

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM MUNICÍPIOS DE ATÉ 50 MIL HABITANTES: QUADRO INSTITUCIONAL E PROGNÓSTICOS DA PROVISÃO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL

Cleandro Krause*

1 APRESENTAÇÃO

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 459/2009, convertida na Lei nº 11.977/2009, que, por sua vez, foi alterada pela MP nº 514/2010, convertida na Lei nº 12.424/2011. Cabe destacar que o programa inclui procedimento de oferta pública de recursos 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 a beneficiários em municípios de pequeno porte, ou seja, com população de até 50 mil habitantes. O valor total da subvenção aplicável a esses municípios, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), é de R\$ 1 bilhão, o que contrasta com os R\$ 16,5 bilhões que poderão ser transferidos pela União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para operações do MCMV em municípios de mais de 50 mil habitantes. Por outro lado, o valor da subvenção a ser destinada pelo MCMV aos municípios de pequeno porte corresponde a cerca de 5,2 vezes o valor transferido pelo OGU aos municípios de mesma faixa populacional durante o quadriênio 2007-2010 para ações de provisão habitacional apoiadas pela União.¹ Assim, a consideração dessa “modalidade” do MCMV, ainda que minoritária² frente aos recursos

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

1. Valor total de R\$ 192,5 milhões (valores correntes), correspondente a valores pagos e restos a pagar pagos em despesas de capital, sob a modalidade de aplicação transferências a municípios, nas ações orçamentárias Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda e Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, ambas do Programa Habitação de Interesse Social, a municípios com população de até 50 mil habitantes.

2. Pode-se afirmar que também são minoritárias outras “modalidades” do MCMV, como o subsídio no valor total de R\$ 500 milhões a agricultores familiares e trabalhadores rurais, para produção ou reforma habitacional, e a transferência de R\$ 500 milhões ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no chamado Programa Habitacional Popular – Entidades (PHPE), para contratação de financiamento habitacional em empreendimentos organizados por entidades privadas sem fins lucrativos; ainda que possam ser aplicadas em municípios com menos de 50 mil habitantes, diferenciam-se por não contarem com o poder público como agente organizador e, portanto, não serão tratadas neste artigo.

destinados às cidades maiores, justifica-se pelo crescimento do gasto do governo federal em habitação de interesse social nos municípios de pequeno porte.

Outro foco de interesse é dado pela perspectiva de intensificação de investimentos em produção da cidade frente a condicionantes institucionais, urbanísticos e ambientais, que podem colocar em alerta municípios de qualquer porte. Ainda que se possam antever impactos do MCMV de menor escala em municípios de pequeno porte, a histórica falta de capacidade institucional que as pequenas cidades apresentam, seja para o planejamento urbano, de modo geral, seja para o planejamento de ações habitacionais, em particular, poderá tornar graves até mesmo eventuais impactos indesejados advindos da implantação de conjuntos habitacionais de poucas unidades. Portanto, entende-se que seja válido examinar o quadro institucional urbanístico e habitacional desses municípios, de modo a buscar caracterizar sua capacidade para desempenhar os papéis que lhes são próprios na provisão habitacional de interesse social, o que será feito a seguir.

2 ANÁLISE DO QUADRO INSTITUCIONAL URBANÍSTICO E HABITACIONAL DE MUNICÍPIOS

O advento do MCMV mostra-se como um “divisor de águas” que justifica comparar o quadro institucional municipal associado à produção pública de habitação de interesse social em dois momentos: o primeiro, cujo recorte abrange as ações orçamentárias Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda e Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, ambas do Programa Habitação de Interesse Social (adiante referidas conjuntamente pela sigla Aphis) realizadas no período 2007-2010; e o segundo, associado a um novo esquema, caracterizado pela divisão de responsabilidades entre poder público e instituições ou agentes financeiros, e no qual o acesso à moradia passa a dar-se, majoritariamente, por meio de aquisição com financiamento oneroso, ainda que em parte subsidiado. Para reforçar a existência de tal “divisor de águas”, destaca-se que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que desde 2006 abrange Aphis, não realizou seleções de propostas de municípios com este objetivo em 2009³ – e o *Relatório de Gestão* do FNHIS referente àquele ano é claro ao afirmar que o MCMV passou a concentrar e priorizar a aplicação de recursos para provisão habitacional, ao passo que o Fundo passou a concentrar investimentos em urbanização de assentamentos precários. Além disso, Aphis e MCMV também se diferenciam pelos critérios de seleção de propostas, que serão examinados na próxima seção.

Uma vez que a modalidade de subvenção econômica do MCMV aqui considerada é aquela aplicável apenas a municípios com população de até 50 mil habitantes, restringe-se o universo de análise da Aphis também aos municípios na mesma faixa de população, por óbvio. A adoção de outro corte, definindo dois intervalos populacionais, também é necessária, de modo a distinguir os municípios com população de até 20 mil habitantes daqueles com população maior, uma vez que a Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade do plano diretor para os últimos.⁴

3. O presente trabalho inclui seleções realizadas já no âmbito do FNHIS, mas não foram individualizados investimentos resultantes de seleções anteriores à vigência do FNHIS ou realizadas já em sua vigência.

4. Além dos municípios com população acima de 20 mil habitantes, a existência de plano diretor é obrigatória para municípios inseridos em regiões metropolitanas (RMs), em áreas de interesse turístico e sob influência de grandes empreendimentos, independentemente de sua população, conforme o Estatuto da Cidade (EC) (Lei nº 10.257/2001). Por simplicidade, será estabelecido apenas o corte populacional neste trabalho.

O presente estudo, no que se refere à Aphis, diferenciou os municípios que tiveram ou não tiveram empenhos com valores pagos e restos a pagar pagos no quadriênio 2007-2010; e, no que se refere ao MCMV, foram considerados os municípios selecionados ou não selecionados (1ª e 2ª seleção, ambas realizadas em 2010). Em termos quantitativos:

TABELA 1

Número de municípios e percentual em relação ao total de municípios por faixa de população e forma de provisão habitacional: Aphis e MCMV

População	Situação	Número de municípios	Percentual em relação ao total de municípios na faixa de população
Até 20 mil	Executou Aphis	432	11,0
	Não executou Aphis	3.489	89,0
	Selecionado MCMV	1.554	39,6
	Não selecionado MCMV	2.367	60,4
	<i>Executou Aphis E selecionado MCMV</i>	199	5,1
	<i>Não executou Aphis E não selecionado MCMV</i>	2.134	54,4
De 20 mil a 50 mil	Executou Aphis	212	20,1
	Não executou Aphis	843	79,9
	Selecionado MCMV	520	49,3
	Não selecionado MCMV	535	50,7
	<i>Executou Aphis E selecionado MCMV</i>	112	10,6
	<i>Não executou Aphis E não selecionado MCMV</i>	435	41,2

Fontes: Elaboração própria com dados do SigaBrasil (execução orçamentária Aphis) e Ministério das Cidades (seleções MCMV, consulta ao site em: 10 mar. 2011).

Levando-se em conta os municípios com população de até 50 mil habitantes, constata-se que o MCMV abre para os próximos anos uma perspectiva de provisão habitacional para cerca de 3,2 vezes o número de municípios que receberam recursos do OGU para Aphis no período 2007-2010, durante o qual apenas 13% do total de 4.976 municípios nessa mesma faixa de população executaram a ação habitacional em exame. Porém, ainda que seja ampliado o quantitativo de municípios que receberão recursos da União para habitação, nota-se que a continuidade de investimentos dá-se em número reduzido de municípios – somente 311 (6% do total) executaram Aphis e, adicionalmente, tiveram propostas do MCMV selecionadas.

Para obter-se um retrato da capacidade institucional desses municípios, no que se refere à política urbana e à política setorial de habitação, foram considerados os dados de 2009 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) (IBGE, 2010), selecionando-se indicadores que mostraram comportamento com maior contraste entre os grupos de municípios executores/selecionados e municípios não executores/não selecionados, assim como entre executores e selecionados em cada uma das formas de provisão habitacional consideradas.

A análise será segmentada, a seguir, em instrumentos relativos ao planejamento urbano e ao planejamento setorial da habitação.

Dentre os instrumentos de planejamento urbano, considerou-se a existência de plano diretor e de conselho de política urbana (ou de desenvolvimento urbano, ou conselho da cidade), com as presenças por tipo de município apresentadas na tabela 2.

TABELA 2

Presença de instrumentos de planejamento urbano em municípios por faixa de população e forma de provisão habitacional: Aphis e MCMV

(Em %)

População	Situação	Tem conselho da cidade etc.	Tem plano diretor	Plano contempla Zeis ¹
Até 20 mil	Executou Aphis	12,04	28,01	21,49
	Não executou Aphis	8,66	21,90	18,72
	Selecionado MCMV	7,27	17,44	15,87
	Não selecionado MCMV	10,18	25,94	20,52
	<i>Executou Aphis E selecionado MCMV</i>	11,56	26,13	21,15
	<i>Não executou Aphis E não selecionado MCMV</i>	9,93	25,54	20,37
De 20 mil a 50 mil	Executou Aphis	29,72	84,43	26,82
	Não executou Aphis	27,40	80,55	29,75
	Selecionado MCMV	25,00	76,35	24,94
	Não selecionado MCMV	30,65	86,17	32,75
	<i>Executou Aphis E selecionado MCMV</i>	24,11	83,93	24,47
	<i>Não executou Aphis E não selecionado MCMV</i>	29,43	86,44	33,51

Fontes: Elaboração própria com dados da MUNIC 2009, SigaBrasil (execução orçamentária Aphis) e Ministério das Cidades (seleções MCMV, consulta ao site em: 10 mar. 2011).

Nota: ¹ Zona Especial de Interesse Social.

Constata-se que a existência de conselho é sempre muito menos frequente que a de plano diretor, muito embora o EC dedique à gestão democrática da cidade atenção comparável à dedicada ao plano diretor (hierarquicamente falando, uma vez que o EC trata de cada uma em um capítulo) e a política nacional de desenvolvimento urbano conte com um Conselho (Nacional) das Cidades instituído desde 2003, podendo ocorrer sua replicação em estados e municípios.

Comparando-se os municípios segundo as formas de provisão habitacional, nota-se que a presença tanto do conselho como do plano diretor é mais frequente em municípios com menos de 20 mil habitantes que executaram Aphis do que entre os que não executaram (39% e 28% de municípios a mais, respectivamente, contam com conselho e plano); já entre os municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, a presença do conselho e do plano entre os que executaram Aphis é pouco maior do que entre os não executores (8% e 5% de municípios a mais, respectivamente). Tratando-se do MCMV, nota-se tendência contrária: a presença dos dois instrumentos é *menor entre os selecionados*, o que é também mais notável entre os municípios com menos de 20 mil habitantes: conselhos e planos, respectivamente, existem em 29% e em 33% *menos municípios selecionados*; entre os municípios de 20 mil a 50 mil habitantes, a presença desses instrumentos é, respectivamente, 18% e 11% *menos frequente entre os municípios selecionados*; em ambas as faixas populacionais o conjunto dos municípios selecionados para o MCMV exibe presença dos *instrumentos menos frequente que o conjunto de municípios que não executou Aphis*.

Foi também levantada a presença do instrumento Zeis nos planos diretores, a qual é baixa, de modo geral, verificando-se diferenças menos significativas entre os municípios que as obtidas para conselhos e planos diretores, e não se observando tendência clara de sua presença – por exemplo, dentre os municípios de 20 mil a 50 mil habitantes que executaram Aphis, as Zeis são *menos* frequentes, o que contraria o observado em relação a conselhos e planos. Além disso, conforme foi observado em avaliação nacional de planos diretores, as Zeis costumam abranger, sobretudo, as áreas já ocupadas por assentamentos precários, o que lhes dá aspecto insuficiente para a ampliação do acesso à moradia, ainda que potencialmente favorável à realização de urbanização e regularização fundiária (ver CARDOSO; SILVEIRA, 2011).

Para tratar da forma como a política setorial de habitação está institucionalizada nos municípios, foram considerados os seguintes instrumentos: Plano Local de Habitação de Interesse Social (Plhis), conselho municipal de habitação, fundo municipal de habitação e cadastro de famílias interessadas em ações habitacionais. A tabela 3 mostra a presença desses instrumentos.

TABELA 3

Presença de instrumentos de planejamento habitacional em municípios por faixa de população e situação de provisão habitacional: Aphis e MCMV

(Em %)

População	Situação	Tem Plhis	Tem conselho municipal de habitação	Tem fundo municipal de habitação	Tem cadastro de famílias
Até 20 mil	Executou Aphis	19,91	51,85	49,54	89,81
	Não executou Aphis	15,28	35,48	34,02	76,61
	Selecionado MCMV	17,63	35,20	34,17	82,05
	Não selecionado MCMV	14,58	38,66	36,76	75,45
	<i>Executou Aphis E selecionado MCMV</i>	23,62	53,27	50,25	90,45
	<i>Não executou Aphis E não selecionado MCMV</i>	14,34	37,35	35,43	73,95
De 20 mil a 50 mil	Executou Aphis	26,42	62,74	64,62	94,81
	Não executou Aphis	23,25	45,20	47,21	81,14
	Selecionado MCMV	25,58	46,15	48,08	85,38
	Não selecionado MCMV	22,24	51,21	53,27	82,43
	<i>Executou Aphis E selecionado MCMV</i>	23,21	54,46	59,82	94,64
	<i>Não executou Aphis E não selecionado MCMV</i>	20,46	46,44	49,43	79,54

Fontes: Elaboração própria com dados da MUNIC 2009, SigaBrasil (execução orçamentária Aphis) e Ministério das Cidades (seleções MCMV, consulta ao site em: 10 mar. 2011).

Desta vez, os planos habitacionais são os instrumentos com existência menos frequente, situação que pode ser atribuída às exigências quanto à regularidade dos municípios frente ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cujo principal impacto é dado pela restrição à formalização de contratos de repasse e ao próprio repasse de recursos do FNHIS aos contratos já firmados em seu âmbito. As resoluções do conselho gestor do FNHIS impuseram prazos mais curtos para a instituição dos conselhos e fundos locais do que para a elaboração dos planos – atividade mais complexa do que a elaboração de textos legais para instituição dos primeiros, e que envolve conhecimento técnico muitas vezes indisponível no município –, com impacto captado pela pesquisa da MUNIC 2009, que inclui comparação com a MUNIC 2005, destacando o crescimento da existência de conselhos e fundos municipais de habitação no período. Com efeito, o grupo dos municípios que executaram Aphis mostra presença de conselho e de fundo muito maior do que o grupo dos que não executaram e, novamente, essa tendência é mais forte entre os municípios com população menor que 20 mil habitantes – há 46% de conselhos e fundos a mais; já entre os municípios de 20 mil a 50 mil habitantes que executaram Aphis, o conselho é 39% e o fundo é 37% mais frequente. Mesmo que os Plhis sejam sempre menos frequentes que conselhos e fundos, é significativa a presença do plano entre os municípios de até 20 mil habitantes – em 30% a mais, dentre os que executaram Aphis.

No que se refere aos municípios selecionados para o MCMV, também entre os instrumentos da política setorial de habitação se repete a tendência contrária observada para conselhos de política urbana e planos diretores. Assim, conselhos e fundos de habitação são *menos presentes* (de 7% a 10%) em municípios que tiveram seleções para o MCMV.

O instrumento mais presente é o cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais, neste caso sempre mais frequente entre os municípios que executaram Aphis e entre os que foram selecionados para participarem do MCMV. A proporção de cadastros

informatizados é mais alta entre os municípios de 20 mil a 50 mil habitantes (em torno de 65%), ao passo que apenas metade dos cadastros dos municípios menores é informatizada. A especificação da natureza do benefício esperado pelas famílias existe em cerca de três quartos dos cadastros, sem grandes variações conforme o porte do município – entende-se que tal especificação seja essencial para a definição das soluções de habitação a serem oferecidas.

Mais algumas considerações podem ser feitas quanto a características que denotam a qualidade dos instrumentos de planejamento urbano e habitacional, ainda utilizando informações da MUNIC 2009:

- 1) A julgar pelo registro da realização de reuniões, os conselhos de política urbana ou assemelhados são pouco atuantes (apenas cerca de 70% dos municípios teriam tido reuniões nos últimos 12 meses). Quanto ao caráter dos conselhos da cidade, destaca-se a baixa frequência de menções quanto a atribuições de fiscalização e, menos ainda, normativas – em ambos os casos, em menos de metade dos conselhos. São indícios de que vêm mostrando baixa efetividade como instrumento de gestão das cidades.
- 2) Tratando-se dos conselhos de habitação, a pequena efetividade de seu funcionamento é comparável à dos conselhos da cidade, mas há menções um pouco mais frequentes de atribuições de fiscalização (pouco mais de metade dos conselhos) e de normatização da política municipal de habitação.
- 3) Tomando-se apenas o cadastro de famílias interessadas, há 355 municípios selecionados para o MCMV (17% do total de selecionados) que não o tinham em 2009. Isto, por si só, não indica que o município não possa preparar-se para a tarefa, uma vez que, como será visto adiante, um dos critérios para seleção de propostas do MCMV é justamente a existência de cadastros, e estes podem ter sido elaborados em curto prazo, para o que contribuiu o apoio prestado aos municípios pela Caixa Econômica Federal (CAIXA).
- 4) Como já mencionado, os Plhis podem necessitar do aporte de conhecimento técnico externo aos municípios, especialmente os de pequeno porte, que costumam ter limitações no quadro de profissionais de arquitetura e engenharia e das ciências sociais, e não dispõem de estabelecimentos que ofereçam esses cursos em local próximo, e que poderiam desenvolver os planos habitacionais como atividade de extensão universitária, por exemplo. Como já foi dito, a Aphis é uma das ações orçamentárias compreendidas no SNHIS, que conta com instrumentos nacionais de planejamento – Plano Nacional de Habitação (PlanHab), financiamento (FNHIS) e controle social (conselho gestor do FNHIS) – que devem replicar-se nos estados e nos municípios, podendo também os Plhis contar com o apoio financeiro do FNHIS para sua elaboração.⁵ Assim, se por um lado o SNHIS exige desenvolvimento institucional dos municípios, também oferece apoio técnico e financeiro para tanto, podendo-se atribuir ao SNHIS parte da responsabilidade pela maior presença de instrumentos de planejamento habitacional entre os municípios que executaram Aphis.

5. No quadriênio 2007-2010, o Ministério das Cidades selecionou propostas de 1.940 municípios para elaboração do Plhis e, no momento em que este texto é escrito (julho de 2011), oferece a municípios de até 50 mil habitantes, que não tenham tido propostas para elaboração de Plhis selecionadas anteriormente nem integrem RMs, a alternativa de elaborar Plhis segundo procedimento simplificado – atendendo à Resolução nº 37, de 8 de dezembro de 2010, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS), que determinou o procedimento para municípios de até 20 mil habitantes, posteriormente aumentado para 50 mil habitantes pela Resolução nº 43, de 5 de julho de 2011.

A análise feita acima mostra que os municípios de até 50 mil habitantes que foram selecionados para integrar o programa MCMV são aqueles com a menor presença, de modo geral, de instrumentos de planejamento urbano (e, em menor grau, de planejamento setorial de habitação), frente aos municípios que executaram Aphis. A explicitação desse contraste também pode ser feita ao representarmos duas situações extremas, quantificando municípios que contam com todos os instrumentos considerados e municípios que não contam com nenhum desses instrumentos, nem mesmo algum setor da administração pública que responda pela gestão da habitação (também com dados da MUNIC 2009). Assim:

- 1) Trinta e três municípios têm todos os instrumentos e setor responsável (1 no Norte, 7 no Nordeste, 7 no Sudeste, 17 no Sul, 1 no Centro-Oeste), dos quais 3 executaram Aphis e foram selecionados para o MCMV, 5 executaram Aphis e não foram selecionados para o MCMV, 10 não executaram Aphis e foram selecionados para o MCMV e 15 não executaram Aphis e não foram selecionados para o MCMV.
- 2) Quinhentos e vinte e cinco municípios não têm nenhum instrumento nem setor responsável (40 no Norte, 167 no Nordeste, 236 no Sudeste, 65 no Sul, 17 no Centro-Oeste), dos quais 10 executaram Aphis e foram selecionados para o MCMV, 14 executaram Aphis e não foram selecionados para o MCMV, 173 não executaram Aphis e foram selecionados para o MCMV e 328 não executaram Aphis e não foram selecionados para o MCMV.

Na primeira situação estão 0,7% dos municípios de até 50 mil habitantes, enquanto na segunda estão 10,6% dos municípios nessa faixa populacional. Tendo em conta a segunda situação, é preocupante constatar que cerca de um terço desses municípios com maiores carências institucionais não teve experiência recente (2007 a 2010) de produção habitacional com recursos do OGU e terá projetos habitacionais executados no âmbito do MCMV.

É importante examinar, por outro lado, quais os papéis a serem desempenhados pelos municípios frente às duas formas de provisão habitacional consideradas e, também, verificar o papel dos instrumentos de planejamento e do aparato de gestão habitacional nesses contextos, de modo a relativizar o quadro de restrições institucionais apresentado até aqui.

3 ANÁLISE DE FORMAS ALTERNATIVAS DE PROVISÃO HABITACIONAL

No que diz respeito ao público-alvo,⁶ a Aphis se destina a famílias com renda de até R\$ 1.050, enquanto as famílias mutuárias do MCMV devem ter renda de até R\$ 1.395, com critérios semelhantes de atendimento a beneficiários e de sua seleção pelo poder público em ambos os casos. O primeiro exige que as famílias sejam cadastradas pelo poder público no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); e o MCMV, que estejam inscritos junto aos cadastros habitacionais do Distrito Federal, estados, municípios, ou da CAIXA, quando for o caso.⁷ Em nenhuma situação há menção quanto à utilização do CadÚnico para a priorização de beneficiários.

6. Aphis conforme *Manual de Apresentação de Propostas 2008-2011* do FNHIS, relativo a esta ação, obtido do *site* do Ministério das Cidades; MCMV conforme Portaria nº 140/2010 do Ministério das Cidades.

7. O poder público local, além de utilizar critérios nacionais (famílias provenientes de áreas de risco ou insalubres, e famílias chefiadas por mulheres), pode definir critérios locais para priorização do atendimento de beneficiários, que devem ser aprovados nos conselhos locais de habitação ou, nos casos em que o município não possua conselho de habitação constituído, submetidos à apreciação do Conselho de Assistência Social. Dentre esses critérios, não pode ser priorizado o atendimento de inscritos antes da publicação da MP nº 459/2009 nem se deixar de considerar as inscrições coletadas pela CAIXA até a data da publicação da Portaria nº 140/2010.

Muito distinta é a forma como as unidades habitacionais são produzidas e destinadas aos beneficiários finais, o que, por sua vez, implica papéis distintos para as prefeituras municipais. No caso da Aphis, trata-se de unidades habitacionais que são executadas direta ou indiretamente pelo poder público, em um dos seguintes regimes de execução: empreitada global, administração direta, mutirão ou autoconstrução, e disponibilizadas para uso pelos beneficiários, com ou sem ônus, decisão que é de âmbito municipal, assim como o instrumento a ser utilizado, seja transferência de propriedade seja compromisso de constituição de direito real sobre o imóvel.

No MCMV em municípios de até 50 mil habitantes, ainda que as propostas para participação no programa sejam apresentadas pelo poder público local (estado ou município), o acompanhamento da execução dos empreendimentos cabe a instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH, e o acesso à moradia dá-se pela aquisição mediante financiamento concedido pelos agentes financeiros a pessoas físicas; os recursos da subvenção econômica do MCMV são repassados aos agentes financeiros e complementam o valor de produção das unidades habitacionais. Quanto aos regimes de execução das obras, podem ser os mesmos utilizados na Aphis, mas não há, na Portaria Interministerial nº 484/2009, dos ministérios da Fazenda e das Cidades, que define as condições necessárias à implementação do MCMV em municípios com população de até 50 mil habitantes, menção quanto à atribuição de execução dos trabalhos necessários à consecução do objeto contratado, ficando subentendida a participação de construtoras.

Também são distintos os critérios de seleção de propostas. Para Aphis,⁸ são prioritárias as propostas que: possuam projeto básico para a área de intervenção; possuam projeto executivo; atendam à população em áreas sujeitas a situações de risco de vida, insalubridade ou locais impróprios para moradia; atendam a demandas de segmentos específicos; sejam consideradas prioritárias por conselho municipal ou estadual ou órgão de caráter equivalente; sejam apresentadas por entes federados não contemplados, no ano anterior ao da realização da seleção, pelos demais programas de habitação de interesse social geridos pela União; atendam à demanda habitacional decorrente do crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos de infraestrutura; sejam apresentadas por município que possua Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado com o Ministério Público para implementação de ações voltadas a atender à população objeto da intervenção proposta; sejam apresentadas por municípios que possuam maior valor percentual de déficit habitacional em relação ao total de domicílios do município; atendam a demandas apresentadas por movimentos sociais, associações e grupos representativos de segmentos da população; atendam à população com problemas de coabitação familiar ou ônus excessivo de pagamento de aluguel; ou atendam à população residente em área de conflito fundiário urbano.

Já o MCMV considera menor número de critérios,⁹ selecionando propostas que atendam cumulativamente a: realocação de famílias situadas em áreas insalubres ou de risco; municípios com déficit habitacional acima da média da UF correspondente; municípios em situação de calamidade pública; municípios com andamento de obra em situação normal no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Habitação; atendimento à demanda habitacional decorrente do crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos de infraestrutura; e maior contrapartida do setor público local. Não consta exigência

8. Conforme *Manual de Apresentação de Propostas 2008-2011* do FNHIS, relativo a esta ação.

9. Conforme Portaria Interministerial nº 484/2009.

de priorização da proposta por conselho municipal ou estadual de habitação, e a existência de projeto básico elaborado para a área de intervenção é apenas um critério de desempate.

Na tabela 4 está um resumo comparativo dos critérios.

TABELA 4
Critérios para seleção de propostas de produção habitacional conforme programa

Prioridades para seleção: critérios baseados em	FNHIS – Provisão Habitacional de Interesse Social	MCMV
Déficit habitacional	Sim (2 critérios)	Sim
População em áreas de risco	Sim	Sim
Demanda habitacional de grandes empreendimentos	Sim	Sim
População em conflito fundiário urbano	Sim	Não
Projeto básico para área de intervenção	Sim	Desempate
Projeto executivo	Sim	Não
Demandas de movimentos sociais etc.	Sim	Não
Município com TAC para atender população da área	Sim	Não
Município não atendido em seleção HIS ¹ anterior	Sim	Não
Proposta priorizada por conselho	Sim	Não
Município em situação de calamidade pública	Não	Sim
Municípios com obra normal do PAC Habitação	Não	Sim
Município com maior contrapartida	Não	Sim

Fontes: Elaboração própria a partir do Manual de Apresentação de Propostas 2008-2011 do FNHIS e da Portaria Interministerial nº 484/2009.

Nota: ¹ Habitação de Interesse Social.

Cabem alguns comentários aos critérios, de forma agrupada:

- 1) Aphis e MCMV “concordam” em critérios que conformam alguns consensos da política nacional de habitação: redução do déficit habitacional, soluções para populações em áreas de risco e atendimento a necessidades habitacionais em cidades sujeitas a impactos demográficos de grandes empreendimentos.
- 2) Somente a Aphis considera critérios que emanam de movimentos sociais que têm foco no acesso à moradia, incluindo a formulação específica de demandas de provisão habitacional por organizações representativas dos movimentos; além disso, mecanismos de controle social são levados em conta (priorização de propostas pelo conselho municipal de habitação), assim como a emergência do atendimento dada pela existência de conflitos fundiários ou compromissos (TAC) em atender a determinada população; um indicador da qualidade de projetos urbanísticos e de arquitetura (expressa na existência de projeto executivo) conta pontos; e são prioritários os municípios que não foram atendidos em seleções anteriores de programas habitacionais.
- 3) Já os critérios que são levados em conta somente pelo MCMV são bastante divergentes dos anteriores, primeiramente pela inexistência de alguma forma de controle social; a emergência do atendimento é dada por uma situação que pode afetar o município (calamidade pública) e não necessariamente populações específicas que demandem habitação; propostas podem ser selecionadas sem terem projetos específicos para a área de intervenção; a menção ao critério de andamento de obra em situação normal, em municípios com menos de 50 mil habitantes, pode referir-se a outras operações do MCMV – assim, é inócuo em uma primeira rodada de seleções do programa; e a consideração da maior contrapartida como prioridade

para seleção de propostas é critério novo, que não encontra eco em outras seleções de propostas que utilizem recursos do OGU.¹⁰

Com base no que foi exposto acima, entende-se que necessidades, especificidades e demandas locais, formuladas ou chanceladas em instâncias de controle social também locais, tendam a ser desconsideradas pelo MCMV, ainda que este possa considerar critérios locais para a priorização do atendimento a beneficiários – mas que, de qualquer modo, necessitarão de instâncias de controle social capazes de defini-los.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de um “divisor de águas”, como foi anteriormente sugerida, leva a algumas conjecturas sobre impactos do Programa MCMV, ao menos aqueles que nos parecem mais prováveis e evidentes, em municípios de pequeno porte.

A extensão de um programa como o MCMV a municípios de menos de 50 mil habitantes pode aumentar o interesse de construtoras, antes voltadas apenas a cidades maiores, para começarem a atuar em um novo contexto e associadas a instituições financeiras e agentes financeiros do SFH detentores dos contratos de financiamento com os mutuários, dados o baixo risco envolvido na produção dos empreendimentos (demanda tornada solvável pelo subsídio habitacional e eventual inadimplência dos mutuários suportada por fundo garantidor) e as economias de escala advindas da realização de empreendimentos simultaneamente em vários municípios. Mas, em razão da provável massificação a ser adotada, podem-se antever prejuízos à adequação de projetos a situações locais, sem falar no atendimento a demandas específicas da maioria dos futuros moradores, aspecto que deveria ser considerado no refinamento das ações do trabalho técnico social, com vistas à continuidade do MCMV.¹¹ Aliás, ainda que as prefeituras municipais apresentem propostas de participação no MCMV, podendo incluir os projetos urbanísticos e de arquitetura, é muito mais provável que os reais responsáveis pela elaboração dos projetos sejam agentes ou instituições financeiras, verdadeiros interessados e beneficiados pelas economias de escala que poderão ser proporcionadas.

A inserção urbana de empreendimentos pode apresentar características contrastantes no MCMV, conforme o porte dos municípios. Como as seleções feitas até o momento compreendem poucas unidades por município,¹² e como não necessariamente constituirão conjuntos habitacionais, podendo estar dispersas na área urbana, a dotação de infraestrutura provavelmente refletirá as condições de urbanização já existentes no município, ou seja, a carência na prestação de serviços urbanos característica de pequenas cidades, fora de contextos metropolitanos. Por sua vez, a provável localização periférica, com seus impactos sobre a mobilidade das famílias, deverá ter um atenuante nos municípios de pequeno porte, em comparação com a enorme distância entre o local de moradia e os principais centros de

10. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) apenas define patamares mínimos e máximos de contrapartida dos proponentes que solicitem transferências voluntárias da União, que devem ser respeitados na apresentação de propostas.

11. A Portaria Interministerial nº 484/2009 prevê como *diretrizes* a reserva de unidades habitacionais para idosos e o atendimento a portadores de deficiências físicas em unidades habitacionais adequadas; também prevê que “nos projetos que envolvam o atendimento a famílias indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, é indispensável análise e entendimento da especificidade social e institucional da área de intervenção, de modo a assegurar integral afinidade entre as propostas de projetos e a realidade e demanda destas comunidades”, mas não especifica quais as formas de captar e qualificar tal demanda.

12. Propostas com até 30 unidades habitacionais em municípios com população de até 20 mil habitantes, e até 60 unidades habitacionais nos municípios com população de 20 mil a 50 mil habitantes.

emprego que já vem sendo observada nos empreendimentos do MCMV em grandes cidades (CARDOSO *et al.*, 2011).

Também pelas características dos empreendimentos e do porte dos municípios, não deverá haver dinamização do mercado imobiliário local. Este, em condições normais, é tão mais estagnado quanto menor for o município e quanto mais o município estiver inserido em espaços rurais pobres. Antevê-se muito mais a dificuldade do poder público local em conseguir ofertar terra bem localizada e dotada de infraestrutura, um insumo cujo fornecimento pode ser de sua atribuição, contando inclusive como contrapartida e/ou constituindo compromisso com agentes ou instituições financeiras responsáveis pela produção das unidades habitacionais.

Retomando a análise do quadro institucional dos municípios para o planejamento urbano e habitacional, cabe questionar se haveria ainda outros instrumentos, aqui não considerados, que possam apoiar as tarefas que cabem ao poder público na operação do MCMV, especialmente naqueles mais carentes e onde a efetiva realização de provisão habitacional nos moldes do que se convencionou chamar de “moradia digna” parece crítica. É louvável que o MCMV expanda a perspectiva de provisão habitacional para os pequenos municípios, afastando-se de um retrospecto de produção muito limitada com recursos do OGU, no qual se poderia caracterizar o grupo de executores da Aphis como uma “elite”. Assim, a seleção de quaisquer municípios pelo MCMV é justificável se a política nacional de habitação quer valer-se da oportunidade dada por este programa como meio de produzir habitação em municípios com pouca capacidade institucional para fazê-lo. Mas essa iniciativa, em nosso entender, não poderia prescindir da manutenção da “vitalidade” do FNHIS para o apoio à provisão pública da habitação, de modo a oferecer incentivo financeiro aos municípios que se preocupem com a melhoria das condições institucionais do setor habitacional local, fazendo com que haja:

- efetivo funcionamento do conselho de habitação;
- destinação de todos os recursos disponíveis ao fundo habitacional; e
- elaboração do plano habitacional com participação ampla e qualificada da sociedade, seguida do cumprimento das ações prioritárias previstas no plano.

O momento da elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 é propício ao refinamento das ações habitacionais de interesse social do governo federal, envolvendo não apenas a produção habitacional, mas seu controle social e o fortalecimento institucional dos agentes envolvidos. Duas propostas recentes do Conselho das Cidades convergem neste sentido, por meio de recomendações ao Ministério das Cidades no sentido de transferir a totalidade dos recursos do OGU do PAC Habitação (incluindo, portanto, o Programa MCMV) ao FNHIS, de forma a garantir o seu controle social; e de garantir as condições necessárias para que seja acompanhada da criação e do funcionamento de conselhos gestores congêneres nos estados, Distrito Federal e municípios.¹³

13. Conforme Resolução Recomendada do Conselho das Cidades nº 114, de 10 de junho de 2011.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. da. O plano diretor e a política de habitação. In: MONTANDON, D. T.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011.

_____. *et al.* Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2009**. Rio de Janeiro, 2010.