

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: AVALIAÇÕES DE ADERÊNCIA AO DÉFICIT HABITACIONAL E DE ACESSO A OPORTUNIDADES URBANAS

Cleandro Krause

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

Vanessa Gapriotti Nadalin

Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

Rafael H. M. Pereira

Técnico de planejamento e pesquisa na Coordenação-Geral de Ciência de Dados e Tecnologia da Informação do Ipea.

Pedro Reis Simões

Assistente técnico administrativo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2888-port>

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi objeto de avaliação no Ciclo 2020 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), publicado em 2021. A contribuição dos autores deste trabalho para a avaliação em questão tem aqui neste *Texto para Discussão* seus principais achados apresentados.

O PMCMV foi lançado em 2009 e, com quase 6 milhões de unidades habitacionais (UHs) contratadas entre 2009 e 2019, estimulou a produção habitacional aplicando mais de R\$ 223,1 bilhões de reais, a preços de 2019, entre subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários) e privados (financiamentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) com descontos). Resta a dúvida, contudo, quanto ao efetivo atendimento do PMCMV a famílias que estariam em situação de déficit habitacional em seu local de residência anterior. Com efeito, o déficit habitacional brasileiro não foi zerado ou sequer reduzido expressivamente, mantendo-se ao redor de 6 milhões de UHs nos últimos anos. Além disso, o PMCMV tem sido amplamente criticado por promover a produção de habitação de interesse social em

regiões muito afastadas das áreas urbanas consolidadas, o que aprofundaria processos de segregação espacial e diminuiria o acesso da população de baixa renda às oportunidades de emprego e serviços públicos.

Assim, centramos nossa contribuição na resposta a duas perguntas: i) a provisão habitacional atende a famílias que faziam parte do déficit habitacional?; e ii) quanto à localização dos empreendimentos, qual o acesso proporcionado a oportunidades urbanas de empregos, saúde e educação?

Déficit habitacional

Em um recorte dos vinte municípios mais populosos do país, foi apurada a existência de déficit habitacional anterior dos mutuários do programa, calculado a partir de registros do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), conforme metodologia desenvolvida pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Para tanto, foram buscadas informações sobre a moradia de cada mutuário na base de dados do CadÚnico, no ano anterior à contratação de sua nova UH.

SUMEX

Estimou-se que cerca de 31% das famílias que passaram a morar em empreendimentos do PMCMV, financiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no agregado das vinte maiores cidades do Brasil, viviam em situação de déficit habitacional em seu domicílio anterior. Esses percentuais variaram bastante entre as cidades, chegando a um máximo de 52% em Belém e a um mínimo de 14% em Duque de Caxias.

Para avaliar a focalização do programa em cada município e em cada ano, comparou-se o déficit entre mutuários com o déficit para todas as famílias inscritas no CadÚnico mas que não se tornaram mutuárias do programa. O primeiro achado dessa análise é que, em média, e na grande maioria dos municípios, o PMCMV/FAR teria obtido uma boa focalização do público-alvo que estava em situação de déficit habitacional em sua moradia anterior. Os maiores valores na média de todos os anos em que houve contratações foram observados nas seguintes cidades: Salvador, São Luís, Maceió, Rio de Janeiro, Belém, Manaus, Porto Alegre e Recife, todas acima da média nacional (das vinte cidades), que mostrou o déficit anterior dos mutuários do programa cerca de 43% acima do déficit anterior dos não mutuários.

O segundo achado desta análise refere-se ao fato de que, entre as famílias contempladas com unidades do PMCMV/FAR, há aquelas que não foram selecionadas seguindo os critérios nacionais, ou locais, mas em atendimento a demandas habitacionais urgentes e específicas, notadamente devido a obras ou calamidades, o que é conhecido como “demanda fechada”. Verificou-se que um conjunto grande de municípios possui uma proporção baixa de unidades provenientes de demanda fechada, enquanto Recife, São Paulo, Guarulhos e Porto Alegre apresentaram mais de um terço de suas unidades provenientes de demanda fechada. São Paulo e Recife, inclusive, tiveram proporções maiores que 50%, indicando que o limite da utilização da seleção via demanda fechada pode não ter sido observado.

O terceiro achado desta análise é que apenas 32% do total de mutuários foram encontrados no CadÚnico. O processo de busca dos mutuários do PMCMV/FAR na base do CadÚnico falhou para um número relativamente grande de mutuários: considerando os contratos firmados entre 2010 e 2020, para 42% dos mutuários não havia informação de Número de Identificação Social (NIS), enquanto para 26% dos mutuários o NIS não foi encontrado no CadÚnico do ano anterior. O estudo discute como esse resultado pode estar relacionado a problemas de focalização da política, de preenchimento e comunicação entre cadastros de programas sociais ou, ainda, ao fato de que o limite de renda da faixa 1 do PMCMV é superior ao limite considerado para os demais programas que inscrevem beneficiários no CadÚnico.

Acesso a oportunidades

Para realizar a apuração dos indicadores de acesso a oportunidades, foi utilizada uma base de dados com a localização dos empreendimentos do PMCMV financiados pelo FAR, sendo considerados apenas os que tiveram contratos firmados com os mutuários até o final de 2019. Esse recorte foi necessário, uma vez que a avaliação do acesso às oportunidades alcançáveis a partir das localizações dos empreendimentos foi feita com base nos indicadores calculados pelo Projeto Acesso a Oportunidades, do Ipea, cuja referência também é o ano de 2019. O número de empreendimentos variou entre 1 (Recife) e 96 (Rio de Janeiro), totalizando 399 nas vinte maiores cidades. O quantitativo de UHs por município variou entre 192 (Recife) e 33.543 (Rio de Janeiro), totalizando 181.071 UHs.

Para a análise da acessibilidade a empregos, encontrou-se um baixo percentual de empregos acessíveis em trinta minutos de caminhada para os empreendimentos do PMCMV/FAR, na maioria dos municípios. Os valores mais altos ocorrem em Recife e em municípios que não são capitais estaduais, mas estão nessas áreas metropolitanas

(e onde, supostamente, o número de empregos é menor do que no município-núcleo): Guarulhos, São Gonçalo e Duque de Caxias. Em apenas quatro municípios o conjunto dos empreendimentos do PMCMV/FAR mostra igual ou melhor acessibilidade média a empregos que o conjunto dos aglomerados subnormais (AGSN) dos mesmos municípios: Recife, Brasília, São Paulo e Porto Alegre. E em apenas um desses – Recife (cujo único empreendimento foi construído para reassentamento de famílias, e é muito bem localizado) – o PMCMV/FAR mostra melhor acessibilidade média a empregos que o conjunto dos domicílios com renda *per capita* de até um salário mínimo. Assim, são bem mais numerosos os casos em que o PMCMV/FAR tem pior acessibilidade que os domicílios em AGSN e outros domicílios com renda *per capita* de até um salário mínimo.

Ressalta-se que as análises de acessibilidade a equipamentos de saúde e de educação, diferentemente das análises de emprego, levam em consideração o indicador de tempo mínimo de deslocamento a pé até o equipamento mais próximo. Em uma visão geral, o quadro da acessibilidade a serviços de saúde é mais favorável aos moradores do PMCMV/FAR que o verificado para a sua acessibilidade a empregos. Contudo, em apenas quatro municípios os moradores do PMCMV/FAR, em média, encontram um equipamento público de saúde básica a igual ou menor tempo de deslocamento a pé que os moradores de AGSN e de domicílios de renda *per capita* de até um salário mínimo, também em média. Este é o caso de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e São Gonçalo.

Analisando-se os casos em que a acessibilidade do PMCMV/FAR é pior que a dos domicílios em AGSN ou de renda *per capita* de até um salário mínimo, assim como foi observado para a acessibilidade a empregos, no que diz respeito à saúde, também há concentração das situações mais graves em capitais da região Nordeste.

Quanto aos equipamentos de educação, iniciando pela acessibilidade à educação infantil, cabe apontar que apenas em sete municípios

os moradores do PMCMV/FAR encontram uma escola com igual ou menor tempo de deslocamento a pé que os moradores de AGSN e de domicílios de renda *per capita* de até um salário mínimo: Natal, Campinas, São Gonçalo, São Paulo, Manaus, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Além disso, um grupo bem menor de municípios têm seus empreendimentos do PMCMV/FAR com alguma escola pública de educação fundamental acessível em igual ou menor tempo de deslocamento a pé que os moradores de AGSN e de domicílios de renda *per capita* de até um salário mínimo, em média: apenas São Gonçalo e São Paulo.

Via de regra, os moradores do PMCMV/FAR gastam, em média, mais tempo para chegar até a escola fundamental mais próxima que moradores de AGSN e de domicílios de renda *per capita* até um salário mínimo. A pior situação está no município de Natal (que repete aqui a pior situação na análise da acessibilidade aos equipamentos de saúde), onde o tempo médio de deslocamento, a partir do PMCMV/FAR, é cerca de duas vezes e meia o tempo médio mostrado pelos domicílios de renda *per capita* até um salário mínimo.

Imóveis da União

Por fim, o estudo analisa ainda o potencial benefício de acessibilidade urbana que poderia se obter se imóveis ociosos da União fossem utilizados para a produção de conjuntos habitacionais em áreas urbanas mais bem localizadas, relativamente à oferta de empregos e infraestrutura. A análise compreende a verificação do potencial de acesso a oportunidades de emprego a partir de 48 terrenos localizados em dezesseis grandes cidades (capitais).

Verifica-se que, em todos os municípios analisados, os imóveis da União mostram, em média, melhor acessibilidade a empregos que os empreendimentos do PMCMV/FAR, considerados em sua média ponderada pelo número de UHs. As maiores diferenças entre os valores desse indicador correspondem a municípios que estão entre

SUMEX

aqueles que tiveram as piores avaliações do PMCMV/FAR: Goiânia, São Luís, Salvador, Curitiba e Natal. Grosso modo, a alta frequência de boas localizações desses terrenos da União em capitais do Nordeste “compensaria” o mau desempenho observado para o PMCMV/FAR nas mesmas cidades. Contudo, nem sempre a destinação de imóveis da União poderia ser uma garantia de melhor inserção urbana, uma vez que há seis cidades em que a média dos imóveis da União estaria abaixo da média do município, de modo geral. Nesses casos, a possibilidade de destinar terrenos da União para empreendimentos habitacionais deve ser avaliada mais criteriosamente.