

Habitação de interesse social na Região Metropolitana de Porto Alegre: resultados do Minha Casa Minha Vida entre 2007 e 2015

Resumo

Esse artigo tem dois objetivos: 1) mostrar a eficiência no quesito velocidade das modalidades do Minha Casa Minha Vida voltadas para habitação urbanas de interesse social, de 2009 a 2015, na Região Metropolitana de Porto Alegre. Mediante análise quantitativa, percebe-se que, a princípio, a modalidade Faixa 1, que opera via mercado, é mais eficiente. Porém, se na modalidade Entidades separa-se aqueles empreendimentos que se realizam em uma fase e possuem participação social desde o início do projeto, nesse caso, supera a Faixa 1. Isto é, às vezes a participação dos beneficiários pode ser eficiente. 2) testar o ajuste espacial entre as contratações das moradias e o déficit. Uma correlação forte é observada, mostrando que a alocação de recursos foi destinada aos municípios que mais precisavam, ainda que não seja possível afirmar que as moradias estão localizadas nas regiões que apresentam maior déficit.

Palavras-chaves

Minha Casa Minha Vida, Déficit Habitacional Urbano, Habitação de Interesse Social, Região Metropolitana de Porto Alegre

Abstract

This article has two objectives: 1) to show the efficiency on the matter of speed of MCMV modes which face urban social housing, from 2009 to 2015, in the metropolitan area of Porto Alegre. Through quantitative analysis, at first, the Business mode, which operates through the market, is more efficient. However, if the Entity mode separates those enterprises that take place in one phase and have social participation since the beginning of the project, in this case, Entity mode exceeds the Business one. I.e., sometimes the participation of the beneficiaries can be efficient. 2) to test the spatial fit between the hiring of houses and the housing deficit. A strong correlation is observed, showing that the resources were allocated to municipalities most in need, although it is not possible to say that the dwellings are located in areas with higher deficits.

Keywords

Minha Casa Minha Vida, Urban Housing Deficit, Social Housing, Greater Porto Alegre

JEL: L38; L31; R21; R31

1 Introdução

Após um amplo esforço de organizações sociais e do Ministério das Cidades (MCidades), o Sistema Nacional Habitação de Interesse Social¹ foi criado para atender famílias com baixa renda, incluindo participação social por meio dos conselhos. A crise de 2008 fez com que o governo federal optasse por medidas ditas anticíclicas. Entre essas medidas estava criação do Minha Casa Minha Vida (MCMV), em 2009². 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 PIB de R\$ 29,8 bilhões, renda que equivaleu a 0,6% do PIB brasileiro daquele ano (BRASIL, 2014).

Apesar de o MCMV não contar com representação social no seu Comitê de Acompanhamento e de sua proposta inicial não contemplar a faixa de renda de até três salários mínimos (por não ser atrativa ao setor privado), demandas populares conseguiram introduzir esse segmento no programa (LOUREIRO, MACARIO, GUERRA, 2014). Desde que os investimentos do MCMV foram iniciados, a provisão de habitação de interesse social, aquela destinada a famílias de até três salários mínimos, nas regiões metropolitanas do país foi realizada basicamente por meio duas modalidades do Programa: o Entidades e o Empresarial-Faixa 1³.

A Faixa 1 opera via mercado⁴. Entre suas diretrizes estão a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas; a criação de novos postos de trabalho, especialmente por meio da cadeia produtiva da construção civil; e a execução de trabalho social, entendido como um conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativas, voltadas para o

¹ Lei Federal n. 11.124 de 16 de junho de 2005.

² Lei Federal n. 11.977 de julho de 2009.

³ As outras duas faixas vão de três a seis e de seis a dez salários mínimos e não configuram habitação de interesse social. Em uma terceira modalidade, voltada à habitação de interesse social, a Oferta Pública de Recursos, apenas um município da RMPA foi selecionado. Rolante teve suas trinta casas concluídas e a maior parte delas já entregues.

⁴ O Governo Estadual ou Municipal assina o Termo de Adesão com a Caixa Econômica Federal (CEF). A CEF passa então a receber propostas de compra de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos para análise. Após a análise, a CEF contrata a operação e acompanha a execução das obras pela construtora. A contratada responsabiliza-se pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados.

fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais.⁵

A Entidades, por sua vez, opera por meio de organizações sem fins lucrativos habilitadas junto ao MCidades para tanto⁶. A modalidade considera o acesso à moradia regular uma condição para que as famílias de baixa renda possam superar suas vulnerabilidades sociais e alcançar sua efetiva inclusão na sociedade e que o acesso ao financiamento habitacional para estas famílias que não têm capacidade de poupança exige condições especiais e subsidiadas. Além disso, os estímulos ao regime de cooperativismo e à ajuda mútua seriam formas de garantir que a população seja protagonista na solução dos seus problemas comuns dentro das necessidades e características dos usos e costumes locais.⁷

Até 2015, o MCMV tinha contratado 31.203 habitações, suficientes para responder a 42% do déficit habitacional de interesse social de 74.720 moradias constatado em 2010 pelo Censo Demográfico do IBGE na RMPA. Nessa região, concentravam-se 42% do déficit de habitação urbana de interesse social do RS, frente a 38% da população.

Este artigo propõe-se a: 1) verificar se alguma das modalidades do MCMV conclui e entrega mais rapidamente as moradias contratadas para o seu público-alvo, sendo o tempo um dos itens utilizados para aferir a eficiência de uma política pública⁸; 2) analisar a adequação especial alcançada por esses Programas nos municípios da RMPA frente ao déficit habitacional urbano das famílias de baixa renda, diagnosticado pelo Censo Demográfico já mencionando. Os dados utilizados foram fornecidos pelo MCidades, em novembro de 2015, pela Caixa Econômica Federal, em outubro de 2015.

As condições de habitação estão relacionadas com a renda, a saúde e a escolaridade dos residentes (MENEZES, POSSAMAI, 2015). Elas configuram o chamado efeito vizinhança. Desse modo, é possível afirmar que os esforços para alcançar um maior nível de desenvolvimento socioeconômico exigem atentar para o problema do déficit habitacional enfrentado pelas famílias de baixa renda. As políticas de provisão de habitação de interesse social estão voltadas para esse problema e é importante conhecer alguns de seus resultados.

⁵Portaria n. 465 de 03/10/2011 / Ministério das Cidades.

⁶Cooperativas habitacionais ou mistas, Associações e Entidades privadas sem fins lucrativos, responsáveis por mobilizar, congregar, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos de engenharia, de trabalho social e documentação a serem financiados e gestão das obras e serviços do empreendimento, conjuntamente com os beneficiários tomadores dos financiamentos.

⁷Resolução n. 141 de 10 de junho de 2009 / Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social.

⁸Uma avaliação de eficiência como um todo não será feita já que faltam informações sobre os terrenos de alguns empreendimentos para que o custo das habitações pudesse ser calculado.

A seção 2 discorre sobre a forma como é instrumentalizado o conceito de habitação de interesse social e a definição de déficit habitacional. Nessa seção, mostram-se os dados do déficit da RMPA.

Na seção 3, para ilustrar a abrangência do programa e verificar qual das duas modalidades do MCMV aqui expostas tem maior taxa de conclusão e entrega das habitações contratadas, o andamento dos contratos na RMPA é apresentado.

A quarta seção mostra as correlações da contratação de habitações de interesse social com o déficit habitacional urbano e a concentração dessas contratações nos municípios da RMPA. Por último, aponta-se algumas considerações finais sobre o MCMV.

2 Habitação de interesse social, déficit habitacional urbano nos municípios da RMPA e o Minha Casa Minha Vida

Habitações de interesse social servem para atender o déficit habitacional das camadas da população com menos recursos. Esse conceito é operacionalizado, no Brasil, por meio de renda familiar de até três salários mínimos. O déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro, está ligado às deficiências do estoque de moradias e de condições habitacionais inadequadas. Engloba: 1) habitações precárias, as quais podem ser subdivididas em domicílios improvisados e domicílios rústicos; 2) coabitação familiar, composta por todos os domicílios permanentes de famílias conviventes com intenção declarada de se mudar; 3) ônus excessivo de aluguel, que represente 30% ou mais da renda familiar; e 4) adensamento excessivo em domicílios locados, traduzido em três pessoas ou mais por dormitório.

A tabela abaixo mostra o déficit habitacional urbano absoluto para os 34 municípios da RMPA. Note-se que, como era de se esperar, os déficits absolutos maiores ficam nos municípios com maior população: todas as sete cidades com mais de 200 mil habitantes (em negrito) estão nas primeiras sete posições.

Tabela 1

Déficit habitacional urbano para domicílios com rendimentos de até 3 salários mínimos dos 20 municípios gaúchos com maior déficit habitacional urbano

Município	População estimada em 2013	Déficit habitacional urbano	Ranking déficit habitacional urbano
Alvorada	204.750,00	3.743	6
Araricá	5.195,00	91	32
Arroio dos Ratos	14.132,00	299	26
Cachoeirinha	124.472,00	2.114	9
Campo Bom	63.339,00	783	15
Canoas	338.531,00	6.311	2
Capela de Santana	12.323,00	71	33
Charqueadas	37.589,00	472	21
Dois Irmãos	29.528,00	313	24
Eldorado do Sul	36.911,00	544	18
Estância Velha	45.500,00	597	17
Esteio	83.700,00	1.053	12
Glorinha	7.364,00	11	34
Gravataí	269.022,00	4.389	4
Guaíba	98.688,00	1.670	10
Igrejinha	33.711,00	521	19
Ivoti	21.450,00	276	28
Montenegro	62.484,00	980	13
Nova Hartz	19.620,00	259	29
Nova Santa Rita	24.859,00	328	23
Novo Hamburgo	247.781,00	4.334	5
Parobé	54.599,00	718	16
Portão	33.212,00	431	22
Porto Alegre	1.467.823,00	29.918	1
Rolante	20.479,00	182	31
Santo Antônio da Patrulha	41.579,00	516	20
São Jerônimo	23.263,00	207	30
São Leopoldo	225.520,00	4.508	3
São Sebastião do Caí	23.128,00	311	25
Sapiranga	78.718,00	1.402	11
Sapucaia do Sul	137.104,00	2.652	8
Taquara	56.896,00	844	14
Triunfo	27.394,00	277	27
Viamão	250.028,00	3.594	7

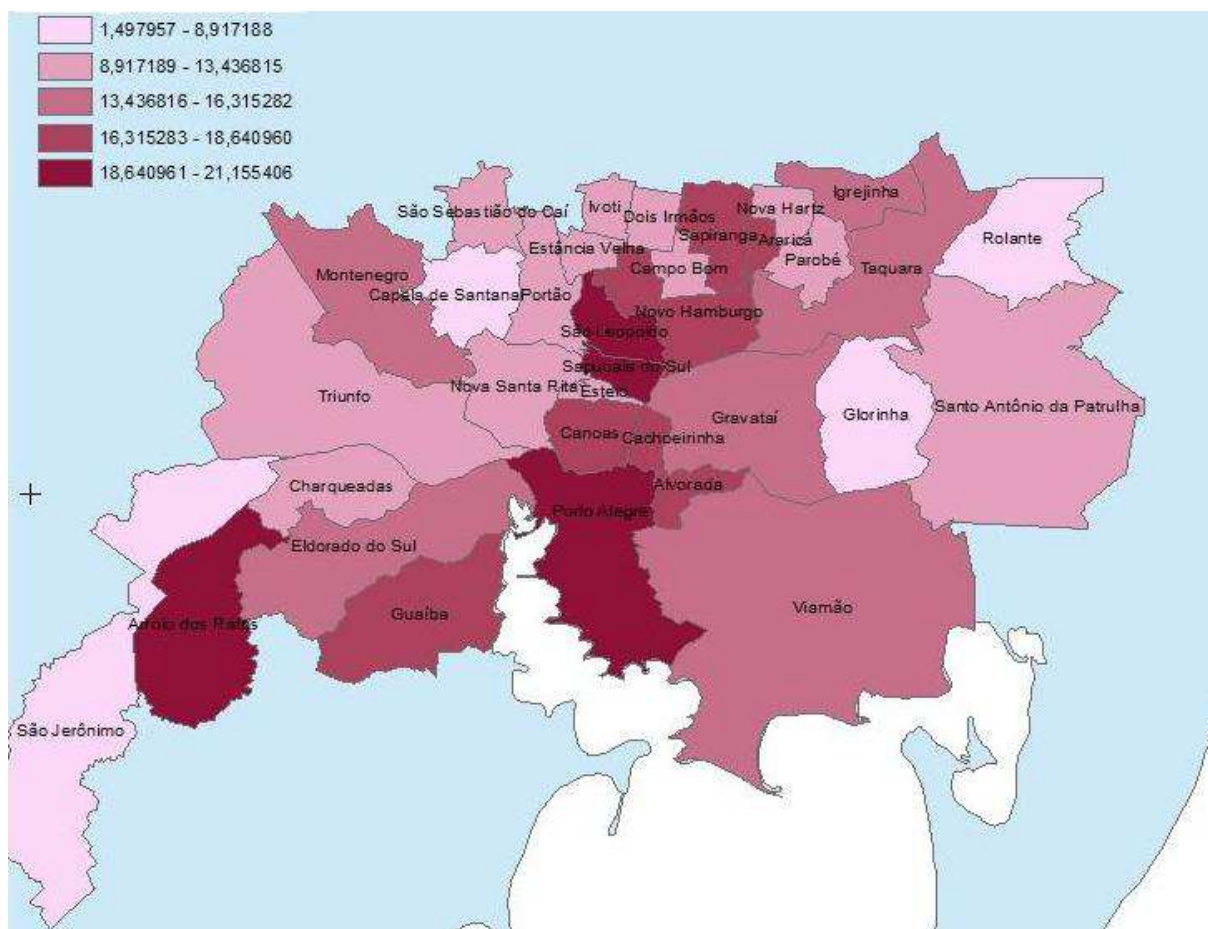
Fonte: Fundação João Pinheiro e Censo Demográfico 2010 (IBGE).

Nota: Foram incluídos tanto o déficit habitacional urbano para domicílios com rendimento de 0 a 3 salários mínimos quanto para domicílios sem rendimento. Os totais, quando incluídos os domicílios sem rendimentos, não variam significativamente, mas apresentam um pequeno aumento.

Proporcionalmente, no entanto, a situação de Porto Alegre é melhor do que a de Arroio dos Ratos (tomando a estimativa da população como uma proxy para o número de domicílios) e pouco pior do que a de Sapucaia do Sul, como pode ser visto na figura abaixo. Enquanto a capital precisava de 20,38 domicílios para cada mil habitantes em 2010, Arroio dos Ratos precisava de 21 e Sapucaia do Sul de 19,34. São Leopoldo encontra-se em patamares semelhantes, o que era esperado por ser um subpolos da RMPA, que por muito tempo atraiu mais pessoas do que os demais municípios da região.

Figura 1.

Déficit habitacional urbano relativo aos domicílios de zero a três salários mínimos (número de domicílios por mil habitantes)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FJP (2010) e do IBGE (2013).

Quanto aos itens que mais contribuem para o déficit humano urbano, como pode ser visto na Tabela 2, o **ônus excessivo com aluguel** é o mais expressivo. Representa uma média de 55% do déficit dos municípios, sendo seu menor percentual 29% em Arroio dos Ratos e o maior de 100% em Glorinha. Isto é, se os valores dos aluguéis fossem mais baixos ou aumentasse a renda desses domicílios nesse município, não seria necessário construir mais moradias.

Depois, o componente **domicílios precários** apresenta maior participação no déficit das cidades da RMPA, com uma média de 30%. Trata-se, no entanto, do componente majoritário em Nova Santa Rita, Santo Antônio da Patrulha, Arroio dos Ratos e São Jerônimo. Somado ao adensamento excessivo, esse componente é aquele com as mais difíceis condições de habitação e deveriam ser os alvos prioritários dos programas de provisão de moradias (como o MCMV).

Menos relevante na composição do déficit habitacional urbano de interesse social é a **coabitação**, que representa, em média, 13% do déficit dos municípios da RMPA. Os

municípios que mais sofrem com ela são Charqueadas e Viamão. O **adensamento excessivo** é quase inexpressivo, representando uma média de 2% do déficit nos municípios, alcançando um máximo de 8% em Portão. Essas informações são relevantes porque diferentes políticas públicas atacam cada um desses problemas.

O ônus excessivo com aluguel, por exemplo, deve ser enfrentado por outras políticas que não as de provisão habitacional, o que já foi reconhecido pelo próprio MCidades. Inclusive, a análise da evolução dos dados sobre habitação nas PNADs 2007-2012 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 do mercado formal e informal de aluguéis (KRAUSE, BALBIM, LIMA NETO, 2014).

Tabela 2

Déficit habitacional urbano nos 34 municípios da RMPA para a faixa de até 3 salários mínimos, separado pelos seus quatro componentes

Município	Domicílios Precários	%	Coabitação familiar	%	Adensamento excessivo	%	Ônus Excessivo com Aluguel	%
Alvorada	1.393	37	710	19	86	2	1.554	42
Araricá	39	43	9	10	4	4	39	43
Arroio dos Ratos	154	51	54	18	4	1	87	29
Cachoeirinha	758	36	223	11	40	2	1.093	52
Campo Bom	73	9	81	10	24	3	605	77
Canoas	2.271	36	785	12	191	3	3.063	49
Capela de Santana	0	0	11	16	0	0	60	84
Charqueadas	135	29	117	25	12	2	209	44
Dois Irmãos	27	9	4	1	23	7	259	83
Eldorado do Sul	205	38	114	21	11	2	213	39
Estância Velha	201	34	52	9	12	2	331	56
Esteio	179	17	180	17	22	2	672	64
Glorinha	0	0	0	0	0	0	11	100
Gravataí	1.583	36	784	18	111	3	1.911	44
Guaíba	578	35	239	14	24	1	830	50
Igrejinha	139	27	45	9	20	4	317	61
Ivoti	11	4	27	10	0	0	238	86
Montenegro	197	20	148	15	28	3	606	62
Nova Hartz	24	9	13	5	5	2	218	84
Nova Santa Rita	192	59	13	4	11	3	111	34
Novo Hamburgo	1.235	28	554	13	98	2	2.447	56
Parobé	268	37	47	7	29	4	374	52
Portão	95	22	75	17	34	8	228	53
Porto Alegre	7.959	27	4.152	14	683	2	17.124	57
Rolante	79	44	5	3	0	0	98	54
Santo A. da Patrulha	268	52	29	6	24	5	196	38
São Jerônimo	104	50	43	21	0	0	60	29

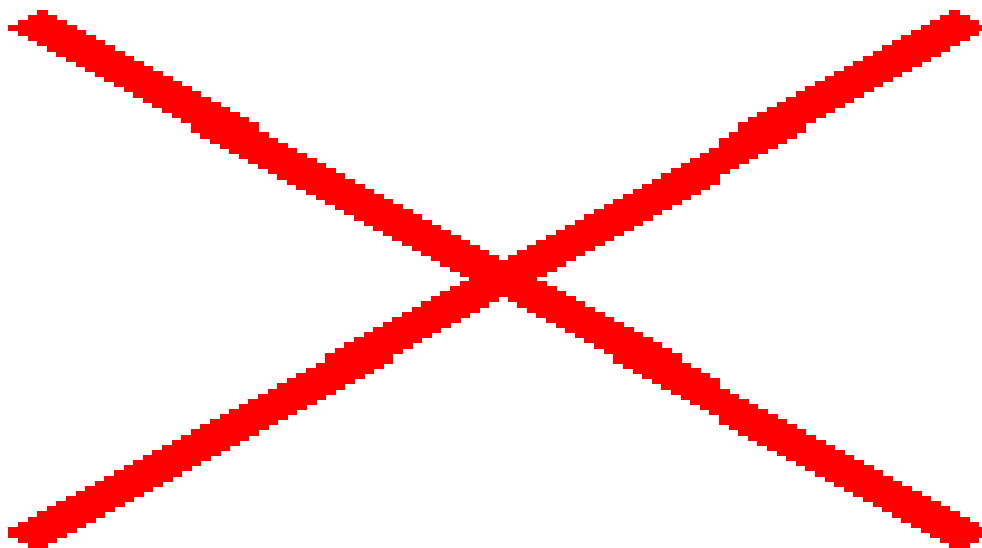
São Leopoldo	1.505	33	589	13	141	3	2.273	50
São Sebastião do Cai	56	18	47	15	0	0	208	67
Sapiranga	467	33	142	10	17	1	776	55
Sapucaia do Sul	839	32	417	16	64	2	1.332	50
Taquara	301	36	143	17	0	0	401	47
Triunfo	132	48	32	12	0	0	113	41
Viamão	1.261	35	860	24	79	2	1.394	39

Fonte: Fundação João Pinheiro, Censo Demográfico 2010 (IBGE).

Na RMPA, ao déficit total de quase 126 mil, correspondiam quase 120 mil domicílios vazios. Quando apenas o déficit urbano e os imóveis desocupados nessas áreas fossem levados em conta, a diferença crescia apenas um pouco, como pode ser conferido no Gráfico 1. Mesmo descontados aqueles que não estão em condições de serem habitados, se esses imóveis fossem destinados ao público que compõe o déficit (o que geralmente não acontece), não haveria necessidade de provisão de habitações, até porque por volta da metade do déficit trata-se de gasto excessivo com aluguel.

Gráfico 1.

Déficit Habitacional total e urbano e domicílios vagos totais e urbanos na Região Metropolitana de Porto Alegre



Fonte: Fundação João Pinheiro, Censo Demográfico 2010 (IBGE).

Esse quadro existe apesar de o reconhecimento do direito à cidade e à moradia digna, especialmente da população de baixa renda, já estarem garantidos na Constituição da República de 1988. Porém, esses direitos foram disciplinados apenas em 2001, com a vigência do Estatuto da Cidade. Em 2003, foi criado o MCidades, responsável pela gestão da habitação, do saneamento, do transporte público e da ordenação territorial.

3 Andamento dos contratos do Minha Casa Minha Vida no RMPA até o final de 2015

Segundo dados do Governo Federal, até outubro de 2015, O MCMV Faixa 1 contratou 25.206 unidades habitacionais na RMPA. Nessa modalidade, 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, dos cadastros definidos pelas prefeituras (RUFINI, 2015). A aprovação de um empreendimento exige que a construtora tenha apresentado documentos à CEF – a operadora do programa – que comprovem a sua 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. Os dados disponibilizados pelo Governo mostram que, das 31 empresas que contrataram empreendimentos via FAR, a Kaefe e a Baliza, ambas de São Leopoldo, são responsáveis por 25 (34%) dos 74 empreendimentos contratados. Os 49 empreendimentos restantes estão sendo construídos por 29 empresas, cada uma responsável por, no máximo, quatro empreendimentos.

Das 25.206 unidades habitacionais contratadas pela Faixa 1, 11.772 foram concluídas (47% delas) e 10.013 (40%) foram entregues entre 2009 e 2015 (Tabela 3). Os dados fornecidos em outubro de 2015 apontavam que todas as 5.793 moradias contratadas em 2009 foram entregues. Dos 15 empreendimentos contratados em 2010, apenas um ainda não tinha concluído as habitações. Em 2011, foram 1.080 unidades habitacionais contratadas e entregues. Dos 14 empreendimentos iniciados em 2012, todos tiveram as suas unidades concluídas, porém, dois deles ainda não tinham entregado as moradias para os beneficiários. Por fim, os empreendimentos contratados em 2013 e 2014, como esperado, são os que tiveram menor número de habitações concluídas (das 20.371 unidades financiadas, apenas 3.480 foram entregues).

Tabela 3.

Habitacões contratadas, concluídas e entregues nas modalidades do Minha Casa Minha Vida entre 2009 e 2015 na RMPA

Modalidade/ Habitacões	Status	das	Faixa 1	Entidades
CONTRATADAS			25.206	5.997
Concluídas			11.772	2.298
Concluídas (%)			47	38
Entregues			10.013	952
Entregues (%)			40	16

Fonte: Ministério das Cidades (2015)

A segunda modalidade, a Entidades, atende famílias na mesma faixa de renda, porém organizadas em cooperativas, sindicatos ou associações sem fins lucrativos. Essa modalidade foi responsável pela contratação de 5.997 unidades habitacionais na RMPA.⁹ Mesmo essa representando apenas 1/4 da produção da Faixa 1, não é uma produção residual em comparação aos demais estados, como apontado por Rufino (2015), ainda que haja dificuldade para se diferenciar qualitativamente dos empreendimentos realizados pela Faixa 1¹⁰. De todo modo, trata-se de uma modalidade que depende de uma organização social preexistente, o que representa uma dificuldade para sua difusão em outros estados.

Na Entidades, das 5.997 unidades habitacionais contratadas, 2.298 foram concluídas (38% delas) e 952 (16%) entregues. Como pode ser visto na Tabela 3, a modalidade Entidades apresenta percentual mais baixo de moradias concluídas e entregues, além da maior diferença entre conclusão e entrega. Especialmente essa última situação é preocupante, já que a dificuldade na entrega formal da habitação pode gerar ocupações indevidas.

Dos sete empreendimentos contratados nessa região até 2010, todos tiveram suas habitacões concluídas e apenas um ainda não tinha entregado as moradias para os beneficiários. Dos oito empreendimentos iniciados entre 2011 e 2012, somente dois não tiveram as suas unidades concluídas, porém, cinco deles não tiveram as moradias entregues. Dos 14 empreendimentos iniciados entre 2013 e 2015, oito não foram concluídos e outros seis não foram entregues. Vários deles estão na primeira etapa, de pagamento de assistência

⁹ Contrataram moradias 14 cooperativas: a dos CORREIOS construiu quatro empreendimentos, a do DMAE e a Dois Irmãos construíram três, a COOMETAL e a COOPERNOVA, dois. As outras onze cooperativas construíram um empreendimento cada. Ainda, duas associações e dois institutos se responsabilizaram por um empreendimento cada.

¹⁰ O Rio Grande do Sul tem uma grande tradição de cooperativismo para a construção de moradias. Wartchow (2012) apontou que o estado concentrava um terço dos empreendimentos realizados pela Entidades e o Programa Crédito Solidário (antecessor do Entidades), sendo que quase metade deles localizava-se na RMPA.

técnica e despesas com legalização em terrenos transferidos ou em processo de transferência pelo poder público ou de propriedade da Entidade Organizadora.

Uma análise mais detida da modalidade, no entanto, mostra diferenças grandes entre os dois tipos de contratações.

No caso das contratações com **entidades como substitutas temporárias** dos beneficiários finais, o valor financiado disponibilizado é classificado em:

- 1) a aquisição de terreno e Assistência Técnica/Trabalho Social/Legalização;
- 2) o pagamento de assistência técnica e despesas com legalização em terrenos transferidos e em processo de transferência pelo poder público ou de propriedade da Entidade Organizadora.

No caso das **contratações com os beneficiários**, isto é, com as pessoas físicas cujas famílias se enquadram nas regras do programa e que sejam participantes e indicadas pela Entidade Organizadora, é possível saber os empreendimentos em que há:

- a) aquisição de terreno e construção;
- b) construção em terreno próprio;
- c) construção em terreno de terceiros.

A proporção de cada tipo de contratação pode ser vista na Tabela 4, abaixo:

Tabela 4.

Atividades contratadas dos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida – Entidades na RMPA

	Contratações com entidades como substitutas temporárias	%	Contratações com os beneficiários	%
Aquisição de terreno e Assistência/Trabalho Social/Legalização	16	84	-	-
Aquisição de terreno e construção	-	-	8	80
Pagamento de assistência e despesas com legalização em terrenos em processo ou transferidos pelo poder público ou de propriedade da Entidade Organizadora	3	16	-	-
Construção em terreno próprio	-	-	1	10
Construção em terreno de terceiros	-	-	1	10
Total	19	100	10	100

Fonte: Caixa Econômica Federal (2015)

Os 19 empreendimentos contratados com **entidades como substitutas dos beneficiários são realizados em duas etapas**: primeiro, assinam um contrato por meio do qual obtêm verbas para o projeto e terreno e, depois, assinam outro para a construção em si.

Logo, são os que demoram mais para entregar as habitações, com 30% de conclusão e 4% de entrega das moradias para os beneficiários (de um total de 5.203 unidades).

Por outro lado, os 10 empreendimentos contratados diretamente com os beneficiários (que totalizaram 794 moradias contratadas), com participação das famílias selecionadas desde a concepção do projeto, possuem uma única etapa e têm **uma taxa de 92% de conclusão e de entrega, maior até do que os percentuais do MCMV Faixa 1**, apresentados na Tabela 3.

Porém, ainda que esse segundo modo de contratação envolva participação social desde o início do projeto, não são todos seus empreendimentos que utilizam autoconstrução, mutirão, autoajuda ou administração direta (contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários). Em alguns casos, a construção se dá por meio da empreitada global, que significa a contratação pela Entidade Organizadora de empresas especializadas para execução da obra ou do serviço por preço total. Na adoção dos outros regimes, a assistência técnica especializada é exigida. Ainda, em construção verticalizada, a empreitada global é obrigatória, exceto quando o Responsável Técnico da Entidade Organizadora ou Assessoria Técnica comprovarem experiência em gestão de obras desse tipo e porte.

De qualquer forma, o melhor desempenho em termos velocidade de entrega dos benefícios por esses empreendimentos da Entidades em relação à Faixa 1 mostra que a participação social pode gerar políticas públicas mais eficientes nesse quesito. Possivelmente isso se dê pelo fato de os beneficiários estarem envolvidos desde o começo, fiscalizarem o andamento dos processos e se disporem a, quando os processos estão trancando, oferecer contrapartidas do próprio bolso para dar continuidade, seja às obras, seja em relação à documentação necessária. Essas contrapartidas aparecem nos dados fornecidos pelo Governo Federal. No entanto, para provar essa hipótese, outros dados e outra metodologia de pesquisa deveriam ser utilizadas.

4 Distribuição dos recursos de habitação de interesse social dentro do Minha Casa Minha Vida na RMPA

O critério de distribuição de recursos pelas unidades da federação brasileira considera o déficit habitacional absoluto de cada estado¹¹, não levando em conta as diferenças entre os municípios.

Fagundes e Wartchow (2015) salientam o fato de a RMPA ter expressiva produção na modalidade Entidades, 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. Isso apesar de terem menos experiência para a execução de empreendimentos e a aquisição de terras, e precisarem reunir a demanda e fazer a gestão dos associados. Como pode ser observado na Tabela 5, os empreendimentos da Entidades costumam ser menores do que os do Empresarial, tendo o primeiro uma média de 207 unidades habitacionais por empreendimento e o segundo, de 340. Da metade de 2009 até outubro de 2015, ambas as modalidades contrataram juntas 31.203 unidades divididas em 103 empreendimentos na RMPA.

Tabela 5

Número de habitações por empreendimento da Faixa 1 e da Entidades na RMPA

MCMV	Faixa 1	Entidades
Média por empreendimento	340	207
Mediana	253	200
Moda	240	360
Desvio padrão	175,52	139,7
Mínimo de unidades habitacionais	13	24
Máximo de unidades habitacionais	3.000	480
Soma	25.206	5.997
Contagem empreendimentos	74	29

Fonte: Caixa Econômica Federal, outubro de 2015

A maior contratação de habitações, tanto pela modalidade Entidades quanto pela Faixa 1, foi em Porto Alegre (Quadro 1), cidade campeã em déficit absoluto. A segunda maior contratação, pela Entidades, aconteceu em Viamão, ao passo que, pela Faixa 1, em Canoas. Também concentraram contratações, pela Faixa 1, São Leopoldo e Gravataí.

Quadro 1.

Contratações de habitações pela Entidades e pela Faixa 1 na Região Metropolitana de Porto Alegre

Município	Habitações	Habitações
-----------	------------	------------

¹¹Artigo 3º do decreto n. 6.819 de abril de 2009, o artigo 5º do decreto n.6.962 de setembro de 2009, e resolução 194 de dezembro de 2012.

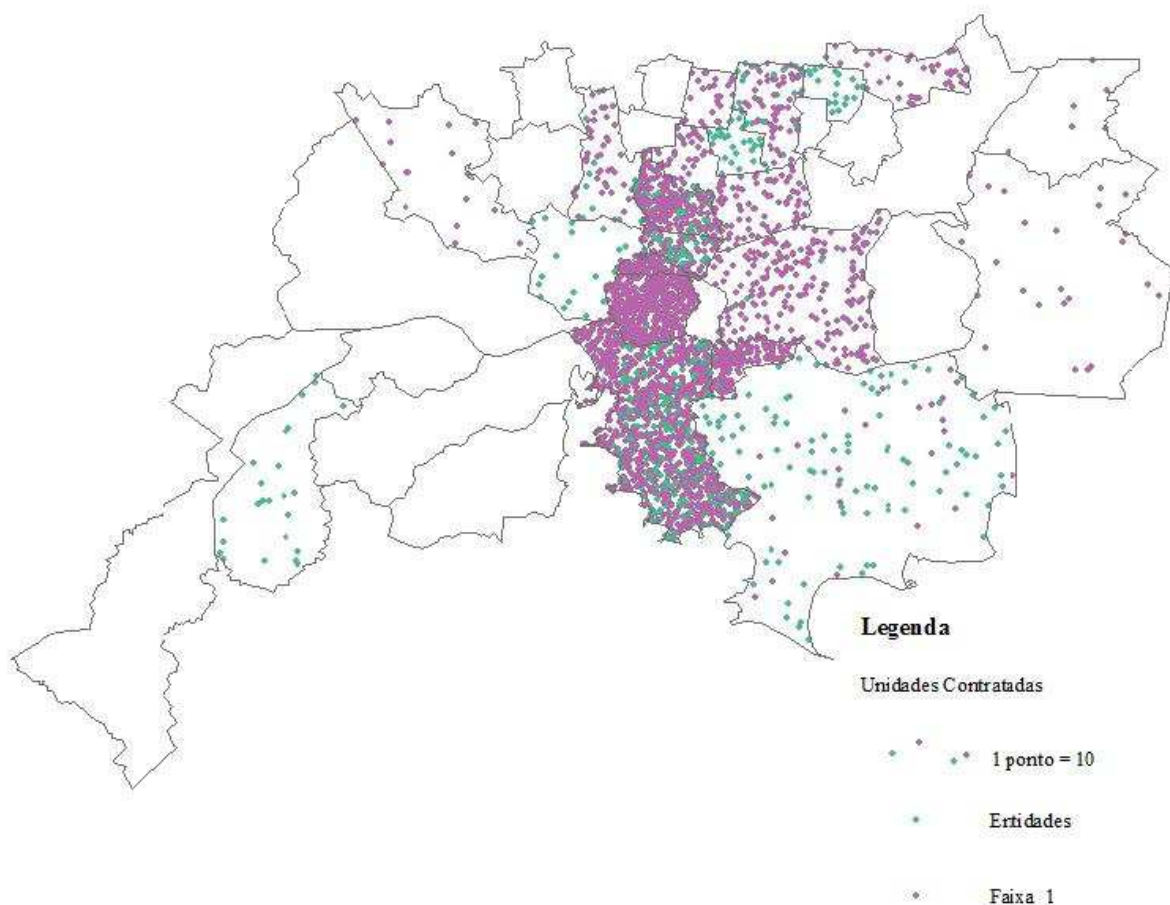
	contratadas pela Entidades	contratadas pela Faixa 1
Alvorada	24	1.580
Araricá	0	0
Arroio dos Ratos	238	0
Cachoeirinha	0	0
Campo Bom	314	0
Canoas	24	4.681
Capela de Santana	0	0
Charqueadas	0	0
Dois Irmãos	0	240
Eldorado do Sul	0	0
Estância Velha	0	0
Esteio	0	952
Glorinha	0	0
Gravataí	50	2.124
Guaíba	0	0
Igrejinha	0	394
Ivoti	0	0
Montenegro	0	160
Nova Hartz	213	0
Nova Santa Rita	185	0
Novo Hamburgo	0	1.075
Parobé	0	0
Portão	100	437
Porto Alegre	2.844	9.358
Rolante	0	60
Santo Antônio da Patrulha	0	240
São Jerônimo	0	0
São Leopoldo	394	2.370
São Sebastião do Caí	0	0
Sapiranga	232	581
Sapucaia do Sul	376	714
Taquara	0	0
Triunfo	0	0
Viamão	1.003	240

Fonte: Caixa Econômica Federal, outubro de 2015

A distribuição das contratações pode ser conferida na figura abaixo e pode estar relacionados com os critérios de priorização do MCMV (entre eles, doação de terrenos pelo poder público, oferecimento de contrapartida, incentivos fiscais, etc.). Note-se que as quatro cidades com maior déficit absoluto (Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo e Gravataí) tiveram os maiores números de contratação, por um ou outro programa. As três seguintes, Novo Hamburgo, Alvorada e Viamão, não tiveram o mesmo desempenho.

Figura 2.

Contratações de habitações pela Entidades e pela Faixa 1 na Região Metropolitana de Porto Alegre



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MCidades (2015).

A questão que resta para ser respondida é se o déficit habitacional urbano de interesse social e as contratações do MCMV estão relacionados. A Tabela 6, abaixo, mostra a forte correlação entre essas variáveis. Portanto, o programa contratou mais onde havia maior déficit habitacional urbano absoluto. Para afirmações mais taxativas sobre o combate ao déficit, no entanto, seria necessário o cruzamento com informações dos beneficiários, a fim de saber se eles se encontram entre as famílias caracterizadas em situação de déficit.

Tabela 6

Correlação Habitações contratadas pela Entidades, pela Faixa 1 e pelas duas modalidades somadas com¹² déficit habitacional urbano absoluto (domicílio com até 3 salários mínimos) na RMPA

Correlação	Déficit habitacional urbano absoluto
------------	--------------------------------------

¹²Se 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 são praticamente os mesmos.

Habitações Faixa 1	(1)0,946
Habitações Entidades	(1)0,913
Habitações MCMV	(1)0,974

Fonte: Caixa Econômica Federal, outubro de 2015.

(1) Nível de significância de 1%.

É possível, ainda, analisar os dados pensando na questão núcleo-periferia da RMPA. Proporcionalmente, mais moradias foram construídas nos municípios periféricos da RMPA do que no núcleo (Tabela 7). O mesmo resultado é encontrado em outras regiões metropolitanas (RUFINO, 2015). Porto Alegre e Novo Hamburgo, um dos subpolos da RMPA, por exemplo, tiveram contratações de oito e quatro habitações a cada mil habitantes, enquanto Arroio dos Ratos e Portão, 17 e 16, respectivamente.

Tabela 7

Contratação habitacionais do Minha Casa Minha Vida (modalidades Entidades e Faixa 1) nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre por mil habitantes

Município	(unidades habitacionais /pop)*1000
Arroio dos Ratos	17
Portão	16
Canoas	14
São Leopoldo	12
Igrejinha	12
Esteio	11
Nova Hartz	11
Sapiranga	10
Porto Alegre	8
Dois Irmãos	8
Gravataí	8
Sapucaia do Sul	8
Alvorada	8
Nova Santa Rita	7
Santo Antônio da Patrulha	6
Viamão	5
Campo Bom	5
Rolante	4
Novo Hamburgo	4
Montenegro	3

Fonte: Caixa Econômica Federal, outubro de 2015

São Leopoldo, o outro subpolo da região, tem número bastante superior à capital: 12 unidades habitacionais a cada mil habitantes – caso que merece ser estudado com mais atenção.

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, felizmente, os resultados aqui apresentados apontem nesse sentido – ou nas áreas, dentro da região metropolitana e dos próprios municípios, que têm maior déficit habitacional. Esse último aspecto, é mais complicado. Além dos dados da tabela anterior, Fagundes e Wartchow (2015) observam que quando os municípios organizam chamadas públicas e definem os terrenos, esses geralmente são localizados em áreas pouco urbanizadas (onde normalmente não se concentra o déficit habitacional). Note-se, no entanto, que aqui não se está considerando as políticas de urbanização de assentamentos precários, loteamentos, etc.

5 Considerações finais

Esse artigo propôs-se, primeiramente, a expor o panorama relativo às contratações, conclusões e entregas das unidades habitacionais do MCMV destinado à habitação de interesse social, exposto por modalidade do programa, na RMPA. Constatou-se que a contratação total de habitações na região pelas duas modalidades do MCMV (a Entidades e a Faixa 1), de 2009 a 2015, corresponde a quase 42% do déficit habitacional urbano constatado pelo Censo Demográfico do IBGE em 2010 na RMPA.

Apontou-se que a Faixa 1, modalidade que funciona via mercado, tem a maior taxa de conclusão e de entrega de habitações. Porém, a Entidades foi mais eficiente do que a Faixa 1 no quesito velocidade de entrega das moradias aos beneficiários nos empreendimentos nos quais a contratação é feita já com os beneficiários, organizados em uma cooperativa, associação ou sindicato. Nesses casos, há participação social desde o projeto do empreendimento e o processo se dá em apenas uma fase (ao contrário das situações em que a entidade organizadora substitui temporariamente os beneficiários). Isto é, nem sempre programas que envolvem a participação social têm resultados mais lentos do que os programas que não contam com tal participação.

O segundo objetivo do artigo era testar o ajuste espacial do MCMV. Constatou-se que existe ajuste espacial no programa, isto é, 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 na RMPA. Essa relação aponta que a alocação de recursos está sendo efetivamente direcionada para os municípios que apresentam maior déficit carência de moradias.

Essas avaliações, no entanto, não consideram as oscilações intramunicipais, que são bastante significativas, com o déficit habitacional urbano concentrado 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 municípios da periferia e não os polos que receberam mais moradias.

Assim, se houvesse certeza de que os domicílios enquadrados no déficit são os beneficiados (o que não é possível saber), e dado que 55% do déficit diagnosticado então tratava-se de ônus excessivo com aluguel, o MCMV teria feito frente à grande parte da necessidade de provisão de novas habitações (isto é, para os casos de domicílios precários, adensamento excessivo e coabitação familiar). O restante poderia ser tratado por meio de outras políticas, como a locação social.

Referências

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.

CARDOSO, Adauto Lúcio; QUEIROZ E MELLO, Irene de; JAENISCH, Samuel Thomas. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. IN: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin, RUFINO, Maria Beatriz. **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2015.

FAGUNDES, Júlia Ribes; WARTCHOW, Julia. Organização social do território e formas de provisão de moradia na Região Metropolitana de Porto Alegre – 2000-2010. IN: FEDOZZI, Luciano Joel; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2015.

FUNDAÇÃO João Pinheiro (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2012.

FUNDAÇÃO João Pinheiro (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2015.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? In: **Brasil em Desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. V.2 Brasília: Ipea, 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. Vol.2 Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Paulo Henrique. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha (eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

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

RUFINO, Maria Beatriz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin, RUFINO, Maria Beatriz. **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2015.

WARTCHOW, Julia. **A Autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia**: A experiência da produção habitacional dos Correios na Região Metropolitana de Porto Alegre. 2012. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.