

Provisão de habitação de interesse social nos municípios gaúchos: resultados de programas federais entre 2007 e 2016*

Daiane Boelhouver Menezes**

Doutora em Ciências Sociais, Pesquisadora em Sociologia da
Fundação de Economia e Estatística (FEE)

Resumo

Este texto tem o objetivo de apresentar os marcos institucionais, os critérios e os resultados, no Rio Grande do Sul, de quatro vias de financiamento federais que visam mitigar o déficit habitacional urbano de famílias com rendimento de até três salários mínimos. Dados da Fundação João Pinheiro, do Governo Federal e do Governo Estadual foram utilizados nas correlações feitas, para avaliar a localização da provisão de moradias. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Favelas, entre 2007 e 2009, não tinha como prioridade a provisão de unidades habitacionais, mas apresentou alguma relação das contratações de moradias com o déficit habitacional urbano dos municípios do Estado. As modalidades Entidades, Empresarial (faixa 1) e Oferta Pública de Recursos, do Programa Minha Casa Minha Vida, entre 2009 e 2016, por sua vez, contrataram unidades habitacionais que poderiam resolver mais de 35% da insuficiência mencionada, já que, pelos critérios de seleção, não há como se ter certeza se os beneficiários são os mesmos que se enquadram no déficit. De qualquer forma, essas contratações apresentaram ligação forte com a necessidade diagnosticada, apontando indícios de que a alocação de recursos foi destinada efetivamente aos municípios que mais precisavam, ainda que não seja possível afirmar que as moradias construídas estão localizadas nas regiões dentro das cidades que apresentam maior carência de habitações. Na Região Metropolitana de Porto Alegre, por exemplo, a contratação de moradias se mostrou concentrada nos municípios periféricos.

Palavras-chaves: déficit habitacional urbano; habitação de interesse social; programa habitacional

Abstract

This paper presents the institutional references, criteria and results, for the State of Rio Grande do Sul, of four federal funding types that aim at mitigating the urban housing shortage among families with incomes of up to three minimum wages. Data from the João Pinheiro Foundation, the Federal Government and the State Government were used in the correlations found to evaluate the location of the provision of dwellings. The National Social Housing Funding, through the Growth Acceleration Program (PAC) Slum Upgrading, between 2007 and 2009, did not have the provision of housing units as a priority, but showed some relation between the construction of residences and the abovementioned shortage in the state's municipalities. The types Entities, Business (range 1) and Public Resources Offer of the Program Minha Casa Minha Vida (My house, My life), between 2009 and 2016, in their turn, contracted housing units which could solve more than 35% of this shortage, as by the selection criteria, there is no way to be sure the beneficiaries are the same who fit the deficit. Anyway, these contracts were strongly related to the diagnosed deficit, suggesting that the resources were allocated to the municipalities most in need, yet it is not possible to assert that the dwellings were built in the regions of the city with the most housing shortage. In the Metropolitan Area of Porto Alegre, for instance, the housing units are concentrated mostly in the peripheral municipalities.

* Artigo recebido em 19 nov. 2015.
Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja

** E-mail: daiane.menezes@fee.tche.br

Keywords: *Urban housing shortage; social housing; housing program*

1 Introdução

No Rio Grande do Sul, segundo dados do **Censo Demográfico 2010**, o déficit habitacional urbano para domicílios com rendimento de até três salários mínimos era de quase 165.000 unidades, isto é, 165.000 famílias não contavam com moradias com condições mínimas de habitação. Desde 2007, tem havido, por parte do governo brasileiro, um esforço maior, basicamente por meio de quatro tipos de financiamentos federais, para a provisão de habitação de interesse social, aquela destinada a famílias de até três salários mínimos.

Primeiramente, esse esforço foi realizado via Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1, entre 2007 e 2009. De 2009 a 2016, deu-se via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Orçamento Geral da União (OGU), por meio de três modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV): o Entidades, o Empresarial (faixa 1) e o Oferta Pública de Recursos (OPR).

Este artigo propõe-se a analisar alguns resultados alcançados por esses programas nos municípios do Rio Grande do Sul (RS), com relação ao déficit habitacional urbano das famílias de baixa renda, diagnosticado pelo **Censo Demográfico 2010**.

A seção 2 discorre sobre a forma como são instrumentalizados o conceito de habitação de interesse social e a definição de déficit habitacional. Nessa seção, mostram-se os dados do déficit brasileiro, do gaúcho e do da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), os marcos institucionais que levaram ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o cumprimento dos critérios para a adesão a esse sistema, por parte dos municípios gaúchos.

Na seção 3, apresentam-se os critérios utilizados para a provisão de habitação de interesse social dentro do PAC 1, os resultados dessa ação no RS e a relação entre unidades habitacionais contratadas e o déficit habitacional urbano. A possível adequação espacial entre as moradias contratadas e o déficit mencionado é aferida através de teste de correlação.

Na seção 4, são apresentadas as modalidades do MCMV destinadas à habitação de interesse social (Empresarial — faixa 1, Entidades e Oferta Pública de Recursos), com seus critérios relativos à seleção dos projetos de empreendimentos, e as correlações entre a provisão de habitações e o déficit habitacional urbano. Também é apontada a concentração da contratação de moradias nos municípios da RMPA.

Por último, nas **Considerações finais**, retomam-se os principais resultados e as críticas existentes com relação ao modelo de provisão habitacional de interesse social abordado.

2 Habitação de interesse social e déficit habitacional urbano nos municípios do RS

O déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro, está ligado às deficiências do estoque de moradias e de condições habitacionais adequadas. Engloba: (a) habitações precárias, as quais podem ser subdivididas em domicílios improvisados e domicílios rústicos; (b) coabitação familiar, composta por todos os domicílios permanentes de famílias conviventes com intenção declarada de se mudar; (c) ônus excessivo de aluguel, que represente 30% ou mais da renda familiar; e (d) adensamento excessivo em domicílios locados, traduzido em três pessoas ou mais por dormitório.

Note-se que o déficit habitacional não considera a infraestrutura do entorno, o que também leva a moradias inadequadas, isto é, não considera se há inadequação fundiária, carência de energia elétrica, de água canalizada, de rede de esgoto/fossa séptica ou de coleta de lixo, cobertura inadequada do domicílio, adensamento excessivo em habitações próprias e falta de banheiro. Trata-se, portanto, de um indicador da ausência das qualidades mais básicas de uma moradia, como paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada (cuja inexistência configura um domicílio rústico).

Habitações de interesse social, por sua vez, servem para atender o déficit habitacional das camadas da população com menos recursos, ou seja, daquelas famílias que, sem a ajuda do Estado, não conseguem ter acesso

a uma habitação digna com seus próprios recursos. Esse conceito é operacionalizado, no Brasil, com base em renda familiar de até três salários mínimos.

No Rio Grande do Sul, segundo dados do **Censo 2010**, o déficit habitacional urbano para domicílios com rendimento de até três salários mínimos era de quase 165.000 unidades. A Tabela 1 mostra esse déficit para os 20 municípios com maior carência habitacional absoluta, quer dizer, o número total de habitações necessárias e seus respectivos déficits habitacionais relativos, isto é, a necessidade de moradias em relação ao total da população (uma *proxy* para o total de domicílios).

Note-se que os déficits absolutos maiores ficam nos municípios com maior população, como Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas e Canoas, pois quanto mais pessoas habitam uma cidade, maior também tende a ser o número daquelas que não têm condições de ter uma moradia com condições de habitação mínimas, contando apenas com os seus próprios recursos. Porém, os maiores déficits relativos ficam no Chuí (que sequer aparece no quadro porque fica em 164ª posição na insuficiência habitacional urbana absoluta e tem pouco mais de 6.000 habitantes), em Uruguiana e em Canela (na faixa populacional de 40.000 pessoas) e também em São José dos Ausentes (com menos de 3,5 mil habitantes). Proporcionalmente, então, a situação de Porto Alegre, quando comparada a essas localidades, não é tão ruim.

Atente-se, ainda, que o Chuí, Uruguiana e Santana do Livramento ficam em região de fronteira do RS. Tal região, desconsiderando o noroeste do Estado, é composta por três Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes): Fronteira Oeste, Campanha e Sul. Quando o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), que considera a renda, a educação e a saúde da população, desses Coredes é observado, percebe-se que possuem um desempenho fraco, ocupando entre a quinta e a oitava pior posição entre os 28 existentes.¹ Assim, como é mais provável que, entre uma população grande, haja um número significativo de famílias que não conseguem, com seus próprios recursos, ter acesso a uma moradia digna, nas regiões menos desenvolvidas do RS, é de se esperar que a proporção dessas famílias também seja maior.

Tabela 1

Déficit habitacional urbano para domicílios com rendimentos de até três salários mínimos nos 20 municípios gaúchos com maior insuficiência habitacional urbana absoluta — 2010

MUNICÍPIOS	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO ABSOLUTO		POPULAÇÃO DO ESTADO	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO RELATIVO	
	Número	Ranking		Número	Ranking
Porto Alegre	28.900	1.º	1.467.823	1,97	12.º
Caxias do Sul	6.759	2.º	465.304	1,45	83.º
Canoas	6.181	3.º	338.531	1,83	26.º
Pelotas	5.937	4.º	341.180	1,74	38.º
Santa Maria	5.013	5.º	273.489	1,83	24.º
São Leopoldo	4.289	6.º	225.520	1,90	15.º
Novo Hamburgo	4.135	7.º	247.781	1,67	44.º
Gravataí	4.135	8.º	269.022	1,54	64.º
Rio Grande	3.896	9.º	206.161	1,89	17.º
Alvorada	3.638	10.º	204.750	1,78	34.º
Passo Fundo	3.477	11.º	194.432	1,79	33.º
Viamão	3.466	12.º	250.028	1,39	94.º
Uruguiana	3.207	13.º	129.504	2,48	2.º
Sapucaia do Sul	2.521	14.º	137.104	1,84	23.º
Bagé	2.217	15.º	121.235	1,83	25.º
Cachoeirinha	1.917	16.º	124.472	1,54	61.º
Santa Cruz do Sul	1.826	17.º	124.577	1,47	80.º
Sant'Ana do Livramento	1.765	18.º	83.702	2,11	8.º
Erechim	1.711	19.º	101.122	1,69	43.º
Guaíba	1.619	20.º	98.688	1,64	46.º

FONTE: IBGE (2013).

Fundação João Pinheiro (2013).

NOTA: Os dados da população provêm de estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2013, e os dados do déficit para 2010 provêm da Fundação João Pinheiro (2013).

¹ FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). Feedados. 2011. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

Quanto aos itens que mais contribuem para o déficit humano urbano em Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas e Canoas, como pode ser visto na Tabela 2, lista-se o ônus excessivo com aluguel, seguido de domicílios precários (à exceção de Pelotas, em que, em segundo lugar na composição do déficit, fica a coabitação familiar). O mesmo acontece em Canela e no Chuí. Já em Uruguaiana e São José dos Ausentes, o item com maior peso é o de domicílios precários, seguido do ônus excessivo com o aluguel.

Tabela 2

Déficit habitacional urbano nos quatro municípios com maior insuficiência absoluta e nos quatro municípios com maior déficit relativo no RS, para a faixa de 0-3 salários mínimos, separados pelos seus quatro componentes — 2010

MUNICÍPIOS	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS URBANOS		COABITAÇÃO FAMILIAR URBANA		ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL		ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS ALUGADOS	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Porto Alegre (1)	7.546	26,11	3.922	13,57	16.749	57,96	683	2,36
Canoas (1)	2.197	35,55	765	12,38	3.027	48,98	191	3,09
Caxias do Sul (1)	1.207	17,86	541	8,00	4.878	72,17	133	1,97
Pelotas (1)	748	12,60	1.066	17,96	3.975	66,95	148	2,49
Chuí (2)	33	20,25	28	17,18	86	52,76	16	9,82
Uruguaiana (2)	1.274	39,73	651	20,30	1.174	36,61	108	3,37
Canela (2)	220	22,20	120	12,11	626	63,17	25	2,52
São José dos Ausentes (2)	53	67,09	8	10,13	18	22,78	0	0,00

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).

IBGE (2010).

(1) Municípios que possuem os maiores déficits habitacionais urbanos absolutos. (2) Municípios que possuem os maiores déficits habitacionais relativos.

O ônus excessivo com aluguel, item mais importante para a média dos municípios gaúchos nessa faixa de renda urbana, representa mais de 50% do déficit na RMPA e no RS. No entanto, esse problema deve ser enfrentado por outras políticas públicas que não as de provisão habitacional, o que já foi reconhecido pelo próprio Ministério das Cidades (MCidades). Inclusive, a análise da evolução dos dados sobre habitação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007-12 revela que esse foi o único componente que apresentou elevação no período, com aumento aproximado de 30%. A locação social é uma possível alternativa, pois pode recuperar o estoque imobiliário antigo, o patrimônio histórico e reabilitar territórios degradados, sem precisar repassar ao beneficiário o ônus da aquisição da terra. Além disso, pode contribuir para a regulação dos mercados formal e informal de aluguéis (Krause; Balbim; Lima Neto, 2014).

Em valores absolutos, o estoque imobiliário quase corresponde ao déficit habitacional no País: em 2010, os domicílios vagos somavam seis milhões (4,7 milhões em meio urbano), em comparação com um déficit de 6,9 milhões. Em 2012, os domicílios vagos em áreas urbanas subiram para 7,6 milhões, dos quais 82% estavam em condições de ser ocupados e 13% em construção ou reforma (BRASIL, 2015). No que diz respeito ao Governo Federal, em 2009, cerca de 600.000 imóveis do patrimônio da União e 5.541 imóveis do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foram disponibilizados para habitação de interesse social, e isso representa apenas parte do estoque imobiliário público vazio em áreas urbanas (Krause; Balbim; Lima Neto, 2014).²

Assim, quando se trata de propriedade pública, os governos (federal, estaduais, municipais) têm que ter a questão da habitação de interesse social como prioritária na sua agenda, para destinar seus imóveis para esse fim; quando se trata de propriedade privada, a situação é mais complexa. O Estatuto da Cidade propõe instrumentos para lidar com isso: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)³, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo⁴ e desapropriação, com pagamento em títulos de dívida pública.⁵ Esses instrumentos, no entanto, foram utilizados de fato por poucos municípios — dentre eles, destaca-se São Paulo

² Porém, há o alto preço da terra no entorno, que eleva o valor de aquisição do imóvel em razão das avaliações comparativas e do volume dos investimentos necessários para a recuperação dos imóveis em péssimo estado, que inviabilizam a produção de unidades pelos valores máximos estabelecidos pelos programas habitacionais.

³ Por meio do PEUC, a prefeitura obriga proprietários de imóveis a fazer o melhor uso da sua localização, fixando um prazo de um ano para apresentação de projeto e de mais dois anos para início das obras. Assim, coíbe-se a ociosidade de terrenos bem localizados ou dotados de infraestrutura pública.

⁴ Com aumento anual da alíquota do IPTU durante cinco anos, caso não sejam atendidos os prazos do PEUC.

⁵ Esse tipo de desapropriação ocorre após cinco anos de progressividade do IPTU, quando a propriedade particular sobre um terreno urbano é perdida em favor da prefeitura, que paga com precatórios.

(2014). Ainda assim, por meio deles, leva de três a oito anos para acontecer (a) o uso racional e adequado do espaço urbano, evitando a especulação imobiliária e a degradação de regiões que têm infraestrutura, ou (b) a desapropriação. Este último caso equivale ao tempo de, no mínimo, dois mandatos. Dessa forma, os custos políticos são altos para o prefeito que inicia o processo e, muito provavelmente, não será ele quem colherá os resultados da ação.

Trazendo esses dados para o RS, em 2010, ao déficit total de pouco mais de 303.000 correspondiam 324.000 domicílios vagos, isto é, os imóveis vazios ultrapassavam a necessidade de moradias. Quando apenas a carência urbana é considerada, os números são muito próximos. Na RMPA, ao déficit total de aproximadamente 126.000, correspondiam quase 120.000 domicílios vazios. Quando apenas a insuficiência de habitações urbanas e os imóveis desocupados nessas áreas eram levados em conta, a diferença crescia apenas um pouco, como pode ser conferido na Tabela 3. Muitos desses imóveis são deixados propositadamente vagos, para que se valorizem, devido a investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos, a investimentos privados de terceiros — o que melhora o entorno, com novas construções com destinação residencial ou comercial — ou, simplesmente, ao crescimento de áreas piores em localizações periféricas do município, o que configura a chamada especulação imobiliária.

Mesmo descontados aqueles imóveis que não estão em condições de serem habitados, se esses imóveis desocupados fossem destinados ao público que compõe o déficit (o que geralmente não acontece)⁶, não haveria tanta necessidade de provisão de habitações, até porque aproximadamente metade do déficit refere-se a gasto excessivo com aluguel.

Tabela 3

Déficit habitacional total e urbano e domicílios vagos totais e urbanos no Rio Grande do Sul e na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) — 2010

DISCRIMINAÇÃO	RS	RMPA
Déficit habitacional total	303.521	125.803
Domicílios vagos	324.132	119.592
Déficit habitacional urbano	270.762	123.510
Domicílios vagos urbanos	263.427	114.657

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).
IBGE (2010).

Esse quadro existe apesar de o reconhecimento do direito à cidade, especialmente da população de baixa renda, já estar garantido na Constituição da República de 1988 (a moradia foi incluída como direito social por meio de Emenda Constitucional n.º 26, de janeiro de 2000). Tal direito foi disciplinado apenas em 2001, com a vigência do Estatuto da Cidade, mencionado anteriormente. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, responsável pela gestão da habitação, do saneamento, do transporte público e da ordenação territorial. O objetivo, tanto do Estatuto quanto do Ministério, são cidades mais justas e democráticas, através da sua produção social e do cumprimento da função social da propriedade, elementos presentes no ideário da reforma urbana desde o fim do século XIX.

Finalmente, em 2005, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em grande parte, destinado à implementação de projetos de urbanização de assentamentos precários, mas também com verbas destinadas à provisão habitacional.⁷ O FNHIS previa, a partir da adesão voluntária dos municípios e do respeito a alguns critérios, que os recursos seriam diretamente transferidos a esses entes federativos (Loureiro; Macário; Guerra, 2014).

No caso do RS, até fevereiro de 2015, todos os municípios já haviam criado o Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (CGFLHIS), 94% tinham assinado o termo de adesão e 92% possuíam lei de criação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), como pode ser visto na Tabela 4. A quarta exigência era a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Nesse caso, menos de 60% dos municípios conseguiram estabelecê-lo, apesar do repasse de recursos a 150 municípios⁸ (selecionados entre 2007 e 2010) via PAC 1, para a elaboração desses planos, com valores entre R\$ 19.080 e R\$ 78.420. Dife-

⁶ Políticas de bairros de renda mista, que subsidiam famílias com renda menor para morarem em bairros com renda média mais elevada, a princípio, poderiam ser utilizadas para ocupar esses imóveis vazios. Porém, às vezes, elas ignoram a possibilidade de a inserção de diferentes classes em um mesmo espaço acabar reforçando a segregação econômica e social (Sampson, 2014).

⁷ O FNHIS repassou, em média, mais de R\$ 1 bilhão por ano aos estados e aos municípios durante o quadriênio 2008-11. Especificamente para o RS, essa média foi de R\$ 60 milhões por ano.

⁸ Dentre eles, 140 foram concluídos. Apenas seis foram cancelados, e quatro permanecem contratados.

rentemente do termo e das leis, o plano exige uma capacitação diferente e específica para a realização do diagnóstico habitacional e da estratégia de ação. Muitos municípios não possuem funcionários que possam dar conta da tarefa ou uma cultura de planejamento para o setor habitacional, de forma que, não tendo também recursos para contratar consultorias para tanto, é difícil para as prefeituras cumprir com essa exigência.

A proposta metodológica dos PLHIS deveria conter etapas, prazos, responsabilidades tanto das equipes dentro do governo quanto das consultorias envolvidas, mecanismos de participação e de publicidade, além de cronograma de discussão com a sociedade. Em alguns casos, o PLHIS contribuiu para a organização de canais não existentes previamente para a participação social no setor (Denaldi; Leitão; Akaishi, 2011).

Para a realização do diagnóstico, poucos municípios contavam com planta cadastral atualizada ou com levantamentos de assentamentos precários georreferenciados. A maioria nem sequer possuía base cartográfica de todo o seu território ou registro de todos os seus assentamentos cadastrados em planta. As alternativas existiam, mas requeriam recursos, como análises aerofotogramétricas, levantamentos topográficos cadastrais, vistorias de campo e análises de imagens de satélite. Alguns municípios fizeram o plano sem mapear os seus assentamentos precários, como foi o caso de Santa Cruz do Sul, que considerou que não estava no âmbito dos objetivos de seu diagnóstico habitacional quantificar com exatidão os problemas habitacionais do município, mas, sim, fazer uma aproximação desses. Outros municípios contrataram consultorias que não eram qualificadas para a elaboração dos PLHIS (*ibidem*).⁹

Tabela 4

Número e porcentagens relativa e acumulada de municípios do RS que cumprem os quatro critérios para recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social por ano — 2007-15

ANOS	FUNDO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL			PLANO DE HABITAÇÃO			CONSELHO GESTOR DO FUNDO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL			TERMO DE ADESÃO		
	Número	%	Acumulado no Tempo	Número	%	Acumulado no Tempo	Número	%	Acumulado no Tempo	Número	%	Acumulado no Tempo
2007	25	5	5	0	0	0	28	6	6	411	83	83
2008	93	19	24	0	0	0	151	30	36	20	4	87
2009	86	17	41	12	2	2	52	10	47	32	6	93
2010	42	8	50	17	3	6	54	11	57	1	0	94
2011	63	13	62	111	22	28	99	20	77	1	0	94
2012	40	8	70	75	15	43	47	9	87	2	0	94
2013	103	21	91	62	13	56	65	13	100	0	0	94
2014	5	1	92	17	3	59	0	0	100	0	0	94
2015	0	0	92	0	0	59	0	0	100	0	0	94
TOTAL	457	92	92	294	59	59	496	100	100	467	94	94

FONTE: BRASIL (2015).

NOTA: Base de dados do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para o Rio Grande do Sul, de fevereiro de 2015.

Mesmo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul encontrou problemas e, em dois mandatos, não conseguiu protocolar sua cópia do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social junto à Caixa Econômica Federal (CEF).

O município de Porto Alegre, por outro lado, foi selecionado em janeiro de 2008 e recebeu R\$ 58.640 para fazer o seu plano. O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) dessa cidade, feito com dados ainda do **Censo Demográfico 2000** e de outras fontes locais, propõe-se como instrumento político-administrativo de suporte à administração pública para a construção de uma política contínua para o setor, atuando com gestão democrática. Esse PMHIS apresenta o diagnóstico da situação, diretrizes, programas (alguns com seus respectivos marcos legais) e ações e propõe metas normativas, institucionais e de promoção de moradia para os programas de regularização urbanística e fundiária, de reassentamento, de incentivo ao cooperativismo habitacional e de aluguel social (PORTO ALEGRE, 2011).

⁹ Em reuniões realizadas na Assembleia Legislativa do RS, no segundo semestre de 2015, em razão do Estatuto da Metrópole, casos de PLHIS que foram copiados de um município para outro e apresentavam situações inexplicáveis, como a descrição de aeroporto em município que não possuía tal instalação, foram relatados.

De qualquer forma, talvez o Governo Federal tivesse investido mais recursos nos PLHIS, se a conjuntura política e econômica não os tivesse direcionado para uma política de produção de habitações de interesse social via mercado, o que aconteceu com o lançamento do Programa MCMV.

3 Provisão de moradia dentro do PAC 1/FNHIS

Ainda em janeiro de 2007, a habitação foi incluída como um dos eixos do Programa de Aceleração do Crescimento, dedicado à urbanização de favelas (assentamentos precários).¹⁰ Por mais que sejam esperadas carências habitacionais maiores nos aglomerados subnormais¹¹, pela sua suposta pior situação econômica, o quadro não é muito diferente do do restante das localidades. Em 2009, por exemplo, a diferença para a média do resto do País do percentual de déficit habitacional era de 1,1 ponto percentual (10,2% *versus* 11,3%). Porém, o componente mais importante para esse déficit era a coabitação familiar, ao contrário da média das outras localidades. No entanto, havia mais domicílios inadequados nessas aglomerações subnormais, cujos principais componentes são a inadequação fundiária, a carência de infraestrutura, a cobertura inadequada, o adensamento excessivo e, de forma menos importante, a ausência de banheiro. Esses respondiam, em 2009, por 53% dos domicílios em aglomerados subnormais (FJP, 2012).¹²

Dentro do PAC 1 (2007-10), havia verbas destinadas à provisão habitacional (as quais interessam particularmente aqui), à urbanização, a lotes urbanizados, à assistência técnica e à criação de planos locais de habitação de interesse social — já mencionados anteriormente. No PAC 2 (2011-14), também foram disponibilizados recursos para a urbanização e para a elaboração de estudos e projetos para a urbanização.

Os critérios de seleção para a construção de unidades habitacionais pelo PAC foram, inicialmente, a existência de grandes complexos de favelas, com a articulação e a integração no território, cujas áreas de abrangência e execução envolvessem mais de um agente institucional — estado e município ou mais de um município. Outra forma de seleção foi via chamada pública anual, para regiões de menor porte. A área de intervenção precisava estar ocupada há mais de cinco anos, e pelo menos 60% das famílias a serem atendidas deveriam ter renda de até três salários mínimos. Há previsão, ainda, de intervenção em áreas localizadas em situação de risco, insalubridade ou que estejam sob proteção legal que impeça sua utilização para fins habitacionais, como áreas de preservação, por exemplo (Lima Neto; Krause; Furtado, 2013).

Embora relevantes, as ações desenvolvidas pelo PAC foram concebidas fora do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e não necessariamente atendem às suas diretrizes (Krause; Balbim; Lima Neto, 2014). Com relação à provisão habitacional, a ideia inicial do PAC 1 era beneficiar 2.402 famílias. Porém, houve um grande número de cancelamentos, como pode ser visto na Tabela 5: dos 54 contratos, 37% foram cancelados, e quatro seguem contratados — com obra física concluída, paralisada ou atrasada, variando de 60,12% a 97,25% de execução. De qualquer forma, 1.383 famílias foram beneficiadas.

Tabela 5

Provisão habitacional via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1, nos municípios do RS — 2007-10

SITUAÇÃO DO CONTRATO	NÚMERO DE CONTRATOS	%	VALOR PAGO	FAMÍLIAS BENEFICIADAS
Concluídos	30	55,6	19.133.941	1.383
Contratados	4	7,4	2.088.804	232
Total de concluídos ou contratados	34	63	21.222.745	1.615
Cancelados	20	37	0	787

FONTE: BRASIL (2015).

NOTA: 1. Base de dados do SNHIS para o Rio Grande do Sul, de fevereiro de 2015.

2. Os projetos foram selecionados entre setembro de 2007 (com datas de vigência dos contratos entre dezembro de 2010 e maio de 2014) e janeiro de 2008 (com datas de vigência dos contratos entre março de 2010 e dezembro de 2013).

¹⁰ Em 2009, o FNHIS destinou R\$ 550 milhões — aproximadamente 42% dos seus recursos — para a complementação de obras inseridas no PAC. A decisão de aportar recursos aos projetos do PAC já em andamento ocorreu para reduzir as contrapartidas dos entes federados, em razão da queda de arrecadação e do aumento dos preços de materiais de construção, e afastar o perigo de paralisação de obras. O valor é pequeno diante dos recursos que o PAC destinou para a urbanização de favelas (R\$ 12,7 bilhões), mas absorve boa parte dos recursos do FNHIS (Krause; Balbim; Lima Neto, 2013).

¹¹ Definidos pelo IBGE como o conjunto constituído por, no mínimo, 51 unidades habitacionais — casas, barracos, etc. — que ocupam ou tenham ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia — pública ou particular —, dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria, são carentes de serviços públicos essenciais.

¹² Para os anos seguintes, não foi disponibilizado esse recorte pela PNAD 2011, 2012 (FJP, 2015)

Mesmo que o número não seja tão expressivo comparativamente à contratação habitacional do MCMV, como será visto na seção seguinte, a correlação entre as unidades habitacionais contratadas e as concluídas com financiamento do FNHIS (presentes em apenas 34 dos 496 municípios) e o déficit habitacional absoluto é moderada¹³, de 0,537. Esse dado pode ser visto na Tabela 6 e significa que parte dos municípios que mais precisavam de moradias para a população com menor rendimento foi contemplada. Dito de outra forma, recursos estão sendo encaminhados para onde há mais falta de moradias dignas. Porém, como não se dispõe de informações referentes aos beneficiários que pudessem assegurar que esses compunham o déficit habitacional de interesse social daquele município, não se pode afirmar que as unidades habitacionais contratadas minimizaram o problema.

Tabela 6

Correlação das unidades habitacionais produzidas via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 com o déficit habitacional urbano absoluto (0-3 salários mínimos), no Rio Grande do Sul — 2007-10

PROGRAMA	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO ABSOLUTO
Unidades Habitacionais PAC 1 – HIS	(1) 0,537

FONTE: BRASIL (2015).

NOTA: 1. Base de dados do SNHIS para o Rio Grande do Sul, de fevereiro de 2015.

2. Quando o déficit total dessa faixa é substituído pelo déficit subtraído do gasto excessivo com aluguel (problema de natureza distinta dos outros três componentes), os coeficientes das correlações ficam praticamente iguais.

(1) Nível de significância de 1%.

Houve, de qualquer forma, por parte do Governo, uma tentativa de dar eficiência ao provimento de habitações. Loureiro, Macário e Guerra (2014) apresentam depoimento de funcionário do MCidades, que diz que foi uma opção consciente criar o MCMV sem passar pela rota do SNHIS e, assim, estabelecer um modelo de contratação direta das empresas. Foi diagnosticado que as prefeituras tinham dificuldade em executar os recursos, considerada a experiência de urbanização de favelas do PAC.¹⁴ O MCMV, seus critérios, seus resultados e a relação do déficit habitacional urbano com a contratação de unidades habitacionais por meio dos financiamentos do FDS, do FAR e da OPR são apresentados na próxima seção.

4 Provisão de habitação de interesse social dentro do Minha Casa Minha Vida

No contexto de adoção de medidas para combater a crise de 2008, o Governo Federal criou o Programa Minha Casa Minha Vida. Em 2013, por exemplo, os investimentos do MCMV sustentaram cerca de 1,3 milhão de postos de trabalho diretos e indiretos na cadeia da construção, o que representou 2,6% da força de trabalho formal, gerando um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 29,8 bilhões, renda que equivaleu a 0,6% do PIB brasileiro daquele ano (BRASIL, 2014).

Receber o selo PAC significou a inclusão do MCMV em um processo de monitoramento intensivo, coordenado pela Casa Civil e por vários outros colegiados de acompanhamento, e seu não enquadramento em contingenciamentos orçamentários. Inclusive, a proposta inicial do MCMV não contemplava a faixa de renda de até três salários mínimos, por não ser atrativa ao setor privado. A introdução desse segmento foi resultado de negociações com os grupos envolvidos com o SNHIS e o MCidades (Loureiro; Macario; Guerra, 2014).

Ao fim das negociações, tem-se a existência de três modalidades do MCMV destinadas especificamente à habitação de interesse social: a Empresarial (faixa 1), a Entidades e a Oferta Pública de Recursos, para municípios com menos de 50.000 habitantes. A primeira delas opera via mercado, com recursos do FAR; a segunda, via organizações sem fins lucrativos, com recursos do FDS, e a terceira, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Esta última, destinada exclusivamente a municípios com menos de 50.000 habitantes, isto é, 90,5% dos municípios brasileiros, foi incluída pelo MCMV em razão da pressão exercida por entidades municipalistas (Loureiro; Macario; Guerra, 2014). Nessa modalidade, é o Ministério das Cidades o responsável pela seleção das propostas (e não a CEF) envidas pelos municípios ou pelos estados.

¹³ Correlações menores do que 0,3 são fracas; entre 0,3 e 0,7 são moderadas; e maiores do que 0,7 são fortes.

¹⁴ O Município de Santa Maria, por exemplo, teve cinco contratos de assistência técnica, selecionados em setembro de 2007, cancelados. Também foi selecionado para obter recursos para fazer o Plano Local de Habitação de Interesse Social em dezembro de 2007 e de 2010, mas teve os dois contratos igualmente cancelados. As quatro obras de urbanização estão ou paralisadas ou atrasadas, com percentual de execução entre 34% e 69%.

O MCMV Empresarial atende três faixas de renda. Neste artigo, interessa a faixa 1, composta por famílias com renda total de até R\$1.395 na primeira edição do MCMV, com contratações iniciadas em agosto de 2009, e de até R\$1.600 na segunda edição, iniciada em junho de 2011.

O critério de distribuição de recursos pelas unidades da Federação brasileira considera o déficit habitacional absoluto de cada estado¹⁵, não levando em conta as diferenças entre os municípios. Segundo a Lei n.º 11.977, de julho de 2009, que cria o MCMV, entre os critérios de prioridade de atendimento, estão projetos que contemplem: (a) doação de terrenos em área urbana consolidada, (b) medidas de desoneração tributária para as construções, e (c) implementação de instrumentos urbanísticos municipais, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

Segundo dados do Governo Federal, até maio de 2016, o MCMV Empresarial contratou 45.247 unidades habitacionais no RS. Nesse caso, a prefeitura pode disponibilizar terra e promover chamamentos para que as construtoras apresentem o pacote de produção: projetos, licenciamentos e obras (Amore, 2015). Os empreendimentos são ofertados a construtoras determinadas pelos cadastros definidos pelas prefeituras (Rufino, 2015). A aprovação de um empreendimento exige que a construtora tenha apresentado documentos à CEF— a operadora do programa — que comprovem experiência, legalidade, capacidade e saúde financeira. A partir desse processo, a empresa está habilitada a produzir um limite de unidades com tipologias definidas. Por causa dessas exigências, empresas de menor porte e menor capacidade organizacional podem ser excluídas do processo (Cardoso; Queiroz e Mello; Jaenisch, 2015).

Segundo Fagundes e Wartchow (2015), diferentemente da tendência de concentração em grandes empresas, observada em outras regiões metropolitanas do País, na RMPA predominam os empreendimentos de numerosas construtoras locais. Apesar de não terem que lidar com o problema da concentração de construção, ainda assim, quando os municípios organizam chamadas públicas e definem os terrenos, esses geralmente são localizados em áreas pouco urbanizadas.

A situação no RS, em meados de 2016, era a seguinte: das 67 empresas que contrataram empreendimentos via FAR, seis delas (9%) ficaram responsáveis por 63 dos 190 empreendimentos (isto é, 33% do total). A Kaefe responsabilizou-se por 14 empreendimentos; a Viezzer e a Baliza, por 11 empreendimentos cada uma; a Priori, por 10; a ALM, por nove; e a Arcari, por oito.¹⁶ A primeira tem sede em Caixas do Sul; a segunda e a terceira, em São Leopoldo; a quarta, em Venâncio Aires; a quinta, em Passo Fundo; e a sexta, em Bento Gonçalves. Na RMPA, das 31 empresas, a Baliza e a Kaefe (6,5%), ambas de São Leopoldo, são responsáveis por 25 (34%) dos 74 empreendimentos contratados.¹⁷ Com relação ao Estado, a Região Metropolitana tem a produção um pouco mais concentrada.

A segunda modalidade, o MCMV Entidades, atende famílias na mesma faixa de renda, porém organizadas em cooperativas, sindicatos ou associações sem fins lucrativos. Essa categoria foi responsável pela contratação de 9.266 unidades habitacionais nos municípios gaúchos, no mesmo período.¹⁸ Mesmo representando 1/5 da produção do MCMV Empresarial, é muito superior à provisão habitacional apresentada pelo PAC 1, que, na melhor das hipóteses, alcançará em torno de 1.600 novos domicílios. Além disso, a produção no RS, nessa modalidade, não é residual em comparação a dos demais estados, como apontado por Rufino (2015), ainda que haja dificuldade para se diferenciar qualitativamente dos empreendimentos realizados pelo tipo Empresarial. De todo modo, trata-se de uma categoria que depende de uma organização social preexistente, que encontra dificuldades em se difundir para outros estados.

Fagundes e Wartchow (2015), na mesma linha, salientam o fato de a RMPA ter expressiva produção nessa modalidade, comparada a outras regiões metropolitanas. Em alguns casos, foi possível realizar empreendimentos mais bem localizados, com unidades mais amplas e com maior participação dos beneficiários do que os oferecidos pelo mercado, apesar da menor experiência para a execução de conjuntos habitacionais e a aquisição de

¹⁵ Artigo 3.º do Decreto n.º 6.819, de abril de 2009, artigo 5.º do Decreto n.º 6.962, de setembro de 2009, e resolução n.º 194, de dezembro de 2012.

¹⁶ As demais empresas têm seis empreendimentos ou menos.

¹⁷ As outras construtoras têm quatro empreendimentos ou menos.

¹⁸ Contrataram moradias 28 cooperativas: a de Crédito Rural Horizontes Novos (Crehnor) da região nordeste ficou responsável pela construção de nove empreendimentos; a Crehnor geral, por outros quatro; a da região central, por dois, mais um na região norte e outro em Ijuí; a dos Correios e a de Trabalho, Habitação e Consumo Construindo Cidadania ficaram responsáveis por quatro empreendimentos; a Habitacional de São Leopoldo e a do Bom Fim, por três cada; a de Produção, Trabalho e Habitação (Coopernova), a de Canguçu, a Coometal, a Dois Irmãos e a Arroio, por dois cada. As outras oito cooperativas construíram um empreendimento cada. Ainda, oito associações se responsabilizaram por empreendimentos: a Casa Nova, por sete; a Comunitária de Moradores do Bairro Aparecida e a Cultural Comunitária de Ernestina, por dois cada. As demais, por um.

terras e da necessidade de reunir a demanda e fazer a gestão dos associados. Esse fato explica a existência de alguns empreendimentos menores e mais inseridos no sistema urbano, a despeito da preponderância do padrão periférico de grandes conjuntos de uso exclusivamente residencial. Como pode ser observado na Tabela 7, os condomínios do Entidades costumam ser menores do que os do Empresarial, tendo o primeiro uma média de 119,29 unidades habitacionais por empreendimento, e o segundo, de 238,14. Da metade de 2009 até maio de 2016, ambas as modalidades contrataram juntas 54.513 unidades.

Tabela 7

Número de habitações por empreendimento do Minha Casa Minha Vida (MCMV), por modalidade (Empresarial ou Entidades), no RS — jun./07-maio/16

DISCRIMINAÇÃO	EMPRESARIAL	ENTIDADES	TOTAL
Média por empreendimento	238,14	119,29	195,38
Mediana	181	41	144
Modalidade	240	6	100
Desvio-padrão	277,12	190,77	247,27
Mínimo de unidades habitacionais	13	4	4
Máximo de unidades habitacionais	3.000	1.470	3.000
Soma	45.247	10.736	54.513
Contagem de empreendimentos	190	90	279

FONTE: Brasil (2016).

A modalidade Oferta Pública de Recursos, por sua vez, contratou 5.561 moradias no mesmo período. Como parte delas são condomínios, e parte, habitações isoladas, não faz sentido calcular a média por empreendimento. No entanto, variaram de uma a 108 unidades habitacionais contratadas nos municípios do RS. Esse número máximo foi alcançado quando o município foi contemplado nas duas chamadas (2009 e 2011). Em uma só chamada, o maior número de moradias contratadas em um município foi de 60.

Somadas, as três modalidades do MCMV totalizam 60.074 unidades habitacionais contratadas.¹⁹ Se essas fossem destinadas ao público enquadrado no déficit habitacional dos municípios gaúchos, seria o suficiente para diminuir mais de **35% do déficit urbano** nessa faixa.

A maior contratação de habitações em um município financiadas por meio do FDS foi de 2.844, em Porto Alegre (Quadro 1), primeira colocada no déficit habitacional urbano de domicílios com rendimento de até três salários mínimos e 12.^a no *ranking* do déficit relativo (Tabela 1). A segunda foi em Rio Grande, em nona posição no déficit habitacional urbano absoluto e 17.^a no relativo. A terceira maior contratação foi em Viamão, município em 12.^o e 94.^o lugares respectivamente. A maior contratação de unidades habitacionais via FAR também foi em Porto Alegre, seguida de Canoas, terceira colocada no déficit habitacional urbano absoluto e 26.^a no *ranking* do déficit relativo. A terceira maior, em Pelotas, em quarta e 38.^a posições respectivamente.

A Tabela 8 mostra a correlação entre as contratações de habitações do MCMV e o déficit habitacional urbano. Há indícios de que o Empresarial contratou mais onde havia maior déficit habitacional urbano absoluto, pois apresenta uma correlação mais forte, embora o Entidades também apresente alta correlação com o déficit. Já o OPR não apresentou correlação. Isso faz sentido na medida em que esta última foi destinada exclusivamente para municípios com menos de 50.000 habitantes, e a maior parte do déficit habitacional urbano absoluto encontra-se nas grandes cidades. Por fim, quando somadas as três modalidades, a correlação da contratação de unidades habitacionais com o déficit habitacional urbano absoluto é ainda mais forte.

Para afirmações mais taxativas, seria necessário o cruzamento com informações dos beneficiários, a fim de saber se eles se encontram entre as famílias caracterizadas em situação de déficit. Por exemplo, a Portaria n.º 595 do MCidades, de 18 de dezembro de 2013, especifica que as famílias devem: (a) estar desabrigadas ou ser residentes em áreas insalubres ou de risco;²⁰ (b) ter mulheres responsáveis pela unidade familiar; ou (c) ter pessoas com deficiência.²¹ Mesmo assim, nem todos os residentes de áreas de risco estão enquadrados no déficit, haja vista a diferença do percentual do déficit habitacional e de domicílios inadequados (esses, sim, englobando as áreas de risco) nos aglomerados subnormais mencionado acima.

¹⁹ As ações de urbanização de assentamentos precários do PAC, por sua vez, pretendem atingir 62.200 famílias.

²⁰ Aquelas que apresentam risco geológico ou de insalubridade, tais como erosão, solapamento, queda e rolamento de blocos de rocha, eventos de inundação, taludes, barrancos, áreas declivosas, encostas sujeitas a desmoronamento e lixões, áreas contaminadas ou poluídas, além de outras assim definidas pela Defesa Civil.

²¹ Além desses critérios, podem existir parâmetros adicionais de priorização que contemplem territorialidade e vulnerabilidade social, como famílias que habitam ou trabalham próximo à região do empreendimento.

Quadro 1

Produção de unidades habitacionais via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) nos 20 municípios do RS com maior contratação — 2007-16

MUNICÍPIO	UNIDADES HABITACIONAIS VIA FDS	MUNICÍPIO	UNIDADES HABITACIONAIS VIA FAR
Porto Alegre	2.844	Porto Alegre	9.358
Rio Grande	1.285	Canoas	4.681
Viamão	1.003	Pelotas	2.800
São Leopoldo	656	São Leopoldo	2.370
Sapucaia do Sul	376	Gravataí	2.124
Passo Fundo	326	Santa Maria	1.860
Sant'Ana do Livramento	260	Caxias do Sul	1.702
Pelotas	238	Alvorada	1.580
Arroio dos Ratos	238	Santa Cruz do Sul	1.182
Sapiranga	232	Bagé	1.158
Nova Hartz	213	Uruguaiana	1.098
Nova Santa Rita	185	Novo Hamburgo	1.075
Cruz Alta	150	Esteio	952
Lagoa Vermelha	122	Ijuí	950
Independência	108	Sapucaia do Sul	714
Osório	100	Santo Ângelo	674
Portão	100	Venâncio Aires	640
Santo Augusto	71	Carazinho	627
Camargo	50	Sapiranga	581
Gravataí	50	Alegrete	550

FONTE: Brasil (2016).

Tabela 8

Correlação entre as unidades habitacionais do Programa Minha casa Minha Vida (MCMV) contratadas via Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), via Oferta Pública de Recursos (OPR) (2007-16) e o déficit habitacional urbano absoluto (0 a 3 salários mínimos), no RS (2010) — 2007-2016

DISCRIMINAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO ABSOLUTO
Unidades habitacionais via FAR	(1) 0,941
Unidades habitacionais via FDS	(1) 0,843
Unidades habitacionais via OPR	-0,056
Unidades habitacionais do MCMV	(1) 0,966

FONTE: Brasil (2016).

NOTA: Se o déficit total dessa faixa for substituído pelo déficit subtraído do gasto excessivo com aluguel (problema de natureza distinta dos outros três componentes), os coeficientes das correlações ficam praticamente os mesmos.

(1) Nível de significância de 1%.

Quando se inserem esses dados no contexto nacional, essa forte correlação entre a produção de habitações com o FAR e o déficit habitacional é a terceira maior, já que o RS perde, em termos de um melhor ajuste espacial, para o Espírito Santo e o Rio de Janeiro — analisados conjuntamente pelos autores — e o Paraná (Krause; Balbim; Lima Neto, 2013).²²

Os dados apontam, ainda, que dos 497 municípios gaúchos, 279 (56% deles) não tiveram empreendimentos do MCMV.²³ É possível analisar os dados pensando na questão núcleo-periferia da RMPA. Proporcionalmente, mais moradias foram contratadas nos municípios periféricos da RMPA do que no núcleo (Tabela 9).²⁴ O mesmo resultado é encontrado em outras regiões metropolitanas (Rufino, 2015). Novo Hamburgo, um dos subpolos da RMPA, e Porto Alegre, por exemplo, tiveram contratações de, respectivamente, 4,5 e 8,7 habitações para cada 1.000 habitantes, enquanto Arroio dos Ratos e Portão, de 17,5 e 17,4 nessa ordem. São Leopoldo, o outro subpo-

²² De 2015 a 2016, a correlação aumentou, de forma que o posicionamento do Estado pode ter melhorado.

²³ Ou 288 municípios (58,1% deles), se somados também os que foram atendidos pelo FNHIS.

²⁴ Essa situação, no entanto, foi atenuada entre 2015 e 2016, com mais contratações em cidades com maior população.

lo da Região, tem número bastante superior ao do núcleo: 14,1 unidades habitacionais para cada 1.000 habitantes — caso que merece ser estudado com mais atenção.

Tabela 9

Contratações habitacionais do Minha Casa Minha Vida (modalidades Entidades e Empresarial, faixa 1) nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre
— 2007-16

MUNICÍPIOS	UNIDADES HABITACIONAIS 1.000 HABITANTES
Arroio dos Ratos	17,5
Portão	17,4
Canoas	14,5
São Leopoldo	14,1
Igrejinha	12,4
Esteio	11,8
Nova Hartz	11,6
Sapiranga	10,8
Dois Irmãos	8,7
Porto Alegre	8,7
Gravataí	8,5
Sapucaia do Sul	8,3
Alvorada	8,2
Nova Santa Rita	8,1
Santo Antônio da Patrulha	6
Viamão	5,2
Rolante	4,6
Novo Hamburgo	4,5
Montenegro	2,7

FONTE: Brasil (2016).

Esses dados reforçam a crítica à definição da meta física para o MCMV: agregada por estado, a meta do Programa desconsidera a distribuição espacial do déficit intraestadual ou intrametropolitano (Lima Neto; Krause; Furtado, 2014), ou seja, nada garante que os recursos destinados para o Estado sejam aplicados nos municípios que mais precisam de construção de unidades habitacionais no RS — embora os resultados aqui apresentados apontem nesse sentido — ou nas áreas, dentro da Região Metropolitana e dos próprios municípios, que têm maior déficit habitacional. Note-se, no entanto, que aqui não se estão considerando as políticas de urbanização de assentamentos precários, loteamentos, etc.

Por fim, uma das críticas frequentes ao Programa diz respeito ao valor das unidades habitacionais. Conforme a Tabela 10, no MCMV 1, o valor máximo das unidades habitacionais para o RS variou de R\$ 41.000 a R\$ 45.000. No MCMV 2, esse valor subiu e variou de R\$ 48.000 a R\$ 56.000, e, depois, de R\$ 59.000 a R\$ 64.000²⁵, dependendo do tipo de habitação (casa ou apartamento), da localização (Região Metropolitana) e do número de habitantes da cidade.²⁶ Segundo Fagundes e Wartchow (2015), esse aumento no valor máximo dos imóveis não repercutiu em uma melhor localização dos empreendimentos, o que pode significar que o subsídio público foi, em grande parte, absorvido pela especulação imobiliária ou fundiária. Os valores atualizados pelo Índice Nacional do Custo da Construção do Mercado (INCC-M) mostram que a primeira atualização, feita em outubro de 2011, não foi tão discrepante; porém, de 2012 a 2013, de fato, os valores ficaram bem acima da inflação desse setor.

A crítica, portanto, procede parcialmente. Na seção seguinte, apresentam-se novamente os aspectos mais relevantes abordados no texto, com as ressalvas relativas a outros fatores que podem ser discutidos na análise da provisão de habitação social no RS.

²⁵ Há alguma diferença entre os valores do FAR e do FDS.

²⁶ Na OPR, de modo diferente, não está definido o valor máximo das unidades habitacionais, mas, sim, o valor das quotas de subvenção ofertadas, que podem ser complementadas pelo financiamento do valor remanescente da produção de unidades habitacionais. Na primeira seleção, o valor variava de R\$ 12.000 a R\$ 16.000, ao passo que, na seleção de 2011/2012, o valor fixo era de R\$ 25.000 (Krause; Balbim; Lima Neto, 2013).

Tabela 10

Valor máximo das unidades habitacionais a serem construídas com o menor volume de recursos no RS, deflacionado pelo Índice Nacional do Custo da Construção (INCC) — 2009-15

DISCRIMINAÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Valor original (R\$)	41.000	41.000	48.000	59.000	59.000	59.000	59.000
INCC (%)	2,74	7,56	7,58	7,26	8,06	6,74	6,66
Valor + INCC deflacionado (R\$)	42.123,40	45.307,93	48.742,27	52.280,96	56.494,80	60.302,55	64.318,70

FONTE: Portal Brasil (2015).

NOTA: Dados da Portaria n.º 139, de 13 de abril de 2009; da Portaria n.º 465, de 3 de outubro de 2011 e da Portaria n.º 521, de 22 de outubro de 2012 também foram usados.

5 Considerações finais

Apesar das várias críticas existentes ao Programa Minha Casa Minha Vida, como o fato de o setor privado ser o principal agente promotor da política, havendo dificuldades de gestão e fragilizando a legislação urbanística municipal (Cardoso; Queiroz e Mello; Jaenisch, 2015; Melchior, 2014), constatam-se indícios de que existe certo ajuste espacial do Programa. No RS, a contratação de moradias está fortemente relacionada com os municípios que possuem déficit habitacional urbano entre as famílias com rendimentos de até três salários mínimos. Essa relação aponta para indicativos de que a alocação de recursos está sendo efetivamente direcionada para os municípios que apresentam maior carência de moradias. A contratação total de habitações no Estado pelas três modalidades do Programa MCMV (o Entidades, o Empresarial — faixa 1 e o Oferta Pública de Recursos), de 2009 a 2014, corresponde a mais de 35% do déficit urbano constatado em 2010 pelo Censo Demográfico do IBGE.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social não teve atuação tão significativa na provisão de moradias. Seus investimentos foram 16 vezes maiores em urbanização de assentamentos precários do que em construção de unidades habitacionais. Porém, a correlação moderada entre suas contratações de moradias e a insuficiência urbana sugere que a alocação de recursos foi realizada, em parte, para os municípios do RS que mais precisavam. Além disso, estimulou alguns municípios a construir seus planos locais de habitação de interesse local, ainda que a qualidade desses instrumentos político-administrativos não tenha sido avaliada aqui.

Essas avaliações, no entanto, não consideram as oscilações intramunicipais, que são bastante significativas, com a carência de moradias concentrada em algumas áreas dos municípios. Um padrão de contratação de maior número de unidades habitacionais em municípios periféricos, por exemplo, foi constatado na RMPA. Percebe-se que, proporcionalmente à sua população, foram alguns municípios da periferia e não os polos que receberam mais moradias.

De qualquer forma, por ser uma política anticíclica que não foi gestada diretamente pela Secretaria de Habitação, o MCMV mostrou-se bem-sucedido, no sentido de ajudar a manter empregos e o nível de consumo. O Programa

[...] proporcionou, desde o seu lançamento, renda direta de R\$ 120,32 bilhões. Isso representou, até 2014, uma média de 7,8% do PIB e 10,4% do PIB na cadeia produtiva da construção. Nesses seis anos, o MCMV deteve 6% da participação dos empregos na construção civil do país. (GOVERNO..., 2015).²⁷

Por fim, em termos de redução do déficit relativo total, o RS destaca-se dos outros estados brasileiros com o terceiro maior decréscimo, de quase 32%, entre 2007 e 2012. A RMPA, por sua vez, reduziu a situação da insuficiência habitacional de 8,8% dos seus domicílios em 2007 para 5,2% em 2012, o que representa mais de 40% de diminuição (Lima Neto; Furtado; Krause, 2013). Evidentemente, esses resultados não podem ser creditados de maneira exclusiva às contratações de unidades habitacionais financiadas pelo Governo Federal, tampouco consideram uma avaliação qualitativa das unidades habitacionais produzidas, do seu entorno ou da qualidade de vida dos beneficiados, levando em conta os custos provenientes da nova moradia (BRASIL, 2014). No entanto, não podem ser considerados inexpressivos.

²⁷ Documento eletrônico não paginado.

Referências

- AMORE, C. S. Pré-requisitos: para entender o Programa Minha Casa Minha Vida. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. **Minha Casa... e a cidade?: avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (P. 15-27).
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Situação SNHIS**. 2015. Disponível em: <http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site>. Acesso em: 5 jan. 2017.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Banco de Dados** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <daiane.menezes@fee.tche.br> em 13 maio 2016.
- CARDOSO, A. L.; QUEIROZ E MELLO, I. de; JAENISCH, S. T. Implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. **Minha Casa... e a cidade?: avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (P. 73-102).
- DENALDI, R.; LEITÃO, K.; AKAISHI, A. O recente processo de elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: limitações e perspectivas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011. (P. 1-20).
- FAGUNDES, J. R.; WARTCHOW, J. Organização social do território e formas de provisão de moradia na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2000-2010. In: FEDOZZI, L. J.; SOARES, P. R. R. **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (P. 219-252).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte, 2012.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Instalador do déficit habitacional — Referência 2010**. 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 5 jan. 2017.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte, 2015.
- GOVERNO ampliará subsídios para famílias com renda de até R\$ 2.350 no Minha Casa Minha Vida 3. 2015. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/mcmv3/>>. Acesso em: 24 set. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 5 jan. 2017.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1853, p. 1-50, 2013.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? In: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**, v. 2. Brasília: Ipea, 2014. (P. 191-209).
- LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Brasília: IPEA, 2013. (Nota técnica n.5). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.
- LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento. In: RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**, v.2. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. P. 79-119.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H.. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. P.113-136.

MELCHIORS, L. C. **Agentes produtores do espaço urbano e a questão da habitação**: distribuição territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí. 2014. 196 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) — Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MENEZES, D. B.; POSSAMAI, A. J. **Desenvolvimento humano e bem-estar urbano nas regiões metropolitanas brasileiras**: um novo índice sintético. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2015. (Textos para Discussão FEE n.135).

SAMPSON, R. J. **Notes on neighborhood inequality and urban design**. 2014. Disponível em: <<http://citiespapers.ssrc.org/notes-on-neighborhood-inequality-and-urban-design/>>. Acesso em: 28 out. 2016.

PORTAL BRASIL. **Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) 2009-2015**. 2016. Disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/incc.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

PORTO ALEGRE. Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB). **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre**. 2011. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/revista_silvia_ultima_com_capa.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

PREFEITURA inicia notificação de imóveis ociosos e aplicação do IPTU progressivo. 2014. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/4919#ad-image-0>>. Acesso em: 28 out. 2016.

RUFINO, M. B. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. **Minha Casa... e a cidade?: avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (P. 51-71).

