a conclusão do texto.

Assim, quanto ao papel do MCMV como instrumento de uma política de crescimento econômico, não chegamos, aqui, a enfrentar diretamente a relação e os impactos do MCMV no crescimento da economia, mas como demonstrado, pode-se afirmar com relativa segurança que o MCMV tem forte orientação nas estratégias de desenvolvimento ou crescimento econômico. A análise dos impactos do MCMV no crescimento nacional e regional ficará para uma próxima etapa da pesquisa.

Por sua vez, conseguimos revelar com forte segurança que o MCMV tem fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o distancia num primeiro momento de uma política habitacional *stricto sensu*, especialmente de habitação de interesse social. Seguindo esta lógica destacamos que há uma maior correlação das contratações do MCMV, para faixas de maior renda, com a demanda por habitação conforme calculada pela CAIXA, ou seja, com a expectativa de inserção das famílias no mercado por meio da compra de um imóvel. Numa perspectiva comparada, o MCMV/FGTS mostraria, portanto, melhor *focalização do programa na escala municipal*,²⁸ em comparação com o MCMV-FAR. Caberá, para a continuidade da pesquisa, comparar, em uma perspectiva histórica, a focalização obtida atualmente com aquela que foi possibilitada por programas habitacionais em períodos anteriores. Como o FGTS constitui *fundring* que opera desde a constituição do SFH, poder-se-ia, por exemplo, comparar a sua focalização no MCMV com aquela obtida ao tempo do BNH.

Há também uma série de elementos que revelam o distanciamento do MCMV em relação ao percurso histórico da política habitacional, neste caso tomando-se o período iniciado aproximadamente com a Constituição Federal (CF) de 1988. O primeiro deles é o fato de que o MCMV esvazia os esforços da sociedade brasileira em construir uma nova política habitacional, consubstanciada no SNHIS.

Tomando então o PlanHab como referência, pode-se ver que o MCMV se afasta ainda mais daquilo que preconizava a política habitacional, o conhecimento de diferentes realidades para o melhor enfrentamento do déficit habitacional. Em um país de dimensões continentais, com profundas desigualdades regionais, sociais, econômicas e uma enorme diversidade cultural, o MCMV se expressa como uma empresa fordista na produção em grande escala, cuja imagem predominante, ainda que não a única,

28. Os autores agradecem a Rafael Pereira pela sugestão dessa expressão.

são “casinhas” a perder de vista. Forma única, isto sim, de execução, padronização dos produtos, interesses e arranjos das empresas racionalizando a proposição de empreendimentos, a desconsideração de uma tipologia das cidades que receberiam os investimentos e a mais intensa ligação com as necessidades habitacionais, são alguns dos elementos identificados e explorados no texto.

A análise empreendida também revela que o MCMV vai (con)formando/configurando seu espaço. De maneira muito genérica e ainda exploratória, esse “mapa” do MCMV parece não se contrapor à geografia que explica o processo de urbanização brasileiro, de assentamento dos mais pobres em periferias distantes, com o ônus individual de conseguir os demais meios de reprodução da vida (equipamentos públicos, acessibilidade, oportunidades de trabalho, lazer etc.). E, não obstante, de expansão das fronteiras econômicas por meio de processos não planejados, muitas vezes insustentáveis e jamais realizados na completude das condições mínimas de urbanidade.

Alguns pontos específicos ainda devem ser reiterados e ressaltados conforme descrito a seguir.

- 1) A onipresença do MCMV suplanta o PlanHab e, também, altera profundamente a efetividade do SNHIS.
- 2) 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.
- 3) Os 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 é maior o número total de UHs do MCMV (OPR).
- 4) Uma vez que a terra é um dos principais insumos do programa, verifica-se que nas cidades onde há menor dinâmica do mercado imobiliário e nas periferias metropolitanas, onde é maior a oferta de terras, a execução do programa tende a ser mais efetiva, logo, com maior capacidade de resposta ao desenvolvimento da economia.

- 5) 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 UHs de menor custo pelo FAR em municípios-núcleo de metrópoles, dispondo-se nesses municípios as unidades de maior valor financiadas pelo FGTS e fazendo com que as demais tendam a ser deslocadas para municípios periféricos.

Por fim, novos caminhos para a pesquisa se apresentam ao final da elaboração desta etapa de análise. A geografia da política habitacional deve ser enfrentada, não apenas localizando os empreendimentos e a configuração do espaço em que se situam, mas efetivamente identificando os atores desta política em cada diferente escala, suas ações e associações, os instrumentos colocados em prática, as empresas, os empreendimentos etc.

Faz-se, da mesma forma, necessário apontar com a maior minúcia possível o impacto do MCMV no crescimento econômico do país, dos estados e, se possível, em cada município. Pois se verifica, desde já, que os resultados da produção habitacional estão descolados em grande medida da necessidade de moradia no país.

Da mesma forma, faz-se necessário examinar a própria focalização do MCMV junto a seu público-alvo, especialmente de mais baixa renda, de modo a ser aferido o grau em que o programa atende a população em situação de déficit habitacional, assim como a sustentabilidade dos empreendimentos produzidos, a ser evidenciada, por exemplo, pela permanência e inserção socioeconômica das famílias.

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 34, p. 289-320, jan./jun. 2010.

CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: CAIXA, 2011.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

FERNANDES, D. M.; RIBEIRO, V. L. A questão habitacional no Brasil: da criação do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

KRAUSE, C. O Programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes: quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 6, Brasília: Ipea, 2011.

KRAUSE, C.; BALBIM, R. 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, 2010.

MCIDADES – MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação** [online] Brasília: MCidades. [s/d]. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 4 jun. 2012.

MCIDADES/FJP – MINISTÉRIO DAS CIDADES/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Belo Horizonte: MCidades, 2009.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: MCidades, 2011.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A.; SCHUSSEL, Z. G. L. Conceitos divergentes para políticas convergentes – descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 14, n. 1, maio, 2012.

OLIVEIRA, E. L.; GIVISIEZ, G. H. N.; RIOS-NETO, E. L. G. **Demanda futura por moradia no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica**. Brasília; Cedeplar, Ministério das Cidades, 2009.

PAC – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. **Balço de três anos do PAC**. Fev. 2010. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

PLANHAB–PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Contextualização do Plano Nacional de Habitação**: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis. p. 132 e seguintes. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 19 abr. 2010.

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

SABOIA, A. L.; COBO, B.; MATOS, G. G. **Desafios e possibilidades da investigação sobre os novos arranjos familiares e a metodologia para identificação de família no Censo 2010**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., 2012, Águas de Lindoia/SP, de 19 a 23 de novembro de 2012, Águas de Lindoia: ABEP 2012. Disponível em <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/xviii/anais/files/ST40\[161\]ABEP2012.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/xviii/anais/files/ST40[161]ABEP2012.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2013.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

