TEXTO PARA DISCUSSÃO

1853

Rio de Janeiro, agosto de 2013

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

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

**Renato Balbim**
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

**Vicente Correia Lima Neto**
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

O Brasil conta, desde 2009, com um Plano Nacional de Habitação (PlanHab), ao qual cabe equacionar a erradicação do déficit habitacional e o atendimento da demanda demográfica até o ano de 2023. O PlanHab já estava previsto na Lei nº 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que conta, também, com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e um Conselho Gestor (CGFNHIS). Os recursos do FNHIS devem ser aplicados de forma descentralizada por estados e municípios, fazendo uso, para tanto, de instrumentos locais semelhantes àqueles definidos no plano nacional, com participação da sociedade e controle social. A partir de 2009, o FNHIS praticamente deixou de atender à provisão habitacional e concentrou-se na urbanização de assentamentos precários e, dentro desse eixo, em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ao mesmo tempo, a provisão habitacional foi ampliada em termos quantitativos e passou a ser abrigada no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

O MCMV não tem as mesmas preocupações em estruturar uma política habitacional com planejamento participativo e controle social, e que reforce a capacidade da sociedade em rever a própria atuação do programa. Entretanto, congrega uma série de instrumentos financeiros e busca atender a vários públicos-alvo, conforme renda e localização urbana ou rural, mas por meio da entrega de produtos padronizados, na forma de unidades habitacionais prontas. Em comparação, o PlanHab prevê diversas linhas de atendimento, para além de unidades habitacionais produzidas com a participação da iniciativa privada. Quanto às metas de atendimento, especificamente para a faixa de renda familiar mais baixa, de até R$ 1.600 mensais, ainda que estas sejam definidas pelo MCMV com base no déficit habitacional, verifica-se que o programa não tem o mesmo refinamento do PlanHab, uma vez que o plano distribui metas conforme o déficit habitacional em uma tipologia de municípios que leva em conta o tamanho da população, a inserção metropolitana, polarização regional e os níveis de pobreza.

A presença do MCMV e o atendimento à faixa de renda mais baixa em áreas urbanas, conforme essa tipologia de municípios do PlanHab, são examinados, considerando-se o número de unidades habitacionais (UHs) contratadas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) até junho de 2012, e o número de UHs selecionadas nas Ofertas Públicas de Recursos (OPR), que atendem a municípios com população de até 50 mil habitantes. Verifica-se que cidades pequenas em microrregiões mais pobres e municípios metropolitanos em estados mais pobres tendem a ter maior presença do MCMV.

A análise é complementada pelo exame de correlações entre a produção do MCMV e o déficit habitacional básico municipal, calculado para o ano 2000. Neste caso, o coeficiente de correlação obtido (R-quadrado ajustado igual a 0,39) para o Brasil, como um todo, mostra um ajuste baixo entre a produção e o déficit, havendo, contudo, disparidades entre os tipos de municípios. Considerando-se as regiões metropolitanas (RMs) e os municípios de mais de 100 mil habitantes, o ajuste é maior no Centro-Sul do que no Norte e Nordeste – justamente no tipo em que se incluem mais cidades médias do interior, e em áreas mais ricas; entre os municípios de 20 mil a 100 mil habitantes, o ajuste também é maior entre os tipos de municípios em espaços mais ricos, com predominância

do Centro-Sul, e finalmente, as cidades menores, onde apenas está presente a OPR, mostram tendência contrária: ainda que os valores das correlações sejam baixos em todos os tipos dessa faixa populacional, o ajuste é ligeiramente maior entre os municípios mais pobres. Assim, no atendimento à faixa de renda mais baixa, o MCMV privilegiaria a execução em áreas que guardam maior interesse ou facilidade para a produção habitacional, parecendo responder mais fortemente à necessidade de dinamização econômica.

A afirmação acima é reiterada ao comparar-se a execução do MCMV às metas do PlanHab para a produção de UHs novas, por meio de construtoras, constituindo, portanto produto de maior custo. Neste caso, até junho de 2012, o programa já teria ultrapassado as metas do PlanHab em todos os tipos de municípios com menos de 100 mil habitantes, incluindo aqueles onde outras soluções habitacionais, de menor custo e mais adequadas a espaços mais pobres, seriam desejáveis.

A última seção de análise quantitativa deste trabalho parte da hipótese de que poderia haver complementaridade entre a atuação do MCMV, por meio das fontes de recursos para a faixa de renda mais baixa, conforme já visto, e por meio de financiamentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que atende à faixa de renda média, que alcança R$ 5.400 mensais. Ocorre que nesta é menor a presença do déficit habitacional, o que justificou a busca de uma medida alternativa, que fosse capaz de definir metas de atuação junto a esse público-alvo, para o qual as *necessidades habitacionais* não são tão prementes. Encontrou-se na *demanda habitacional*, conforme calculada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) para um grupo de municípios de atuação prioritária do agente financeiro, um caminho para uma análise comparada, sob a forma de correlações entre a demanda e a produção do FGTS. Verificou-se, assim, um maior ajuste do que o mostrado, em comparação, pelo déficit habitacional e a respectiva produção do MCMV para a faixa de menor renda, tanto no Brasil como em nove de doze áreas representativas, correspondentes a Unidades da Federação (UFs) ou a agregados dessas. Ou seja, a linha do MCMV que mais se aproxima de habitação "de mercado" mostra-se mais aderente à demanda. Os resultados das correlações mostram-se sensíveis à localização intraestadual e mesmo intrametropolitana da produção do programa, *vis-à-vis* a localização do déficit e da demanda, o que permite evidenciar situações de descasamento entre a localização efetiva de empreendimentos e a localização onde sua produção seria mais aderente ao déficit e à demanda habitacional. As medidas utilizadas mostram-se convenientes, portanto, para o monitoramento do programa.

Ainda que este trabalho não tenha buscado diretamente os impactos do MCMV no crescimento da economia, pode-se afirmar com relativa segurança que o programa tem forte orientação em estratégias de desenvolvimento econômico e que se afasta, em parte, do que preconizava a política habitacional em período recente – conhecimento de diferentes realidades regionais e proposição de distintas soluções habitacionais, como forma de melhor enfrentar o déficit habitacional. O programa também parece não impor mudanças à trajetória do processo de urbanização brasileiro, ou seja, facilita a implantação de empreendimentos habitacionais em áreas onde o custo da terra é menor e referenda o assentamento dos mais pobres em periferias, impondo a eles o ônus individual de conseguir os demais meios de reprodução da vida.

Como extensão desta pesquisa, que possibilitou análises que mostram diferentes graus de *focalização do programa em escala municipal*, impõe-se a necessidade de examinar, em detalhe, a focalização do MCMV em relação ao seu público-alvo, uma vez que restam dúvidas sobre o efetivo atendimento do déficit habitacional e, também, sobre a capacidade do programa em reter seus beneficiários, de modo a garantir a sustentabilidade dos investimentos.

SUMÁRIO EXECUTIVO