

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO

## CENTRO DE ARTES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

## SAULO ANDRADE YAMAMOTO

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

## SAULO ANDRADE YAMAMOTO

# PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Centro de Artes, Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração Cidade e Impactos no Território, na linha de pesquisa Processos Urbanos e Políticas Físico Territoriais.

Orientadora: Professora Doutora Clara Luiza Miranda

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/UFES e elaborada pelo autor

Yamamoto, Saulo Andrade, 1984-

Y11p Programa Minha Casa Minha Vida: distribuição nacional, déficit habitacional e indicadores de análise – uma abordagem metodológica. / Saulo Andrade Yamamoto – 2016.

138 f.: il.

Orientadora: Clara Luiza Miranda. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes.

Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil).
 Avaliação.
 Política Pública.
 Política Habitacional.
 Urbanismo.
 Miranda, Clara Luiza.
 Universidade Federal do Espírito Santo.
 Centro de Artes.
 Título.

CDU: 72

## SAULO ANDRADE YAMAMOTO

# PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Centro de Artes, Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração Cidade e Impactos no Território, na linha de pesquisa Processos Urbanos e Políticas Físico Territoriais.

Comissão Examinadora
Prof <sup>a</sup> . Dra. Clara Luiza Miranda
(Orientadora – PPGAU/UFES)
Prof <sup>a</sup> . Dra. Eneida Maria Souza Mendonça
(Membro interno – PPGAU/UFES)
Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Jr.
(Membro externo – POSURB/PUCCampinas)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à minha família.

Aos meus pais, Arthur Yamamoto e Tânia Andrade, pela criação primando por valores sociais, éticos e de fraternidade. Também agradeço pelo imenso apoio e suporte oferecidos durante a produção desta dissertação, sem os quais ela não teria sido possível.

À minha esposa, Dângela Detemann Muniz, meu amor e minha melhor amiga, incentivadora nos momentos de dificuldade e alicerce fundamental para a edificação deste trabalho.

Ao meu grande amigo Gabriel Matos Lima, pelo apoio e consultorias geográficas, imprescindíveis para a concretização deste estudo.

À professora Clara Luiza Miranda, Doutora do Departamento de Arquitetura da UFES, pela orientação que me fez superar os desafios pela busca minuciosa dos dados.

À Juliete de Oliveira Azeredo, secretária competente, gentil e sempre disposta a ajudar.

A todos os meus colegas da academia pela contribuição e incentivo no trabalho.

À Universidade Federal do Espírito Santo e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por viabilizarem a pesquisa.

## **RESUMO**

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, consiste na maior ação de financiamento habitacional do Brasil desde a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1986. Com a meta ambiciosa de construir um milhão de moradias em sua primeira etapa, e mais dois milhões na segunda, o programa já tinha contratado, em 2012, mais de 1,5 milhão de unidades. No entanto, foi alvo de críticas consistentes pela forma de sua implementação, sendo sua produção avaliada de forma negativa pela maioria dos estudiosos do tema. Afirma-se que o Programa é voltado principalmente para a articulação da economia, por intermédio de incentivos ao mercado da construção civil e às grandes empreiteiras. Em consequência, deixa em segundo plano a produção dos espaços urbanos, em função da construção massiva de unidades habitacionais, criando espaços segregados e desprovidos de qualidade urbana e acesso à cidade. Este trabalho parte da constatação de que a vasta maioria das avaliações acadêmicas, embora convergentes em seus resultados, são realizadas em escala local, considerando os impactos em uma cidade ou grupo de cidades de uma mesma região, ou até no nível da unidade ou do conjunto habitacional. Nesta pesquisa, o objetivo principal é desenvolver um método de análise que amplie a escala de abrangência, permitindo averiguar seus padrões de atuação em âmbito nacional, em todas as regiões do país. Para isso, a dissertação avalia o Programa como política pública, partindo da sua apresentação, estrutura e resultados alcançados, bem como realiza um levantamento de avaliações acadêmicas metodologicamente relevantes. A metodologia desenvolvida resulta da correlação entre os índices sociais e econômicos mais utilizados pelas avaliações acadêmicas com os resultados do PMCMV, segundo as faixas de renda de atuação do Programa. A investigação tem suporte em tabelas e mapas dos indicadores utilizados, propiciando análises quantitativas e também espaciais. A metodologia foi aplicada ao País e às suas regiões, em estados selecionados, objetivando representatividade e pertinência estatística. Os resultados alcançados mostraram que o PMCMV fomentou a produção pela faixa um principalmente em municípios marginais aos grandes centros, concentrando a produção pelas faixas dois e três nos centros de maior poder aquisitivo, reforçando o entendimento de que o programa tem dificuldades em atingir as regiões e as famílias mais carentes por moradia. Dessa forma, conclui-se que a metodologia desenvolvida constitui ferramenta válida de avaliação de políticas públicas e seus padrões de atuação, exigindo não obstante investigações mais aprofundadas.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida; Metodologia; Avaliação; Política Pública; Política Habitacional; Urbanismo.

## **ABSTRACT**

Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), conceived by Law no 11,977, on 2009 7th of July, is the greatest housing funding action taking place in Brazil since the end of BNH (the National Housing Bank), on 1986. With the ambitious target of building one million house units on its first phase, and additional two million on the second phase, the program had already under contract over than 1.5 million units, in 2012. However, it has been subjected to consistent criticism because of the way of its implementation, and its results are negatively evaluated by the majority of the experts on the issue. It has been stated that the program is mainly directed to the economic arrangements, providing incentives to the construction market and big building companies. Consequently, the program relegates to a second level of importance the construction of urban spaces, due to massive building of house units, thus establishing segregated, precarious urban quality and pour city accesses spots. This study takes into account that the great majority of the academic evaluation, although converging on their results, are focused on the local scale, considering the outcoming impacts in a city or group of cities located in a single region, or even in the level of a unit or a neighborhood. In this research, the main objective is to enlarge the scale of the coverage of the PMCMV evaluation, making it possible to check its action patterns in a National range, considering all regions. In order to do so, this essay evaluates the Program as a public policy, starting from its presentation, structure and results, as well as by presenting methodologically relevant academic evaluations. The adopted methodology is the result of the correlation amongst Municipal data and social and economics index with the PMCMV outputs, according to its criteria of action based on family income intervals. The research is supported by tables and maps representing the adopted indicators, providing quantitative analysis and territorial approach as well. The methodology was applied in National and regional scale, on selected State units, aiming representative values and statistical significance. The final results showed that the PMCMV fostered the construction of new houses for the lower range of income mainly at peripheral cities of the most developed regions, focusing the construction for the higher ranges at the richest regions, reinforcing the understanding that the program fails to reach regions most in need and families for housing policies. Thus, it is concluded that the methodology developed is a valid tool for the evaluation of public policies and their performance standards, requiring nevertheless further investigations.

Key-words: Minha Casa Minha Vida Program; Evaluation; Public Policy; Housing Policy; Urbanism.

# Lista de Figuras

Figura 1. Exemplos de mapas produzidos com os critérios de intervalos iguais e de Jenks
(quebras naturais)
Figura 2. Brasil: contraste e desigualdade no desenvolvimento regional
Figura 3. Brasil: distribuição da população e do PIB pelos municípios
Figura 4. Brasil: Distribuição do déficit habitacional pelos municípios
Figura 5. Brasil: Efetividade do PMCMV, segundo as faixas de renda, por município68
Figura 6. Brasil: produção habitacional pela faixa 1 do PMCMV, nos municípios69
Figura 7. Brasil: produção habitacional pela faixa 2 do PMCMV, nos municípios69
Figura 8. Brasil: produção habitacional pela faixa 3 do PMCMV, nos municípios69
Figura 9. Bahia: distribuição da população e polos de desenvolvimento
Figura 10. Bahia: resultados de IDH, por município
Figura 11. Bahia: resultados de Índice de Pobreza, por município
Figura 12. Bahia: distribuição do déficit habitacional, por município80
Figura 13. Bahia: Efetividade do PMCMV, segundo as faixas de renda por município81
Figura 14. Bahia: produção habitacional pela faixa 1 do PMCMV, nos municípios82
Figura 15. Bahia: Efetividade do PMCMV pela faixa um, na RMS e Feira de Santana82
Figura 16. Bahia: produção habitacional pela faixa 2 do PMCMV, nos municípios83
Figura 17. Bahia: Efetividade do PMCMV pela faixa dois, na RMS e Feira de Santana84
Figura 18. Brasil: produção habitacional pela faixa 3 do PMCMV, nos municípios85
Figura 19. Bahia: Efetividade do PMCMV pela faixa três, na RMS e Feira de Santana85
Figura 20. Bahia: Efetividade do PMCMV, por faixa de renda, na RMS e Feira de Santana .86
Figura 21. Paraná: resultados de IDH e Índice de Pobreza, por município90
Figura 22. Paraná: distribuição do déficit habitacional, por município
Figura 23. Paraná: Distribuição da população e polos de desenvolvimento
Figura 24. Paraná: Efetividade do PMCMV, segundo as faixas um e dois, por município 93
Figura 25. Paraná: produção habitacional pela faixa 1 do PMCMV, nos municípios94
Figura 26. Paraná: produção habitacional pela faixa 2 do PMCMV, nos municípios95
Figura 27. Paraná: Efetividade do PMCMV pela faixa dois, por município95
Figura 28. Paraná: produção habitacional pela faixa 3 do PMCMV, nos municípios97
Figura 29. Paraná: Efetividade do PMCMV pela faixa três, por município
Figura 30. Paraná: efetividade do PMCMV, segundo as faixas de renda por município98
Figura 31. Espírito Santo: distribuição da população e polos de desenvolvimento

Figura 32. Espírito Santo: resultados de IDH e Índice de Pobreza, por município103
Figura 33. Espírito Santo: efetividade do PMCMV, segundo as faixas de renda, por município.
Figura 34. Espírito Santo: produção habitacional pela faixa 1 do PMCMV, nos municípios.
Figura 35. Espírito Santo: produção habitacional pela faixa 2 do PMCMV, nos municípios.
Figura 36. Espírito Santo: Efetividade do PMCMV pela faixa 2, nos municípios
Figura 37. Espírito Santo: distribuição da produção habitacional, segundo as Faixas do
PMCMV
Figura 38. Goiás: distribuição da população e polos de desenvolvimento111
Figura 39. Goiás: Distribuição dos resultados de PIB, por município
Figura 40. Goiás: resultados de IDH e Índice de Pobreza, por município
Figura 41. Goiás: distribuição do déficit habitacional, por município115
Figura 42. Goiás: distribuição da produção habitacional, segundo as Faixas do PMCMV117
Figura 43. Goiás: Efetividade do PMCMV, segundo as faixas um e três, na RMG e na RIDE-
DF
Figura 44. Goiás: efetividade do PMCMV pela faixa 2, nos municípios119
Figura 45. Tocantins: Distribuição dos resultados de PIB, por municípios
Figura 46. Tocantins: resultados de IDH e Índice de Pobreza, por município123
Figura 47. Tocantins: distribuição da população e polos de desenvolvimento
Figura 48. Tocantins: distribuição do déficit habitacional, por município124
Figura 49. Tocantins: efetividade do PMCMV, segundo as faixas de renda por município126
Figura 50. Tocantins: produção habitacional pela faixa 1 do PMCMV, nos municípios126
Figura 51. Tocantins: produção habitacional pela faixa 2 do PMCMV, nos municípios 127
Figura 52. Tocantins: produção habitacional pela faixa 3 do PMCMV, nos municípios 128
Figura 53. Tocantins: distribuição da produção habitacional, segundo as Faixas do PMCMV.

## Lista de Tabelas

Tabela 1. Déficit habitacional e unidades contratadas pelo PMCMV, por Região do Brasil, em 2009
Tabela 2. Distribuição do déficit habitacional e das metas de contratação por fase do PMCMV, segundo as faixas de renda, em salários mínimos, em 2009
Tabela 3. Distribuição do déficit habitacional por classes de rendimento domiciliar em salários mínimos
Tabela 4. Municípios mais populosos e respectivos déficits e municípios com os maiores déficits.
Tabela 6. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura para o Brasil e Regiões55
Tabela 8. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura da Região Sul
Tabela 9. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura da Região Sudeste
Tabela 10. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura da Região Centro-Oeste60
Tabela 11. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura da Região Nordeste61
Tabela 12. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura da Região Norte62
Tabela 13. Brasil: número de municípios, segundo a faixa de concentração do PIB63
Tabela 16. Brasil: Produção habitacional, absoluta e proporcional ao déficit, total e por faixa do PMCMV, nas regiões
Tabela 18. Brasil: número de municípios, segundo a faixa de concentração dos empreendimentos habitacionais da Faixa 2 do PMCMV, por estado71
Tabela 19. Brasil: número de municípios, segundo a faixa de concentração dos empreendimentos habitacionais da Faixa 3 do PMCMV, por estado72
Tabela 20. Bahia: os dez municípios com os maiores valores de PIB e Índice de Pobreza75
Tabela 21. Bahia: os dez municípios com o maior número de estabelecimentos de ensino fundamental, de ensino médio e de saúde
Tabela 22. Bahia: os dez municípios com os maiores resultados para saneamento básico adequado e IDH
Tabela 27. Paraná: Os dez municípios com os maiores valores de PIB e Índice de Pobreza88
Tabela 28. Paraná: os dez municípios com o maior número de estabelecimentos de ensino fundamental, de ensino médio e de saúde
Tabela 29. Paraná: os dez municípios com os maiores resultados para saneamento básico adequado e IDH
Tabela 35. Espírito Santo: os dez municípios com o maior número de estabelecimentos de ensino fundamental, de ensino médio e de saúde
Tabela 36. Espírito Santo: os dez municípios com os maiores resultados para saneamento básico adequado e IDH
Tabela 40. Espírito Santo: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais produtivos pela Faixa 3 do PMCMV

Tabela 42. Goiás: os dez municípios com o maior número de estabelecimentos de ensino fundamental, de ensino médio e de saúde110
Tabela 43. Goiás: os dez municípios com os maiores resultados para saneamento básico adequado e IDH
Tabela 44. Goiás: os dez municípios mais populosos e os dez com maiores déficits115
Tabela 45. Goiás: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais produtivos pela Faixa 1 do PMCMV116
Tabela 46. Goiás: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais produtivos pela Faixa 2 do PMCMV116
Tabela 47. Goiás: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais produtivos pela Faixa do PMCMV117
Tabela 48. Tocantins: Os dez municípios com os maiores valores de PIB e Índice de Pobreza
Tabela 49. Tocantins: os dez municípios com o maior número de estabelecimentos de ensino fundamental, de ensino médio e de saúde
Tabela 50. Tocantins: os dez municípios com os maiores resultados para saneamento básico adequado e IDH
Tabela 51. Tocantins: os dez municípios mais populosos e os dez com maiores déficits125
Tabela 52. Tocantins: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais produtivos pela Faixa 1 do PMCMV
Tabela 53. Tocantins: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais produtivos pela Faixa 2 do PMCMV
Tabela 54. Tocantins: os seis municípios que mais contrataram e os seis mais produtivos pela Faixa 3 do PMCMV129

# **SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	16
1.1. Do BNH ao Estatuto da Cidade	16
1.2. O Ministério das Cidades e o PlanHab	22
1.3. A crise econômica e o Programa Minha Casa Minha Vida	25
1.4. Estrutura do Programa Minha Casa Minha Vida	27
1.5. A avaliação institucional do Programa Minha Casa Minha Vida	32
1.6. Avaliações independentes do Programa Minha Casa Minha Vida	36
CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	44
2.1. Desenvolvimento do método de avaliação	44
2.2. Resultados obtidos	53
2.2.1. Brasil	54
2.2.2. Bahia	74
2.2.3. Paraná	87
2.2.4. Espírito Santo	99
2.2.5. Goiás	109
2.2.6. Tocantins	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS	133
APÊNDICE	137

# INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como ponto de partida e tema central a questão da habitação, o que inclui o déficit habitacional no Brasil, o direito à cidade que a permeia, a influência do Estado e do capital para o seu agravamento e as formas de enfrentamento dessa questão. Parte do pressuposto de que ela deve ser encarada como um problema de interesse público e que, portanto, demanda uma política pública para seu tratamento.

Políticas públicas constituem, para Secchi (2013), diretrizes elaboradas para o enfrentamento de um problema público, no caso, a falta de moradia, elemento fundamental para a dignidade humana. Com essa compreensão, uma política possui etapas de desenvolvimento e aplicação, que se iniciam com a identificação do problema, passam por todas as fases de elaboração da política e culminam com a avaliação, que leva à sua extinção ou renovação. A política pública de habitação, nesse caso, seria composta por diversas ações interdisciplinares e articuladas para enfrentar a questão da habitação, enquanto o programa habitacional seria uma ação pontual, integrando essa política.

Uma comparação entre política pública e programa pode ser traçada entre o Plano Nacional de Habitação PlanHab¹ e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O primeiro é composto por quatro eixos de ação complementares, articulando diferentes estratégias de financiamento e diferentes agentes envolvidos, com a questão urbana e fundiária. Por sua vez, o PMCMV se constitui como um programa de financiamento de novas habitações, que tem como metas o fomento da produção de moradias através de subsídios e financiamentos para a aquisição da casa própria e a articulação da economia, comprometida pela crise de 2008. Esses incentivos são destinados às famílias de baixa renda, divididos em três faixas de atendimento, organizadas de acordo com a renda: a faixa um, de zero a três salários mínimos; a faixa dois, de três a cinco salários mínimos; e a faixa três, de cinco a dez salários mínimos².

A questão da moradia, no PMCMV, é tratada de forma quantitativa, focada no déficit de unidades habitacionais (UH) que precisa ser suprido. Dessa forma, a implementação desse Programa releva o entendimento do PlanHab de que a falta de moradia é um problema

<sup>2</sup> Inicialmente, a divisão por faixas de renda utilizava o salário mínimo como referência, sendo posteriormente alterado para valores fixos.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> O PlanHab, segundo o MCidades, representaria "a retomada do planejamento do setor habitacional, por meio de uma estratégia de longo prazo que buscaria enfrentar as necessidades habitacionais do País", entendendo a questão da habitação como um problema multidisciplinar e complexo.

multifacetado e que, para ser resolvido, deve levar em consideração as particularidades de cada região, seus agentes e suas dinâmicas territoriais.

Uma das explicações para essa substituição no enfoque da abordagem é que a identificação do problema, a importância e a prioridade que lhes são atribuídas em uma política pública variam de acordo com as estratégias daqueles que estão no poder. Isto é, os problemas são organizados na pauta do jogo político de acordo com as subjetividades dos agentes, e não necessariamente de acordo com as necessidades da população. Em outras palavras, os governos e os grupos no poder enfrentam problemas reais, particulares e determinados, de cuja solução depende a possibilidade de sua manutenção no poder. Porém, o caráter não universal dessas questões reais exige que a sua verdadeira natureza seja transfigurada, generalizando situações específicas e particulares em uma única, genérica, que consiga satisfazer a vontade popular.

Em síntese, é este o processo pelo qual a ideologia mascara os problemas do real e os substitui por falsos problemas. Isto é, formulam-se desafios que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer a outros propósitos. (BOLAFFI, 1975, p.66). Nesse contexto, a avaliação de uma política pública reveste-se de grande significação, pois elas impactam diretamente a percepção da política pela população. Essa percepção afeta em como a culpa ou crédito será atribuído, podendo ter consequências eleitorais, administrativas, entre outras. (HOWLETT, 2013)

Assim, considerando que as avaliações do PMCMV, dada sua relevância e magnitude junto à população, podem ser realizadas apenas para um reforço da imagem positiva, cresce a importância de um contraponto à avaliação oficial publicada em 2014 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Essa "pesquisa de satisfação dos beneficiários do PMCMV" priorizou a avaliação da destinação dos recursos do programa em relação ao déficit habitacional, por Estados e por Municípios, tanto no que tange às faixas de renda como à distribuição geográfica.

Por essa razão, a metodologia aqui desenvolvida se propõe analisar a forma como o Programa se distribui quantitativa e territorialmente, para investigar se o fomento de novas habitações como forma de articulação da economia entra em conflito com a real diminuição do déficit para a população mais carente. Esse questionamento é importante, na medida em que o descolamento entre o crescimento econômico e o desenvolvimento urbano intensifica os processos de acumulação e concentração da renda. A associação de um programa de habitação com objetivos econômicos, em que os resultados quantitativos são a principal meta, produz cidades, ou melhor, "não cidades", que, além de não resolverem satisfatoriamente o déficit habitacional, intensificam os problemas urbanos e agravam a questão da moradia.

# DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE - UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

Em consequência, ao utilizar a estratégia de reduzir a questão da falta de moradia a um problema meramente orçamentário, o PMCMV poderia desviar a produção do público alvo e promover a periferização e a negação do direito à cidade dos mais pobres (ROLNIK, et al, 2011). Além disso, o conflito de interesses dentro do programa poderia criar uma falsa sensação de sucesso, apenas camuflando o problema do déficit habitacional e criando novos problemas urbanos.

Objetivando demonstrar os efeitos práticos do PMCMV, a metodologia proposta toma como referência outras avaliações realizadas pelo meio acadêmico, sobretudo as apresentadas nos livros do Observatório das Metrópoles - "Minha casa... E a cidade?" (AMORE, 2015) e "O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais (CARDOSO, 2013). A pesquisa de mestrado parte, assim, de uma revisão bibliográfica, que dá consistência aos conceitos norteadores do desenvolvimento metodológico e estabelece parâmetros para avaliação do Programa.

O método de avaliação desenvolvido correlaciona os resultados obtidos pelo PMCMV com indicadores socioeconômicos selecionados para permitir aplicação a todos os estados e municípios, estabelecendo uma base comparativa homogênea. Cada indicador reflete apenas um aspecto da realidade de uma região, seja ela um Município, um Estado ou um País. Neste trabalho, dez diferentes indicadores são selecionados a partir de análise dos indicadores mais comumente utilizados para que, juntos, caracterizem de forma mais completa o objeto de análise. Em seguida, são estabelecidas comparações entre a distribuição dos empreendimentos do PMCMV, de acordo com as faixas de renda, e a caracterização dos municípios que os recebem, para averiguar se as unidades habitacionais são alocadas de forma coerente com os objetivos manifestos do Programa.

A análise se estrutura em duas etapas distintas. A primeira considera a localização dos empreendimentos totais e como eles foram dispostos pelo território, por faixa de renda, buscando identificar padrões de distribuição e concentração das unidades construídas. A segunda etapa se baseia na relação entre o número de habitações construídas e o déficit habitacional, para estabelecer a efetividade do programa, verificando quais faixas de renda recebem mais investimentos: se as mais carentes por moradia, o que indicaria a priorização do combate ao déficit, ou se aquelas com maior potencial de retorno financeiro, sinalizando a prioridade para o retorno econômico.

A metodologia foi aplicada ao País e às suas regiões, em um estado selecionado em cada uma delas, objetivando representatividade e pertinência estatística.

A dissertação possui dois capítulos:

#### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

O Capítulo 1 – O Programa Minha Casa Minha Vida – inicia com um breve apanhado histórico entre a extinção do Banco Nacional de habitação (BNH), em 1986, e a instituição do PMCMV, em 2009, dando ênfase à conjuntura política e econômica do Brasil no momento da promulgação da lei de sua criação. Em seguida, aborda a estrutura do programa, suas formas de atuação, objetivos, público alvo e resultados obtidos, vistos sob a perspectiva oficial. Por fim, apresenta as análises e discussões acadêmicas já realizadas do programa, incluindo a avaliação institucional, encomendada pelo governo ao IPEA.

O Capítulo 2 – Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida – está estruturado em dois tópicos. Inicia com o desenvolvimento da metodologia de avaliação aplicada neste estudo, e que se constrói a partir daquelas discutidas no primeiro capítulo. Em seguida, são apresentados os resultados obtidos com a aplicação da metodologia em cinco estados do Brasil, sendo um por região, e ao País como um todo.

Por fim, nas Considerações Finais, discute-se a forma como o PMCMV foi estruturado e vem sendo aplicado, e se, em consequência, o Programa é capaz de solucionar – ou não – o déficit habitacional da população mais carente, diante do direcionamento dado aos investimentos nas diversas regiões do País.

No Apêndice, encontram-se os mapas ilustrativos elaborados para esta dissertação.

## CAPÍTULO 1 – O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

## 1.1. Do BNH ao Estatuto da Cidade

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei nº 11.977/2009<sup>3</sup>, surge após mais de vinte anos de ausência de programas habitacionais articulados em caráter nacional, visando o combate ao déficit habitacional. De modo geral, esses programas no Brasil podem ser organizados em quatro etapas distintas, tendo início na década de trinta e culminando no PMCMV, em 2009.

No início do século XX, as obras de embelezamento da então Capital Federal dariam início a uma verdadeira "crise habitacional", com a falta de moradia para a população mais pobre, seja quantitativa ou qualitativamente. A remodelação do espaço urbano do Rio de janeiro nos moldes europeus, com a demolição de grandes casarões na região central, que eram utilizados principalmente como pensões baratas, desalojou diversos moradores, em sua maioria pessoas de baixa renda e mal inseridas no mercado de trabalho. Aliado a isso, o processo de reurbanização fez elevar os aluguéis da região central, forçando os moradores a buscarem moradia nas periferias e morros da cidade. Até 1930, as favelas, cortiços e bairros populares eram tratados como questão de saúde e segurança pública, sendo o objetivo principal isolar os focos de doenças e criminalidade existentes nesses lugares. (BOTEGA, 2008; AZEVEDO, 1988)

Após a "revolução" de 30, os governos assumiram uma postura mais populista, inserindo nos programas de governo as questões sociais, entre elas a falta de moradia. A primeira experiência concreta foi realizada pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), mas de forma restrita aos mutuários das respectivas instituições. Em 1946, foi criada a Fundação Casa Popular (FCP), uma agência de abrangência nacional que ampliava a escala de atuação e organização da produção de moradias. No entanto, a escassez de recursos e falta de estrutura acarretou em uma produção quantitativa muito aquém do déficit da época. Entre as justificativas apontadas para a falta de recursos que levou ao fracasso da FCP, se destacaram "a inexistência de mecanismos de receita constante (...) e a perda de parte importante do capital investido – em função da ausência de indexação das prestações, num contexto inflacionário (...)". (AZEVEDO, 1988 p.108)

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Disponível em: <a href="https://www.planalto.gov.br/ccivil-03/">https://www.planalto.gov.br/ccivil-03/</a> ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm, acesso em 28/10/2016.

## DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE - UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

Em 1964, com o golpe militar, o novo governo buscou se desvincular das gestões passadas, de caráter populista, imprimindo para si uma nova imagem de gestão nos moldes da iniciativa privada. Uma das consequências dessa nova visão foi o encerramento da FCP e a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), dotado de estruturas orçamentária e funcional distintas. Criado pela Lei nº 4.380/1964<sup>4</sup>, o BNH tinha como objetivo a coordenação de órgãos públicos e a orientação da iniciativa privada "no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda", como consta no artigo primeiro da Lei. Os principais motivos da criação do BNH, no entanto, giravam em torno de uma busca pela legitimação popular desse novo governo, assim como uma articulação da economia, movimentando a indústria da construção civil, uma das que mais gera emprego. (MEDEIROS, 2010; AZEVEDO, 1988)

Apesar de se apresentar como uma ruptura em relação à FCP e ao governo anterior, o BNH não ignorou a estrutura da Fundação, utilizando uma fonte de financiamento semelhante, e se valeu do aprendizado em relação aos erros dela, sobretudo nessa questão (AZEVEDO, 1988). Visando maior robustez, a mesma lei também instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), gerido pelo BNH. Em sua criação, o SFH recebeu um aporte de 1 bilhão de cruzeiros antigos, e em 1967, passou a receber recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – um fundo recolhido compulsoriamente pelo empregador no valor de 8% do salário do empregado – e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) - composto por sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo e carteiras imobiliárias das caixas econômicas estaduais e federal, assim como de bancos múltiplos com poupanças voluntárias. Isso fez com que o BNH se constituísse na maior instituição de financiamento habitacional do mundo (BOTEGA, 2008; CARDOSO, 2008).

> A nova política materializou-se através da implantação de uma completa rede de agências públicas e privadas que funcionava sob a égide do BNH. Paulatinamente, o Banco limitou seu papel ao de um órgão normativo e de supervisão, deixando a seus diferentes agentes especializados a aplicação de sua política. O mercado imobiliário foi estratificado segundo níveis de renda dos mutuários (popular, econômico e médio), cada qual sob a responsabilidade de um agente promotor e com legislação específica (AZEVEDO, 1988, p110).

> A fim de entender o funcionamento do SFH, é conveniente dividi-lo em dois subsistemas (baseados nas suas principais fontes de recursos): o SBPE e o BNH-FGTS. No primeiro caso, os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários eram captados pelas associações de poupança e empréstimo (também chamadas de agentes financeiros do SFH) e serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras. Recebido o financiamento, o empreendedor responsabilizava-se pela venda das unidades habitacionais construídas aos consumidores finais (basicamente das classes de renda

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/LEIS/L4380.htm, acesso em 28/10/2016.

#### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

média e alta) e esses últimos, por sua vez, responsabilizavam-se pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, tornando-se, assim, mutuários do sistema. O empreendedor, portanto, era apenas um intermediário do processo, dado que após a venda do imóvel ele repassava sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários.

Já a arrecadação do FGTS, totalmente gerida pelo BNH, era destinada "prioritariamente à construção de casas de interesse social (conjuntos populares e cooperativas)" [Azevedo,1995, p.293], ainda que posteriormente tenham sido canalizados também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano. Os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB), isto é, "empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais" [Azevedo, 1988, p.111] que associavam "a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes à comercialização" (IBMEC, 1974, p.14). Em outras palavras, obtinham financiamentos do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco, e supervisionayam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais (os estados, no caso). (SANTOS, 1999, p.11)

Em uma primeira etapa, entre os anos de 1965 e 1970, o foco do BNH estava nas famílias de um a três salários mínimos. No entanto, a política de arrocho salarial vigente e a ausência de subsídios acarretaram em altos índices de inadimplência dessas famílias. Com a reativação da economia, o governo redirecionou os incentivos da construção civil para a indústria de bens duráveis, transferindo os investimentos do BNH das famílias mais pobres para o "mercado médio". Na década de 70, a Companhia de Habitação (Cohab) priorizou as famílias com renda acima de três salários mínimos, praticamente abandonando as famílias de renda mais baixa. Em consequência, o aumento do valor da terra e a especulação imobiliária, aliados à boa qualidade dos imóveis construídos pela Cohab e aos bons termos de financiamento, fizeram com que a baixa classe média passasse também a procurar por essas moradias, resultando em exclusão cada vez maior dos mais pobres. Isso fez com que, no encerramento das atividades do BNH, houvesse apenas 33% de moradias financiadas para habitação de interesse social (AZEVEDO, 1988; BOTEGA, 2008).

Na seara do planejamento urbano, a lógica do BNH de transmitir as funções operacionais para a iniciativa privada significou a desconsideração das proposições do "Seminário de Habitação e Reforma Urbana", realizado no Hotel Quitandinha<sup>5</sup>, em 1963. Esse seminário, de caráter interdisciplinar, reuniu técnicos de diversas áreas, assim como lideranças populares representando as diversas correntes ideológicas da época, e produziu um material que propunha a reforma urbana, englobando medidas que revisassem os conceitos de propriedade e uso do solo urbano, buscando estabelecer um modelo de ação integrada, descentralizada e com crescimento equilibrado (FRANCISCONI, 2013).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em parceria com o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (IPASE).

## DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

Em sentido oposto, o regime militar adotou um modelo centralizador de incentivo econômico, intensificando a industrialização e o mercado urbano, absorvendo e estimulando a produção industrial. Através de poupanças para gerar novos investimentos, esse modelo estimulava a concentração dos recursos nas grandes cidades, que possibilitavam maior rentabilidade ao capital investido, prestando-se mais à concentração de renda. Desse modo, contribuiu para a sobrevalorização da terra urbana e dos imóveis, elevando a especulação imobiliária e, consequentemente, o espraiamento das manchas urbanas com densidade rarefeita e precária infraestrutura. Por fim, a total falta de apoio no processo de produção das habitações e, consequentemente, do espaço urbano, estimulou a intensificação de assentamentos precários. (BONDUKI, 2008).

(...) a habitação não se restringe à questão da aquisição da casa isoladamente, envolve a questão do morar, e morar significa conviver, se deslocar, ter acesso a serviços básicos de saneamento, saúde, educação e cultura. Questões já muito esclarecidas e discutidas ao longo desses anos pós BNH, já tendo visualizados os prejuízos urbanos da produção de outrora... (SILVA, 2014. p. 104)

Em suma, o programa do BNH teve desempenho ruim, tanto do ponto de vista arquitetônico quanto urbanístico, provocando a ampliação das periferias, propiciando a criação de bairros dormitórios, de conjuntos habitacionais de baixa qualidade arquitetônica e sem preocupação com a inserção urbana, entre outros (BONDUKI, 2008; MONTE-MÓR, 2008).

Na década de 1980, esse sistema entrou em crise, devido, entre outros motivos, à política econômica recessiva do final do período militar e à alta inflação. Isso gerou maior índice de inadimplência dos financiamentos e redução nos fundos do FGTS e do SBPE, tornando necessária a concessão de subsídios para manter o programa e a produção habitacional. Como foram muito elevados em relação à capacidade financeira, os subsídios acabaram por desencadear uma crise de liquidez no sistema, crise financeira que viria a levar o BNH à extinção (CARDOSO, 2013).

Em 1986, com o fim do BNH, as operações do SFH foram transferidas pelo governo para a Caixa Econômica Federal (CEF), que passou a administrar o remanescente dos contratos vigentes, absorvendo precariamente a sua estrutura. Assim, a regulamentação do crédito habitacional passou a ser instrumento de política monetária, levando a um controle mais rígido para sua concessão, acarretando na diminuição da produção de moradias.

Essa mudança também comprometeu a continuidade administrativa das políticas habitacionais, agravada por crises internacionais que limitaram a alocação de novos recursos, impactando o mercado imobiliário. Em decorrência, e também em função das novas atribuições adquiridas na Constituição de 1988, vários municípios e estados tomaram a iniciativa de lançar

#### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

programas próprios, de forma fragmentada e com baixa efetividade, mas adotando princípios e pressupostos diferentes daqueles utilizados até então, abrindo uma nova fase na política habitacional pós-BNH (CARDOSO, 2013; BONDUKI, 2008).

Este foi um período de transição, em que inexistiu uma estratégia nacional para a questão habitacional. Em contraposição à forma centralizadora e homogênea de intervenção na habitação, antes adotada pelo BNH, as experiências municipais possuíam grande heterogeneidade e diversidade de iniciativas, estimulando processos participativos e auto gestionários. Surgia nesta época uma nova postura em relação à questão da habitação, embora ainda pouco articulada devido à ausência de uma política nacional. Essas ações, ainda que com baixa efetividade, focavam na faixa de renda até três salários mínimos, negligenciada pelo BNH, e apresentaram projetos com melhor inserção urbana e maior interesse urbanístico. Contudo, a falta de articulação nacional tornou as ações vulneráveis à desvios de finalidade, sofrendo com a má alocação dos recursos, que minaram a sua efetividade. (SANTOS 1999; BONDUKI, 2008).

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi retomado o financiamento pelo FGTS para a habitação e saneamento, que fora interrompido no início da década de 1990. Até 2003, a habitação recebeu 85% destes recursos, destinados principalmente à aquisição de material de construção e à compra de imóveis usados. Esta estratégia, porém, teve pouco impacto para a economia, uma vez que, por um lado, a compra de imóveis não propicia a geração direta de novos empregos e, por outro, a compra de material de construção incentiva a autoconstrução, agravando os problemas urbanos. Neste período, quase 80% do total dos recursos foram destinados às classes mais abastadas, com renda superior a cinco salários mínimos, de modo que esse financiamento pouco reduziu o déficit habitacional entre as camadas de baixa renda.

No ano de 2000, o déficit habitacional ultrapassava a marca de sete milhões<sup>6</sup> de moradias (FJP, 2005, pg. 9), indicando que o problema não era abordado de forma satisfatória.

> A permanência de um elevado déficit habitacional concentrado na baixa renda depois de décadas de política habitacional, impulsionada pelo governo federal,

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Importante ressaltar que, para este cálculo, a FJP readequou as suas bases buscando uma estimativa mais precisa. Para isso, além dos componentes de reposição de estoque, composto por domicílios rústicos e depreciação, de incremento de estoque, composto por domicílios improvisados, a coabitação familiar, famílias conviventes

secundárias, cômodos alugados e cedidos e o ônus com aluguel excessivo, esta pesquisa também incorporou a inadequação dos domicílios, por critérios como a densidade excessiva, a carência de serviços de infraestrutura, inadequação fundiária e a inexistência de unidades sanitárias no domicílio. Não obstante, ainda que esta pesquisa leve em consideração fatores não incluídos na pesquisa anterior, o que poderia aumentar artificialmente esse déficit, ainda assim, levando em consideração apenas os critérios anteriores, este sofreria um acréscimo de quase

## DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE - UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema. A situação, por outro lado, tem ressaltado a absoluta necessidade de se formular estratégias mais eficazes para atender as faixas de menor poder aquisitivo.

Seria exagero afirmar que a significativa redução do déficit na faixa superior a 5 SM, no período de 1991/2000, fosse apenas um impacto da ação governamental, uma vez que o desemprego e a queda da renda da população brasileira na década de 90 contribuíram para deslocar o déficit para as faixas de renda mais baixa. Entretanto, a ação habitacional do governo FHC, com certeza, contribuiu para este fenômeno, uma vez que os financiamentos para a obtenção da casa própria se concentraram nas faixas de renda acima de cinco SM, como, por exemplo, no Programa Carta de Crédito Individual, que, entre 1995 e 2002, destinou 78% dos recursos para famílias situadas nesta faixa. (BONDUKI, 2008, p. 84)

Neste contexto, tem-se a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001<sup>7</sup>, abrindo uma nova perspectiva para essa questão.

O Estatuto da Cidade regulamenta um direito assegurado na Constituição de 1988. No seu artigo 6°, a Carta Magna inclui a moradia entre os direitos sociais dos brasileiros<sup>8</sup>; e nos incisos IX e XX, do artigo 21, estabelece para o estado a obrigação de "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" e "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos"9. Adiante, em seu Capítulo II, que disciplina a Política Urbana, a Carta confere aos municípios a responsabilidade pela elaboração dos Planos Diretores<sup>10</sup>, instrumentos da política de desenvolvimento urbano.

A promulgação do Estatuto, após mais de uma década tramitando no Congresso Nacional, criou novos instrumentos urbanísticos com o intuito de viabilizar a regularização fundiária, dando acesso à terra urbanizada, e promover a função social da propriedade. Esses instrumentos revestem-se de grande importância para romper o ciclo de valorização fundiária e expulsão para as periferias das famílias mais pobres (BONDUKI, 2008).

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/leis/LEIS 2001/L10257.htm, acesso em 28/10/2016.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> CF/88, Art. 6°. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> CF/88, Art. 21. Compete à União:

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> CF/88, Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

<sup>§ 1</sup>º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

## 1.2. O Ministério das Cidades e o PlanHab

Seguindo a tendência inaugurada com o Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades foi criado em 2003, com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Cumpria-lhe envolver, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando o vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Cabia-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais fornecidos pelo Estatuto da Cidade (BONDUKI, 2008).

Neste contexto, a criação do Ministério das Cidades amplia o ensino, as pesquisas e a prática do planejamento urbano e regional, que a crise dos anos 1980 e 1990 havia colocado em segundo plano. Consolidava-se, assim, a nova perspectiva aberta pelo Estatuto da Cidade para a questão habitacional, concentrando políticas urbanas federais sobre mobilidade e transporte, saneamento básico, habitação, regularização fundiária e planejamento urbano, indicando a percepção de que as questões da cidade são relacionadas e conectadas (MONTE-MÓR, 2008).

Malgrado a ainda frágil e pequena estrutura organizacional do novo Ministério, sua criação é histórica não só porque ele é o mais importante órgão nacional responsável pelo problema da moradia desde a extinção do BNH, como porque sua concepção, que pressupõe um tratamento integrado da questão urbana, representa um avanço em relação à tradicional fragmentação que tem sido regra na gestão pública. (BONDUKI, 2008, p. 96)

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado pela Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades, articulava os mecanismos de financiamento, planejamento e controle social da política urbana, instituindo o dever de cada estado e município de criar seu Fundo de Habitação de Interesse Social, dotado de um Conselho Gestor e um Plano Habitacional. "Buscou-se com isso estabelecer um cenário institucional adequado para o desenvolvimento da política habitacional de interesse social no país e para a retomada da ação direta do Estado no campo habitacional" (CARDOSO, 2013, p.9).

Outro avanço importante neste âmbito foi a construção da instância de participação e controle social da política urbana: o Conselho Nacional das Cidades. Em abril de 2003, iniciouse o processo de convocação da primeira Conferência Nacional das Cidades, que foi realizada em outubro do mesmo ano, reunindo 2.510 delegados de todo o país. Essa Conferência traçou as linhas gerais e as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, envolvendo todas as áreas do Ministério.

#### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

O regulamento das conferências estabelecia a participação de todos os segmentos da sociedade, o que permitiu criar fóruns de debate na maior parte das cidades do País. Faziam-se presentes, além do poder público dos três níveis de governo, movimentos sociais, entidades empresariais, sindicatos, Universidades, associações profissionais, concessionárias de serviços públicos, entidades representativas de vereadores, ONGs e institutos de pesquisa. As conferências propiciaram o início da construção de uma verdadeira política nacional para as cidades, ou seja, uma política não limitada à ação do governo federal, mas capaz de envolver o conjunto de instituições públicas e privadas relacionadas com a questão urbana. O processo teve continuidade com a realização da 2ª Conferência Nacional das Cidades em 2005.

Essa conjuntura culminou na criação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), elaborado por meio de intenso processo participativo, contando com a presença de todos os segmentos sociais relacionados ao setor habitacional e suporte de consultoria técnica. O PlanHab teria o papel de estruturar uma política habitacional, já esboçada no SNHIS, com a definição e a priorização de investimentos em habitação de interesse social que deveriam acontecer na escala local e com participação social. A consolidação desse sistema dependeria da constituição de instrumentos de planejamento não só da União, mas dos demais entes federados que a ele viessem a aderir (KRAUSE,2013).

O PlanHab surge, então, como uma estratégia de inclusão social com desenvolvimento econômico, objetivando o equacionamento das necessidades habitacionais do país. No entanto, essa missão não constitui tarefa fácil, sobretudo em um país em que a pobreza permeia todo o seu território e é marcado por um intenso processo de urbanização, o qual, desde o início do século XX, gerou uma enorme quantidade de assentamentos precários, irregulares, insalubres, entre tantos outros. A perspectiva em que se coloca o PlanHab, portanto, apontava para um nível de dificuldade operacional significativo, diante dos dados da realidade social brasileira e da proporção dos desafios que ela proporciona nesse campo (KRAUSE, 2013).

Equacionar as necessidades habitacionais no Brasil, dada a complexidade da questão, exige a estruturação de estratégias que abarquem os diversos aspectos que a compõem. A ampliação do acesso à moradia de qualidade, inserida na malha urbana e servida por redes de infraestrutura urbana, é o principal desafio, segundo o próprio Ministério das Cidades. O PlanHab, partindo do pressuposto da inocuidade da ação em apenas uma faceta do problema, estabelece uma estratégia definida em quatro eixos, de ação simultânea e com iniciativas claras e bem delimitadas, buscando resultados em curto, médio e longo prazos.

O primeiro eixo, **financiamento e subsídio**, busca criar um novo modelo capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva

## DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda. Entre as estratégias adotadas para isso, tem-se: a ampliação dos recursos não-onerosos destinados à Habitação de Interesse Social (HIS); a destinação dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para a urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de unidades novas destinadas às famílias sem capacidade de tomar financiamento; o aumento do volume de financiamento para subsídio, mediante a redução dos custos e a ampliação do orçamento do FGTS; a criação da Carta de Subsídio para operacionalizar a política de subsídios; a criação do Fundo Garantidor, reduzindo o risco de crédito do agente financeiro e o atendimento às famílias de baixa renda; e, por último, o estímulo à utilização de recursos do SBPE para o financiamento de imóveis (MCIDADES, 2010).

O segundo eixo, **arranjos institucionais**, busca implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consolidar um modelo de política habitacional baseado em descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social. Para isso, procura fortalecer o setor público e explicitar as competências de cada esfera do poder público, fortalecer os agentes não estatais, garantir o controle social e a participação da sociedade na sua implementação, capacitar os vários agentes do SNHIS, entre outros.

Verifica-se que, ao menos na conformidade legal, o planejamento participativo passa a ter papel central na definição das políticas de habitação de interesse social a partir de 2005, ao contrário dos momentos anteriores marcados pela ausência de planejamento ou por um processo altamente centralizado e tecnocrático (MCIDADES, 2010).

O terceiro eixo, talvez o mais importante, trata das estratégias urbano-fundiárias, buscando garantir o acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS, além da regularização de assentamentos informais, garantindo a permanência dos seus moradores, considerando que o acesso à terra, nos moldes de financiamento habitacional já vistos, é o principal entrave para a efetivação das políticas habitacionais. Para isso, o Plano procura incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários; estimula os municípios a adotarem instrumentos para facilitar o acesso à terra urbanizada; integra a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), regulariza a HIS nos imóveis da União; cria subsídios para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas; e aplica os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (MCIDADES, 2010).

Por último, o quarto eixo do PlanHab, que trata da **cadeia produtiva da construção civil**, objetiva a ampliação da produção e modernização da cadeia produtiva voltada para a produção de HIS e de mercado popular, buscando obter qualidade por menor custo mediante o

ganho de escala e agilidade. As estratégias adotadas abarcam: a desoneração do processo de produção; a agilização dos procedimentos de aprovação; a modernização dos processos de produção; o estabelecimento de normas gerais que estipulem um padrão de exigências para as HIS; a capacitação de mão-de-obra e de profissionais, além do apoio ao auto empreendimento da casa própria e aos processos de autogestão e cooperativados (MCIDADES, 2010).

A efetivação dessas diretrizes estava prevista em três etapas, em ações de curto, médio e longo prazo, compondo um processo de implementação, consolidação e universalização das propostas. Contudo, o contexto da crise econômica de 2008 abriu espaço para a criação de um programa habitacional, integrante de uma política anticíclica que amenizasse os efeitos da crise no País, e que viria a suplantar o PlanHab, fazendo com que esse plano nunca viesse a ser realmente implantado.

Nesses termos, o desenho do Programa rompe com o que era proposto pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e pelo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), eliminando praticamente qualquer papel relevante de atuação para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) ao estabelecer um desenho institucional que garantisse maior volume e agilidade para a produção. (CARDOSO, *in* AMORE. P.74)

## 1.3. A crise econômica e o Programa Minha Casa Minha Vida

O período que compreende a promulgação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades até a elaboração do PlanHab, foi caracterizado por um grande desenvolvimento da economia brasileira. O período de redemocratização do país foi marcado pelo processo de liberalização da economia, a alta taxa de juros como estratégia para o controle da inflação e de sucessivas crises econômicas. Com a eleição de Lula à Presidência do Brasil, em 2002, mudanças na política econômica foram introduzidas, propiciando estabilidade e crescimento econômico.

O país passava por um processo de dinamização da economia, com aumento de emprego e da poupança interna, afetando o volume de recursos financeiros disponíveis para ações governamentais. Esse crescimento permitiu a adoção de políticas desenvolvimentistas, a ampliação de recursos para investimentos em saneamento e moradia, além do potencial de crédito à habitação. Nesse momento de estabilidade da economia nacional, com uma crescente expansão das exportações e ampliação das reservas no exterior, instalou-se um clima adequado para novos investimentos. Tais mudanças, num contexto de crescimento econômico, contribuíram para a rápida aceleração das atividades na construção civil, o chamado *boom* 

imobiliário, atingindo um pico histórico de lançamentos e comercializações de novas unidades em 2008, com mais de 45 mil apenas em São Paulo (SECOVI, 2008).

No final desse ano, contudo, o mundo foi surpreendido por uma forte crise financeira gerada pelo setor imobiliário dos Estados Unidos, que afetou as maiores economias do planeta. O recuo dos investimentos no mercado internacional de capitais afetou as perspectivas de desempenho financeiro de diversas companhias brasileiras da indústria da construção, que tinham iniciado o processo de abertura de capital. Essa abertura permitia a captação de recursos de forma rápida e fácil, possibilitando a ampliação da capacidade produtiva das empresas, mas também as tornava vulneráveis às oscilações do mercado especulativo, drenando de forma igualmente rápida e fácil esses recursos. Considerando a atividade imobiliária como fundamental para alavancar o ciclo de crescimento econômico e de empregos no Brasil, o governo buscou adotar políticas neokeynesianas que dessem sustentação para esse crescimento (CARDOSO, 2013).

Neste momento, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), visando estabelecer estratégias favorecendo a aquisição de moradia para, segundo a propaganda oficial, colocar na pauta pública a demanda social, buscando a recuperação do passivo social refletido no déficit habitacional, além da demanda estimada até 2023.

O Minha Casa Minha Vida é, na origem, um programa econômico. Foi concebido pelos ministérios de "primeira linha" – Casa Civil e Fazenda – em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, e lançado como Medida Provisória (MP 459) em março de 2009, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos subprimes americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial. O Ministério das Cidades teve, nesse momento, um papel bastante lateral.

Prometia-se construir 1 milhão de casas, num primeiro momento sem prazo definido, investindo 34 bilhões de reais oriundos do orçamento da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de recursos para financiamento da infraestrutura e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para financiamento da cadeia produtiva. Com essa iniciativa de caráter anticíclico, previa-se gerar empregos num setor da economia capaz de mobilizar diversos outros setores associados: desde a indústria extrativista e produtora dos materiais básicos da construção civil até a indústria moveleira e de eletrodomésticos, que é ativada no momento da entrega das chaves. (AMORE *et alli*, 2015, p. 16)

Essas estratégias atribuíam à atividade imobiliária um papel fundamental para retomar o crescimento econômico e a oferta de empregos no Brasil por meio de ações anticíclicas, como o estímulo à construção civil, aliado ao combate do déficit habitacional, paginado como uma política habitacional. Retomam-se, assim, as mesmas estratégias do passado, que tiveram como principal exemplo no Brasil o Banco Nacional de Habitação, o BNH. Fica claro, dada a

descrição que o programa faz de si mesmo, que a questão da habitação volta a ser tratada como falta de moradia e falta de crédito para aquisição dessa moradia.

O PMCMV seria pertinente, se integrante de um plano de habitação como o PlanHab e compreendendo toda a complexidade envolvida na resolução da falta de moradia, sendo a produção habitacional realizada de forma integrada e alinhada com as necessidades técnicas, urbanas entre outras. No entanto, o Programa ganhou hegemonia dentro do Plano, exercendo o papel que seria da política habitacional, esvaziando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, drenando seus recursos para a produção de novas moradias.

A partir daí parece haver um arranjo *sui generis* entre política, plano e programa, distinto daquele comumente empregado no planejamento e na gestão das políticas públicas, que define uma hierarquia que associa, do mais geral ao mais particular, políticas a planos, esses a programas e, por fim, aos projetos específicos. No caso apresentado, a política do governo federal, esboçada no SNHIS, estaria consubstanciada no PlanHab, que, por sua vez, derivar-se-ia em estratégias de ação por intermédio de programas, sendo o MCMV um deles e o PAC Urbanização de Favelas, outro, que se concretizariam em diversas intervenções específicas e relacionadas a estratégias, instrumentos, diretrizes, público-alvo, objetivos etc. definidos em cada um dos programas.

Desta maneira, parece razoável levantar a hipótese de que os princípios, diretrizes, critérios e formas de enfrentamento do déficit habitacional, que resultaram na elaboração do PlanHab, não orientem, parcial ou totalmente, o MCMV. Desta hipótese deriva a necessidade de desvendar quais as orientações do MCMV. (KRAUSE. 2013, p.8)

Dessa maneira, o SNHIS passou a ter um direcionamento quase exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários, enquanto a provisão de moradias passou a ser executada também quase que exclusivamente pelo PMCMV.

## 1.4. Estrutura do Programa Minha Casa Minha Vida

O PMCMV é um programa habitacional, cujo objetivo é a produção de moradias para as faixas mais pobres da população do Brasil, visando a diminuição do déficit habitacional.

A meta estabelecida quando de seu lançamento, conhecida como *fase um*, era de um milhão de moradias. Posteriormente, devido ao sucesso no cumprimento da meta, o programa foi reeditado para a sua segunda fase, com ampliação da meta em mais dois milhões de moradias, além da adequação dos critérios de contratação.

Para atingir essa meta, o PMCMV estabelece grupos de atendimento e suas respectivas fontes de financiamento. Os grupos são definidos de acordo com o caráter da habitação, urbana

## DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE - UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

ou rural, e a faixa de renda familiar. Tanto as habitações urbanas quanto as rurais são classificadas de acordo com a faixa de renda, que, no entanto, não são vinculadas ao Salário Mínimo (SM), para garantir que os aumentos no seu valor não excluam os mais pobres.

Para o enquadramento das famílias no PMCMV para a área rural, leva-se em consideração a renda anual, devido à sazonalidade da produção agropecuária, entre outros motivos. Dessa forma, os limites de renda ficam assim:

- Faixa 1 famílias com renda de até 15 mil reais anuais, que recebem subsídio integral;
- Faixa 2 famílias com renda entre15 e 30 mil reais anuais, que recebem descontos de 7.610,00 reais do FGTS, subsídio para assistência técnica e equilíbrio econômico financeiro:
- Faixa 3 famílias com renda entre 30 e 60 mil reais anuais, que recebem subsídio para assistência técnica e equilíbrio econômico financeiro.

Para a área urbana, na primeira fase do programa, a faixa 1 compreendia as famílias com renda mensal de até 1.395,00 reais, sem a exigência de retorno, sem juros, e admitindo subsídio quase integral. No caso de impossibilidade de pagamento das parcelas, elas seriam garantidas pelo Fundo Garantidor, lastreado por recursos da União, permitindo a eliminação dos seguros no custo do financiamento.

Essa faixa é atendida por três modalidades do PMCMV. A primeira seria por oferta pública, que consiste na produção de empreendimentos ou reposição de unidades habitacionais isoladas, em parceria com Estados e Municípios, em municípios de até 50 mil habitantes. A segunda, o "PMCMV Entidades", que promove a produção de empreendimentos destinados às famílias organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, habilitadas previamente pelo Ministério das Cidades. E a última, o "PMCMV Empresas", que busca a produção de empreendimentos para alienação de moradias por meio de operações realizadas por instituições financeiras oficiais federais.

As famílias que compõe as faixas 2, de 1.395,01 a 2.790,00 reais e 3, de 2.790,01 a 4.650,00 reais, são contempladas no programa por uma política de descontos e taxas de juros reduzidas na aquisição de moradias "de forma inversamente proporcional à renda familiar: quanto menor a renda, maior o subsídio, até o limite da Faixa 2, considerando ainda os subsídios "indiretos" que decorrem de uma variação nas taxas de juros" (AMORE et alli, 2015, p.21), com um valor máximo estipulado de acordo com a região do país.

Para a reedição do programa para a Fase 2, houve uma revisão dos limites, passando a faixa 1 para até 1.600,00 reais, a faixa 2, de 1.600,01 a 3.100,00 reais e a faixa 3, de 3.100,01 a 5.000,00 reais. Além disso, também foram revistos os custos máximos das unidades e a incorporação de especificações mínimas que incluíram a exigência de acessibilidade universal, aumentando as dimensões dos ambientes, e de padrões mínimos de acabamento, a inclusão no programa de cidades com menos de 50 mil habitantes, o que não era previsto inicialmente – e o estabelecimento de parâmetros para a implantação dos equipamentos públicos que deveriam acompanhar os empreendimentos.

Apesar das muitas críticas sofridas, o programa obteve diversos resultados positivos. O sucesso na produção de moradias e a geração de empregos decorrente tiveram boa repercussão na opinião pública, fazendo com que se firmasse como ação governamental.

Estudo do IPEA demonstrou que o PMCMV representa 32,1% do total das construções de moradias do País. A taxa de desemprego na construção civil caiu de 9,8% em 2003 para 2,7% em 2012. Os investimentos de capitais privados no mercado de habitação cresceram 45 vezes, passando de 1,8 bilhão em 2002 para 79,9 bilhões em 2011, os subsídios governamentais passaram da ordem de 800 mil para 5 bilhões em 2011. (SILVA, 2014, p. 103)

Entre os resultados positivos angariados pelo PMCMV estariam o retorno do investimento na proporção de 74% em rendas adicionais, como na geração de novos negócios no setor da construção civil, além de quase um milhão de novos empregos gerados de forma direta ou indireta, segundo os materiais de divulgação do governo (MCIDADES, 2011).

Resultados como esses gerariam boa propaganda política, sobretudo em ano eleitoral, deixando em segundo plano as críticas e ajustes que poderiam e deveriam ser feitos.

É um programa em permanente construção e que, no momento de disputa eleitoral do fim do ano de 2014, teve sua continuidade garantida nos discursos e plataformas de todos os candidatos à Presidência da República, sendo que a presidenta reeleita já tinha se adiantado no compromisso com uma nova fase a partir de 2015. (AMORE *et alli*, 2015, p.18)

O PMCMV passou então a se configurar, graças ao seu potencial eleitoral, como uma das principais ações do governo federal, recebendo um grande aporte de volume financeiro. De um total de 34 bilhões de reais, 16 foram destinados a subsídios para moradia, 10 para subsídios em financiamento, dois para o fundo garantidor, cinco para infraestrutura e um para a cadeia produtiva (MCIDADES, 2011).

O montante disponibilizado para o programa deveria ser alocado de acordo com a distribuição do déficit habitacional do País, priorizando os municípios com mais de 100 mil habitantes e excluindo os com menos de 50 mil (ANDRADE, 2012). A distribuição efetiva das contratações realizadas na primeira etapa do PMCMV mostra correlação com a distribuição do déficit, conforme a Tabela 1, indicando, pelo menos em nível regional, um razoável alinhamento com a demanda.

Tabela 1. Déficit habitacional e unidades contratadas pelo PMCMV, por Região do Brasil, em 2009.

Região	Déficit habitacional	%	Unidades habitacionais contratadas	%
Norte	597.270	10,8%	103.018	10,30%
Nordeste	1.924.206	34,9%	343.197	34,32%
Centro-Oeste	478.257	8,7%	69.786	6,98%
Sul	574.649	10,4%	120.016	12,00%
Sudeste	1.944.483	35,2%	363.983	36,40%
Brasil	5.518.865	100%	1.000.000	100%

Fonte IPEA (2010).

Essa composição do déficit habitacional em valores brutos aponta a Região Sudeste com 35,2% do déficit do País, seguida pela Região Nordeste, com 34,9%. Outro fator relevante no programa era a sua estratégia de destinação dos recursos de acordo com as faixas de renda. Demonstrando uma preocupação com a produção para as rendas inferiores, em sua primeira fase, o programa destinava a construção de 400 mil unidades (40% da meta) a famílias com renda de até 3 salários mínimos, o que se viabilizaria com o aporte de 16 bilhões de reais em recursos da União (70% de todo o investimento). Tratava-se de um nível de subsídio que nem mesmo o PlanHab previra em seus cenários mais otimistas. Na fase dois do programa, essa meta foi ampliada para 60% das contratações, de acordo com a Tabela 2.

Tabela 2. Distribuição do déficit habitacional e das metas de contratação por fase do PMCMV, segundo as faixas de renda, em salários mínimos, em 2009.

Faixa de renda	Déficit nacional	Meta da Fase 1	Meta da Fase 2
Até 3 SM	72,6%	40%	60%
De 3 a 5 SM	13,8%	40%	30%
Até 10 SM	9,7%	20%	10%
> 10 SM	5,8%	Não contemplado no PMCMV	

Fonte: IPEA (2010).

Percebe-se, pela descrição do programa, que a estrutura do PMCMV em muito se assemelha com a do finado BNH. Em ambos os programas, a abordagem da falta de moradia foi tomada como um problema econômico, enfocando a produção de novas habitações como forma de retomar a economia do País. Também nesse sentido, a produção de novas unidades é delegada à iniciativa privada, concentrando o combate ao déficit "apenas na produção de unidades prontas, mais ao gosto da construção civil" (BONDUKI, 2009, p.13). Além disso, o PMCMV teria ainda menos poder sobre a decisão de onde e como se produzir, considerando que no BNH as moradias voltadas para a faixa de renda mais baixa eram realizadas pelas COHABs.

(...) o PMCMV dá continuidade ao modelo de intervenção costumeiramente aplicado no país. A intervenção permanece pautada na iniciativa privada contribuindo

para a mercantilização do bem moradia, sendo que o mesmo deveria ser assegurado como direito social. (ROMAGNOLI, p.12)

O pacote atual, apesar do gigantismo propagado nos números, aparece como um arremedo se comparado à iniciativa do regime militar, sendo feito às pressas, sem de fato constituir um sistema consistente e duradouro de financiamento do setor. (ARANTES; FIX, 2009, p.20)

Avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos realizada no âmbito do próprio BNH em 1985 revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso e transporte e servidos pelo menos por abastecimento de água e energia elétrica. (ROLNIK, 2011, p.125)

Outra semelhança com o BNH está na definição das famílias que seriam beneficiadas. Em ambos os programas as famílias foram organizadas de acordo com as respectivas faixas de renda. Era uma estratégia do PlanHab essa classificação em torno de grupos específicos, caracterizados de acordo com as especificidades das famílias e dos municípios em que residem. No entanto, o PMCMV considerou apenas a renda familiar, indexada pelo salário mínimo. Isso fez com que as diferentes realidades do Brasil fossem homogeneizadas, distorcendo a distribuição dos recursos. Além disso, a indexação pelo salário mínimo, que recebia reajustes acima da inflação, fez com que o público atendido se alargasse, dificultando o acesso dos mais pobres ao programa (ROMAGNOLI, 2012).

Por outro lado, a destinação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) mostrou que o programa percebeu que "para se enfrentar adequadamente a questão habitacional no país há a necessidade de outros recursos além daqueles ligados a fundos baseados na premissa da auto sustentação financeira." (ROMAGNOLI, 2012, p.9) Outro ponto positivo em relação aos programas anteriores, sobretudo ao BNH, foi o aumento significativo dos subsídios para as famílias mais pobres. Para aquelas com renda familiar até três salários mínimos, o subsídio poderia alcançar até 90% do valor do imóvel, enquanto a faixa de três a cinco salários mínimos receberia até 20 mil reais de subsídio.

Pode-se concluir, a partir da leitura dos objetivos do PMCMV, que a questão da habitação é reduzida ao suprimento do déficit habitacional. Não são contempladas no Programa as orientações do PlanHab de equacionar as necessidades habitacionais, ampliando o acesso à moradia de qualidade e inserida na malha urbana servida de infraestrutura. "O que se pode notar é que essa produção tem repetido o cenário da implementação da política do BNH, repetindo a lógica de construir habitação de interesse social longe dos centros urbanos e em locais pouco servidos de infraestrutura urbana" (SILVA, 2014, p.103).

A manutenção da lógica de mercado na promoção de novas habitações, incluindo três faixas de renda, faz com que as unidades produzidas sejam "concebidas como mercadorias, rentáveis aos seus proponentes, o que explica o fato de as políticas sempre terem atingido, predominantemente, a classe média e terem atendido aos interesses do empresariado da construção civil." (MOTTA, 2014, p.9) Ao mesmo tempo, com o governo não intervindo na relação da terra como mercadoria, essa lógica suscita a produção para o mercado especulativo imobiliário, mantendo o padrão de construção para as famílias mais pobres em regiões distantes e precárias. Fatores como infraestrutura, acesso a equipamentos públicos, comércio e serviço, entre outras estruturas urbanas, que valorizam a terra, a tornam inacessível para grande parcela da população. Dessa forma, a produção de habitações de interesse social, notadamente de menor potencial de lucro, mas com demanda cativa, se concentra majoritariamente fora do tecido urbanizado, agravando o processo de exclusão das cidades. (ROLNIK, et al, 2011; ARANTES e FIX, 2009; MARICATO, 2008)

## 1.5. A avaliação institucional do Programa Minha Casa Minha Vida

As críticas realizadas ao PMCMV, ainda em sua fase de concepção, indicam que programas e políticas públicas são questões que interessam a diversos atores, pois repercutem na economia e na sociedade. Dessa forma, a elaboração dessas políticas tem participação de diversos agentes, que nem sempre convergem nos conceitos e objetivos envolvidos. Interessante notar que a definição de política pública possui variações de acordo com o autor.

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz." (SOUZA, 2006, p.24)

Independentemente da definição, políticas públicas, de um modo geral, possuem um ciclo, que perpassa a elaboração e a aplicação. Para iniciá-las, é necessária a identificação de um problema específico, a formação da agenda, a formulação de alternativas para o problema em questão, a tomada de decisão e a sua implementação. Por fim, a política adotada deve ter os seus resultados avaliados para definir pelo seu prosseguimento, pleno ou com modificações, ou pela sua extinção (SECCHI, 2013).

A avaliação, portanto, tem como função o subsídio de estudos que permitam o aprimoramento do programa, assim como o cumprimento dos princípios da transparência

## DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE - UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

governamental, por meio da prestação de contas das iniciativas e o seu acompanhamento, assegurando a legitimidade da política pública. Com essa fundamentação, o Ministério das Cidades buscou a parceria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para elaborar e realizar uma pesquisa que avaliaria os resultados obtidos pelo PMCMV.

O trabalho realizado pelo IPEA, intitulado "Pesquisa de satisfação dos beneficiários do PMCMV", teve como objeto prioritário os empreendimentos destinados à faixa um do PMCMV, devido à predominância do déficit habitacional enquadrado nessa faixa de menor renda. Para o desenvolvimento da metodologia de avaliação, o IPEA partiu do caráter subjetivo inerente à percepção do morador, considerando que a Caixa Econômica Federal (CEF) já fazia avaliações dos aspectos físicos das moradias. Dessa forma, foram identificadas três dimensões perceptivas que tratam do habitar para serem avaliadas: a casa, a moradia e a habitação.

> A percepção de casa está associada diretamente aos aspectos físicos do local habitado (seja ele uma casa ou um apartamento), enquanto que a percepção de moradia está relacionada ao habitar (viver) nessa casa física; ou seja, às qualidades físicas que permitem (ou não) o habitar adequado, em termos de conforto e local de abrigo. A percepção de habitação engloba as visões com relação ao entorno da casa – a vizinhança e suas características - e à sua inserção urbana, considerando o acesso a equipamentos públicos essenciais, como saúde, educação e transportes. (IPEA, 2014, p. 23)

Essa compreensão orientou a elaboração de um questionário, especificando questões que permitissem identificar a percepção subjetiva dos moradores com relação às dimensões descritas. O questionário abrangeu cinco dimensões: a unidade habitacional, o seu entorno direto e do bairro, a inserção urbana, as despesas com a moradia e a percepção de bem-estar. Composto de afirmações sínteses, as respostas foram mensuradas de acordo com uma escala de percepção, variando de um a sete, em que um representa a discordância completa da afirmação e sete, a concordância completa.

Para a aferição dos resultados obtidos, o IPEA realizou uma pesquisa de campo, com visitas técnicas e entrevistas a moradores, buscando confrontar os seus resultados com os apresentados nos questionários. Por fim, executou uma análise estatística para verificar se as questões formuladas abordavam todas as dimensões do problema habitacional.

> Nas visitas, foram realizadas reuniões com lideranças dos moradores (síndicos e pessoas indicadas como líderes de moradores), conversas com os moradores, e a observação in loco dos empreendimentos. Essas reuniões - sempre acompanhadas de representantes do ente público (Prefeitura e CEF), da Caixa Econômica Federal e de assistentes sociais - tiveram, como objetivo, colher impressões, depoimentos e opiniões de moradores sobre suas habitações e seus habitares. Posteriormente, as impressões e dados obtidos nas visitas foram confrontados com os resultados tabulados dos questionários aplicados no campo. (IPEA, 2014, p.30)

#### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

O universo da pesquisa de opinião com os beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) compreendeu todas as famílias que receberam moradias da Faixa 1 – financiadas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – até 31 de dezembro de 2012. Como a pesquisa foi a campo no segundo semestre de 2013, os moradores já estavam vivendo há, no mínimo, seis meses em suas novas casas e apartamentos – tempo considerado suficiente para que tivessem formado um primeiro conjunto de impressões sobre a unidade habitacional, a vizinhanca e os servicos públicos oferecidos na região. No total, o número de unidades produzidas e entregues somou 245.205. (IPEA, 2014, p.33)

Para um recorte dos conjuntos onde a pesquisa seria aplicada, os Estados e o Distrito Federal foram agrupados em áreas representativas, aglutinando os estados com menos empreendimentos, visando a redução do universo de amostragem, resultando em 16 áreas. Também nesse sentido, os empreendimentos foram agrupados em três faixas, de acordo com o porte: no primeiro grupo empreendimentos com até 419 unidades, no segundo aqueles com até 960 e os com mais de 961 unidades no terceiro. A determinação no número de unidades em cada grupo foi estabelecida para obter a distribuição equitativa de moradias, de modo que todos os grupos ficassem com algo entre 81 e 83 mil unidades.

Depois de estabelecidos os grupos, uma parcela dos empreendimentos foi definida, representativa do volume total, de acordo com as regiões e porte. Com isso, do universo com mais de 250 mil moradias, o IPEA selecionou 6.241, em 254 empreendimentos, distribuídos pelas 16 áreas representativas e pelas faixas de porte. Finalmente, considerando que a pesquisa amostral não conseguiria compreender todas as particularidades de cada comunidade, foram realizados estudos de caso em cinco empreendimentos. Os conjuntos escolhidos representavam casos de interesse especial, com características específicas e localizados em diferentes regiões do País: Norte, Nordeste e Sudeste, (IPEA, 2014, p.41).

Pela Região Norte, a pesquisa avaliou o conjunto habitacional "Meu Orgulho", em Manaus (AM), um dos maiores empreendimentos do PMCMV no Brasil, com 9.000 unidades e localizado na extrema periferia da cidade. No Nordeste, foram avaliados empreendimentos de dois estados: Maranhão, e Pernambuco. No Estado do Maranhão, foi avaliado o "Residencial São José", em São José do Ribamar, divisa com a cidade de São Luís, por apresentar problemas de acesso a serviços, localizados em sua maioria em São Luís. Em Pernambuco, foi avaliado o loteamento "Fazenda São Francisco", em Barreiros, que foi construído de forma emergencial, sequer possuindo abastecimento de água, para acolher os desabrigados das enchentes de 2011, e que abrigava quase 25% da população do Município. Por último, pela Região Sudeste, dois empreendimentos foram selecionados na Capital do Rio de Janeiro, por apresentarem características de inserção urbana antagônicas. O conjunto "Bairro Carioca", inserido na região central, próximo a estações de metrô e trem, e o "Vivendas das Castanheiras", localizado na

#### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

extrema periferia da cidade. As conclusões dos estudos de caso apontaram, de modo geral, consistência com os resultados obtidos com os questionários (IPEA, 2014, p.61).

Os resultados foram tabulados e formatados para apresentar a média de satisfação em cada quesito questionado, sendo apresentados na pesquisa de acordo com a sua ordem nos questionários. Dessa forma, primeiro foram mostradas as conclusões quanto às unidades habitacionais, seguidas do entorno da moradia, da inserção urbana, do custo de vida e, por último, da percepção de bem-estar dos moradores.

As variáveis relacionadas à dimensão da unidade habitacional consideraram a iluminação, a umidade, a temperatura, a distribuição dos cômodos e a área da casa. Na média nacional, a iluminação recebeu as melhores avaliações, com 8,91 (ou 89,1%) de satisfação nesse quesito. Já quanto à umidade, a média cai para 6,21 e, mais ainda, em relação à satisfação da temperatura da moradia, atingindo 5,34 de satisfação. Por último, a média de satisfação quanto à distribuição dos cômodos alcança 7,88, enquanto que, em relação à área, é registrada a pior média na avaliação da moradia, com 4,66 de satisfação. A satisfação geral em relação à moradia foi de 8,62, apesar das baixas notas obtidas em parâmetros técnicos como umidade e temperatura. Esse resultado indica que, apesar de as habitações apresentarem problemas, eles não interferiam na satisfação global com a moradia em si.

Em relação ao entorno dos empreendimentos, foram avaliadas as relações de vizinhança, a segurança do empreendimento e as opções de lazer ofertadas, assim como trabalhos sociais realizados junto com a comunidade. Dessas, apenas as relações de vizinhança foram bem avaliadas, apresentando média de 8,61 de satisfação. Todas as demais apresentaram média abaixo de 5,0. As mais críticas se relacionavam às opções de lazer e trabalho social realizado junto à comunidade, avaliadas com menos de 3,5. A pesquisa defende que essas notas foram baixas porque a grande maioria dos empreendimentos pesquisados foi implantada entre 2009 e 2011, período em que esses aspectos não eram exigidos pelo programa. Também a segurança foi mal avaliada, com média de 4,74. No entanto, na avaliação geral do entorno, os beneficiários se mostraram satisfeitos, com uma média de 8,2, indicando que a mudança de áreas de risco ou precárias para conjuntos estruturados exerceram um impacto positivo e mais significativo na percepção dos beneficiados.

A avaliação da inserção urbana dos empreendimentos apresentou as piores médias de satisfação dos usuários, entre as cinco dimensões analisadas pelo IPEA, convergindo com a principal crítica do meio acadêmico. Dividida entre acesso a equipamentos de saúde e educação, facilidade de transporte e demora dele, tem média superior a cinco em apenas um desses quesitos: a facilidade no acesso ao transporte público - pontos de ônibus e trem, entre outros - , que apresentou média nacional de 6,65 de satisfação. Porém, a demora que se leva para realizar as viagens nesses meios de transporte recebeu a pior nota, com 3,87 de satisfação, mostrando um descompasso entre a localização dos empreendimentos e a instalação de escolas e postos de saúde. Isso é corroborado pelas médias de avaliação da disponibilidade de escolas e postos de saúde, com 4,03 e 4,36 de satisfação, respectivamente, nesses quesitos. No entanto, a avaliação geral quanto à inserção urbana teve média nacional de 7,81 de satisfação, novamente indicando que a percepção de problemas específicos não interfere tanto na sensação geral que os beneficiários têm em relação à nova moradia.

Quanto ao custo de vida, a maior satisfação estava relacionada aos custos com aluguel, girando na casa de 7,93, enquanto a satisfação com as novas contas (água, luz e condomínio) apresentou média de 4,29. Dessa forma, a satisfação com a ausência ou diminuição do aluguel é compensada pela insatisfação com o aumento das contas da casa. Os gastos com transporte têm o maior impacto na percepção de alteração no custo de vida, com média de 4,16 de satisfação, que pode ser associada à mudança de suas habitações de origem para empreendimentos muitas vezes distantes da cidade consolidada.

Por fim, a avaliação de bem-estar dos beneficiários levou em consideração três aspectos: a satisfação geral com a moradia, a melhoria de vida e a intenção de permanecer na nova residência. Todas as médias foram altas: a satisfação com a moradia alcançou média nacional de 8,77, o aumento de bem-estar teve média de 8,62 e a intenção de permanência teve 9,44 de satisfação, o melhor resultado do Programa.

A conclusão da pesquisa aponta no sentido de que o PMCMV promoveu uma melhora geral das condições de vida dos beneficiários, apesar dos problemas identificados. No entanto, o IPEA alerta que os altos índices de satisfação não devem ser tomados como aceitações irrestritas dos produtos produzidos pelo programa, havendo muitos pontos críticos a serem corrigidos e superados. A validade da metodologia de avaliação também pode ser considerada positiva, pois permite a problematização do PMCMV, destacando a capacidade de compreensão das situações de vulnerabilidade a que os beneficiários são expostos. (MENEZES, 2015)

# 1.6. Avaliações independentes do Programa Minha Casa Minha Vida

A pesquisa realizada pelo IPEA, sob encomenda do Governo Federal, resultou em uma avaliação robusta e impactante, sobretudo por seus resultados positivos na leitura do PMCMV. Porém, diversas outras avaliações foram feitas, especialmente no meio acadêmico, que em sua

maioria alcançaram resultados não tão positivos. Tais análises enfocaram distintos aspectos do programa com diferentes metodologias de avaliação, além de variadas escalas.

No livro "Minha Casa... e a cidade. Avaliação do PMCMV em seis estados brasileiros", publicado pelo Observatório das Metrópoles, são apresentadas dez avaliações de empreendimentos do PMCMV distribuídos em seis estados do Brasil. O livro também conta com dois capítulos de apresentação com análises mais abrangentes do programa, além de um terceiro explanando as metodologias utilizadas nos demais capítulos do livro. Este último compila de forma competente e interessante as metodologias e escalas utilizadas pela Rede de Pesquisa Cidade e Moradia<sup>11</sup>, grupo responsável pela elaboração dos artigos do livro, servindo como balizador para entender as metodologias utilizadas pelos diversos trabalhos realizados por outras equipes.

Esse artigo, chamado "Métodos e escalas de análise" (SHIMBO *In* AMORE *et alli*, 2015, p.29-50), inicia com a constatação de que o crescimento urbano das cidades brasileiras, englobando áreas antes consideradas periféricas, assim como o aumento da complexidade das relações das pessoas com a cidade, tornou impossível generalizar as suas demandas e ofertas. Com isso, a missão dos pesquisadores passou a ser a de entender o tecido urbano e também a população residente. A solução encontrada foi a adoção de quatro escalas, cada uma com metodologia de análise própria, partindo do empreendimento e da unidade habitacional, até à escala metropolitana, considerada a unidade administrativa mais abrangente pela Rede. Destaca-se que, em muitas análises, foram combinadas diferentes escalas e metodologias para alcançar os melhores resultados, não se restringindo a apenas uma delas.

A maior escala apresentada aborda a unidade habitacional. Nela, a observação incide sobre os usos das edificações, tais como: uso misto, configurações familiares, densidade, acessibilidade, complexidade espacial, adaptabilidade do programa arquitetônico e questões construtivas e tecnológicas. Além disso, também se utiliza da pesquisa com os moradores, com aplicação de um questionário padrão por todas as equipes da rede. Esse questionário aborda, de forma quantitativa, as condições socioeconômicas e a inserção no mercado de trabalho, o direito à cidade e a inserção urbana, assemelhando-se àquela realizada pelo IPEA em sua *pesquisa de satisfação do usuário*.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>A Rede constituiu trabalho coletivo de diversos Laboratórios e Núcleos de Pesquisa, que realizaram pesquisas autônomas, sem uma coordenação geral, mas sim com o compartilhamento de dados, reflexões e achados. A coletânea dos trabalhos executados por esses laboratórios compôs o livro **Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do PMCMV em seis estados brasileiros**.

# Nessa escala, o trabalho de RUFINO (*In* AMORE *et alli*, 2015, p.51), apresentando "Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos", expõe uma análise sucinta dos artigos que compõe o livro, organizando as conclusões em quatro eixos, apreciando o papel dos agentes envolvidos na produção dos empreendimentos, a relação entre demanda e oferta de habitação, o desenho dos conjuntos produzidos e a qualidade da inserção urbana deles. No eixo sobre a demanda habitacional e a oferta do PMCMV, são apresentadas conclusões sobre o impacto do programa nos beneficiários, por meio da aplicação de questionários. A partir deles, se concluiu que a mudança para as novas moradias implicou em um deslocamento considerável das moradias anteriores, ou seja, houve uma realocação para regiões muito distantes das moradias de origem. Além disso, a nova condição de habitação acarretou incremento no custo de vida das famílias, com maiores tempos de deslocamento, taxas condominiais e serviços urbanos, que antes eram obtidos de forma irregular. Por fim, a falta de suporte para as famílias e a inserção urbana precária facilitou o controle dos conjuntos pelo narcotráfico e por milícias, principalmente nas periferias das grandes metrópoles.

Em relação à qualidade arquitetônica das unidades habitacionais, o artigo de Lopes e Shimbo, abordando o "Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV", avaliou a adequação do espaço físico das moradias, mostrando haver incapacidade de acomodação dos móveis mais vendidos, sem prejudicar a circulação interna nos cômodos. A avaliação do conforto térmico e acústico também mostrou resultados inadequados, de acordo com as normas de desempenho. Apenas para o conforto visual se obteve avaliação positiva. Esses resultados foram atribuídos, entre outras coisas, à preocupação quase que exclusiva das construtoras na elaboração de projetos bem detalhados em relação aos serviços, materiais e insumos da construção, otimizando o tempo gasto e os custos da obra, mas deixando a concepção arquitetônica e urbanística em segundo plano, "praticamente burocrática", relegando-os ao papel de mero suporte para a obra. (In AMORE et alli, 2015)

MENEZES (Revista de ciências humanas, 2015, p.145-164) também analisando o PMCMV na escala do beneficiário, investigou a validade metodológica da pesquisa de satisfação do usuário realizada pelo IPEA, aplicando o mesmo procedimento adotado pelo Instituto no Residencial Jardim Cajazeiras, em Salvador. O pesquisador obteve conclusões semelhantes às alcançadas pelo IPEA. Para a grande maioria, a mudança para a casa própria representou melhoria na qualidade de vida, considerando que os beneficiários viviam em condições de vulnerabilidade, muitas vezes em barracos de papelão ou madeira, sem água ou esgotamento sanitário. Essa mudança trouxe impacto à autoestima dos moradores, que

# PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

ganharam um status de vida superior, por não morarem mais em favelas. Por outro lado, os beneficiários expressaram uma expectativa – não cumprida – de melhora também no acesso aos serviços urbanos. O autor concluiu que isso decorreu da baixa capacidade do poder público de inserir os conjuntos habitacionais em regiões centrais, uma vez que o PMCMV desconsidera o vínculo entre política habitacional e política fundiária e urbana (MARICATO, 2011).

Ampliando a abrangência do olhar, a segunda escala de análise trabalha o empreendimento, buscando estabelecer sua relação com o entorno imediato, apoiada por levantamentos de campo e entrevistas com beneficiários. Nesta escala, as análises destacam a implantação do conjunto habitacional, considerando os padrões de uso e ocupação do solo, a oferta de serviços, comércio, equipamentos públicos e áreas de lazer, além das condições de acessibilidade, o acesso ao transporte e as barreiras físicas existentes. Os resultados ressaltaram a prioridade na maximização do uso do terreno, em desconsideração ao tecido urbano existente, resultando em trajetos mais longos e cansativos para os moradores.

Nessa escala, no artigo "Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial", (Dulce et al In AMORE et alli, 2015) apresentam uma análise sobre a inserção urbana dos empreendimentos da Região Metropolitana de Natal (RMNatal), que abrange os seis municípios com os maiores déficits habitacionais do Estado, (com o equivalente a 95,5% do déficit da RMNatal), dando especial destaque para os municípios de Extremoz, Natal e Parnamirim.

Nos empreendimentos de Extremoz, o estudo mostrou que a implantação dos conjuntos habitacionais representou um aumento de 78% no número de domicílios no bairro em que foi inserido. Esse incremento, no entanto, não foi seguido de uma ampliação da oferta de serviços, equipamentos e condições de transporte no local, que já contava com uma infraestrutura precária, com 96,17% de carência de água potável, 27,87% de esgotamento sanitário e 31,69% de coleta de lixo. De forma semelhante, os empreendimentos analisados em Natal representaram um aumento de 127,82% do número de moradias, em uma região caracterizada por grandes vazios urbanos e detentora do maior número de assentamentos precários de Natal, com uma carência por esgotamento sanitário na ordem de 96,06%, 17,03% por coleta de lixo e 13,62% por abastecimento de água. Por fim, em Parnamirim, município com o maior número de empreendimentos pela faixa um, os empreendimentos analisados foram inseridos em regiões consolidadas, sendo dotadas de equipamentos urbanos. Apesar disso, sua implantação ocorreu em áreas distantes dos principais eixos viários, acarretando em aumento considerável no tempo de deslocamento dos beneficiários.

# PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

A piora no acesso a serviços e equipamentos públicos, assim como no aumento do tempo de deslocamento a partir dos conjuntos, não é exclusiva do Rio Grande do Norte. Em outros artigos, como por exemplo "As novas formas de provisão de moradia e seus impactos na reconfiguração socioespacial do aglomerado Sarandi-Maringá entre 2009 e 2011" (SILVA e SILVA in CARDOSO, p279), são analisados os empreendimentos dos municípios de Maringá e Sarandi, os dois mais desenvolvidos da Região Metropolitana de Maringá.

Os empreendimentos pela faixa um desses municípios foram implantados em áreas afastadas da cidade, em oposição aos pela faixa dois, melhor inseridos no tecido urbano. Além disso, os condomínios verticais pela faixa dois são mais bem localizados, enquanto os horizontais dessa faixa ficam além do contorno da cidade e os pela faixa um vão para os distritos ou as franjas do perímetro urbano. O Conjunto Mauá, destacado pelo artigo, está localizado no limite do perímetro, tendo uma linha férrea e um grande vazio separando-o da malha urbana. Dois pontos relevantes levantados por Silva e Silva são a concentração dos empreendimentos da faixa um em Sarandi, que tem menor valor da terra, e a produção dos conjuntos desconsiderando as particularidades dos moradores, tais como suas antigas moradias e empregos. Isso, somado à inserção em regiões desprovidas de equipamentos públicos, acaba contribuindo para o aumento dos deslocamentos e dos gastos com transporte.

Percebe-se que, nas análises em ambas as escalas, a localização dos empreendimentos se revelou um problema para os moradores.

A terceira escala, que enfoca o município, amplia ainda mais a abrangência de análise, investigando a inserção urbana dos empreendimentos nos municípios, para fins de comparação e caracterização. As análises nessa escala dão ênfase ao perfil socioeconômico da população, acesso à cidade e mobilidade urbana, além da relação da produção com o déficit habitacional do município e a legislação urbanística aplicada. Com isso, buscam avaliar a importância do município na efetivação do PMCMV.

Um dos trabalhos mostra a formação e composição da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHDU) do município de Osasco/SP e a sua importância para o PMCMV. Paz et al (In AMORE et alli, 2015, p.255-288) mostram que, a partir de 2005, a SEHDU passou a ter grande importância dentro do poder público municipal, recebendo novos investimentos para a formação de uma equipe própria, que seria responsável pela elaboração e execução do trabalho social junto às comunidades, entre outras coisas. Apresentada como estruturada e envolvida, essa nova equipe fez diferença na seleção dos moradores do Conjunto Residencial Flor de Jasmim, todos oriundos de assentamentos precários, irregulares ou em situação de risco. Os autores constataram que a organização dos moradores, assim como um trabalho social sistemático, causa grande impacto após a mudança para as novas moradias, sendo perceptível a bagagem organizacional e a consciência crítica das condições de vida. No entanto, apesar de a prefeitura estar envolvida com a questão habitacional, realizando um importante trabalho social, os problemas estruturais do PMCMV continuam resultando em conjuntos mal inseridos no tecido urbano, problemas de mobilidade urbana, alto índice de violência e tráfico de drogas.

Isso porque a atuação do poder municipal muitas vezes se restringe apenas à adequação das normas e taxas para o enquadramento no PMCMV, regulando somente o que importa para o mercado imobiliário e deixando em segundo plano os processos que não implicam em valorização imobiliária.

Desse modo, a provisão habitacional pauta-se antes pela "lógica dos negócios", do que por uma lógica de planejamento urbano e de atendimento às reais necessidades habitacionais. A forma pela qual a máquina opera não proíbe a participação de outros agentes (como entidades e prefeituras), mas inibe iniciativas pautadas por outros pressupostos (exemplos: direito à cidade, necessidades habitacionais etc.). (LOPES et al. 2015, p.243)

Tem-se então que a atuação (ou não atuação) do poder municipal, deixando de interferir no poder decisório da iniciativa privada quanto à determinação da localização dos empreendimentos, propicia a implantação de conjuntos em regiões periféricas dos municípios, onde a terra tem custo mais acessível.

Por fim, a análise da atuação do PMCMV na escala regional ou metropolitana, última a ser apresentada por Shimbo (*In* AMORE *et alli*, 2015), enfoca a relação entre a localização dos empreendimentos do PMCMV e indicadores sociais e urbanos da região, com suporte em mapas georreferenciados de diversas categorias de análise. Os empreendimentos são situados de acordo com as faixas de atendimento do PMCMV e suas modalidades, o porte dos empreendimentos e a construtora responsável, sendo essa localização comparada com a mancha urbanizada, as áreas de restrição ambiental e a oferta de empregos. Também são consideradas a relação da produção do PMCMV com o déficit habitacional da região, a evolução apresentada entre as suas fases, entre outras.

Nesta escala, repete-se o processo de periferização das famílias mais pobres verificado na escala municipal, como constataram RUFINO et al na análise do PMCMV na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS). A configuração dessa região mostra uma dicotomia entre Santos e Cubatão, municípios mais desenvolvidos e com maior oferta de empregos, e os municípios da região Sul, notadamente Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, que contam com uma base econômica mais frágil. Além disso, Bertioga, na região norte da RMBS,

apresenta uma produção imobiliária associada ao veraneio, com muitos imóveis ociosos, fazendo com que o valor da terra seja mais elevado, assim como em Santos e Cubatão, onde a procura por moradia é maior. Como resultado, é nesses três municípios que está a maior incidência do déficit habitacional, enquanto aqueles da região sul apresentam os menores déficits.

A pesquisa revela, no entanto, que há um desalinhamento entre a produção do PMCMV e o déficit habitacional, principalmente pela faixa um. Se pelas faixas dois e três, os municípios mais centrais e dinâmicos concentram a maior parte da produção de moradias, os municípios ao sul detêm quase 70% das novas unidades pela faixa um. Esse desencontro da produção com a demanda decorre do próprio desenho do programa que:

(...) ao se delegar a promoção de empreendimentos habitacionais às empresas promotoras, o MCMV acaba se concretizando nos municípios onde há menos disputas territoriais e, portanto, a terra é mais barata. O que parece uma contradição em termos é, na verdade, a lógica imposta pelo programa, que tem limitados dispositivos para controlar a distribuição das unidades nos territórios onde existem maiores demandas, (...).

Com isso,

(...) a produção habitacional promovida pelo Programa fica muito mais condicionada à viabilidade econômica dos empreendimentos, do que à lógica da demanda e déficit habitacional e das dinâmicas urbanas (RUFINO et al *In* AMORE *et alli*, 2015 p.128).

Situação semelhante é observada na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), onde a distribuição dos empreendimentos apresenta dois padrões muito claros de produção do espaço urbano. A discriminação dos empreendimentos por porte mostra um aumento progressivo do tamanho dos conjuntos conforme o afastamento do centro mais consolidado de Fortaleza. Ao mesmo tempo, a identificação dos conjuntos pela faixa de renda em que se enquadra apresenta um padrão de diminuição da renda conforme o afastamento do centro consolidado. Ou seja, os empreendimentos para a faixa três são menores e melhor inseridos no tecido urbano, enquanto os empreendimentos para a faixa um se constituem em grandes condomínios nas regiões periféricas e suburbanizadas da metrópole. Além disso, também se percebe uma concentração dos empreendimentos nas regiões de maior apelo industrial, enquanto que naquelas de maior apelo turístico, a valorização da terra afasta a construção de moradias pelo PMCMV, mesmo para a faixa três (PEQUENO e FREITAS, *In* CARDOSO *et alli*, 2013).

De modo geral, as avaliações, desde a escala da unidade habitacional até a escala metropolitana, convergiram em suas conclusões em relação à qualidade arquitetônica e urbana.

A transferência de responsabilidade do planejamento do estado para as construtoras faz com que a produção das moradias seja submetida à lógica de produção do mercado.

A produção habitacional promovida pelo Programa fica muito mais condicionada à viabilidade econômica dos empreendimentos, do que à lógica da demanda e déficit habitacional e das dinâmicas urbanas (RUFINO, 2015, p.127).

Com isso, o crescimento urbano avançou para áreas rurais e periféricas, com as habitações para a população de menor renda sendo construídas principalmente em locais mais distantes dos polos dinâmicos, onde há menos disputas territoriais e, portanto, a terra é mais barata (RUFINO, 2015). A urbanização dessas regiões cria um ciclo de especulação imobiliária, com a valorização de terras rurais em áreas urbanizáveis e, principalmente, nos terrenos vazios entre a mancha urbana e as novas áreas.

Agravando essa situação, as prefeituras, de modo geral, agem como um mero facilitador da realização da reprodução do capital, ou seja, tomam as medidas necessárias para que as moradias sejam construídas, mas objetivando apenas o ganho político e negligenciando as repercussões urbanísticas dos novos empreendimentos. Essa omissão do poder público em dar as diretrizes para a produção da cidade, aprovando qualquer proposta de novo empreendimento que cumprisse as regras mínimas, propiciou a urbanização de áreas sem os devidos equipamentos e infraestrutura, onerando ainda mais o erário.

(...) o PMCMV sujeita-se aos riscos da lógica do livre mercado, mas numa operação em que o lucro, se ocorrer, é privado e o prejuízo, se for o caso, terá que ser absorvido pela cidade: o Programa promete "fazer rodar a roda da economia", porém através da renovação de um ciclo especulativo que, ao mesmo tempo, concentra renda e segrega significativas porções de cidade. (LOPES; SHIMBO *In* AMORE *et alli*, 2015, p.242)

De acordo com as avaliações aqui apresentadas, pode se concluir que o PMCMV consegue incluir as famílias mais pobres, historicamente excluídas da produção habitacional, provendo casas também para elas. No entanto, a opção do programa em delegar para a iniciativa privada as formas de produção acaba por negar o direito à cidade a esses mesmos moradores.

O direito à moradia não pode ser reduzido ao direito à propriedade individual – isto é, à casa própria. (...) Não surpreende, portanto, que a "solução" físico-espacial dos empreendimentos do PMCMV tenha nascido condenada ao fracasso arquitetônico-urbanístico, a despeito das inúmeras críticas que já tenham sido realizadas a esse tipo de solução. (ANDRADE, 2015, p.190)

# CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

# 2.1. Desenvolvimento do método de avaliação

Muitos são os ângulos de análise e métodos que podem ser utilizados para a avaliação do PMCMV. A proposta desta dissertação é o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação deste Programa quanto aos resultados de sua execução no combate ao déficit habitacional, que tenha abrangência nacional e possa ser executada sem o contato direto com os empreendimentos. Essa premissa só se torna possível com o sacrifício da análise qualitativa dos empreendimentos, das habitações e da inserção urbana, realizáveis mediante contato direto, via questionários ou visitas de campo. A análise qualitativa, no entanto, é essencial para a avaliação do PMCMV, dando lastro para outras, mediante dados específicos de cada situação.

Para compensar essa lacuna, a caracterização da qualidade urbanística foi feita no nível dos municípios e Estados do Brasil, em substituição à caracterização dos bairros e entorno próximo aos empreendimentos. Dessa forma, este estudo realiza a avaliação do PMCMV por meio de análise comparativa dos municípios, relacionando-os com a produção do Programa por faixa de atuação. Ressalta-se, no entanto, que não se nega a importância de estudos de caso e análises qualitativas dos empreendimentos, mas não seria possível incluí-las no procedimento metodológico diante da limitação técnica para sua realização em escala nacional.

Para a caracterização dos estados e municípios, foram utilizadas como referência avaliações do meio acadêmico em escala regional, abrangendo regiões metropolitanas. Nelas, os bairros são caracterizados de acordo com indicadores socioeconômicos, tais como renda familiar por domicílio, oferta de emprego e acesso à infraestrutura urbana, além da localização de equipamentos públicos como postos de saúde e escolas. A adaptação da caracterização dos bairros para os municípios deu-se por meio da adoção de indicadores que pudessem emular resultados oriundos de pesquisas de campo, tais como a qualidade do acesso à infraestrutura urbana e a oferta de equipamentos públicos. A escolha dos indicadores foi feita a partir da base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível no site <a href="http://cidades.ibge.gov.br/">http://cidades.ibge.gov.br/</a>, contendo 23 categorias diferentes.

A opção por diversos índices também possui a premissa de que os indicadores, segundo Feijó (2012), abordam um único aspecto de determinada situação. Em outras palavras, um

# DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE - UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

índice mede apenas aquilo a que ele se destina, ignorando todos os outros fatores, representando apenas uma faceta da realidade. A associação de diferentes indicadores permite a melhor designação das complexidades da realidade. Por isso, foram escolhidos indicadores que fossem complementares para a configuração dos aspectos urbanos e socioeconômicos de cada município. Também nesse ponto, foram evitados indicadores que apresentassem resultados semelhantes entre si, agregando pouca informação à análise.

Os indicadores econômicos disponíveis no site do IBGE apresentam estatísticas sobre a produção agropecuária, extração vegetal, empresas, fundações e associações, instituições financeiras e frota. Porém, para os fins desse estudo, o indicador do Produto Interno Bruto (PIB) sintetiza os dados econômicos de forma simples e funcional, com resultados alinhados aos dos demais indicadores econômicos.

Em relação a esse indicador, é importante trazer algumas informações a seu respeito. O PIB, criado em 1937, já foi o principal indicador de desenvolvimento de determinada região, entendendo-se por muito tempo como capaz de estabelecer uma relação de crescimento econômico com desenvolvimento social e distribuição de renda. No entanto, questões como a não contabilização de atividades informais, como trabalho doméstico e voluntário, assim como a contabilização de transações que reduzem a qualidade de vida da sociedade, como gastos hospitalares, reconstruções após incêndios, terremotos, etc., representam um incremento do PIB sem resultar em melhorias na qualidade de vida da sociedade (MENEGUIM & VERA, 2012). Da mesma maneira, o crescimento da economia não necessariamente se reflete no aumento do poder de compra da população, muitas vezes concentrando esse crescimento para poucos.

Visando suprir essas lacunas, buscou-se um indicador que representasse de forma mais abrangente o desenvolvimento social e o aumento da qualidade de vida. O mais utilizado para este propósito é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado em 1990, que aborda, além da renda de uma sociedade, a sua expectativa de vida e nível de escolaridade. Assim, o IDH trata o desenvolvimento humano centrado nas pessoas e na ampliação do seu bem-estar, entendido não como mero acúmulo de riqueza ou aumento da renda, mas como a ampliação do escopo das escolhas e da capacidade e da liberdade de escolher. No entanto, deve-se levar em consideração que as complexidades do bem-estar, subjetivo e particular, não conseguem ser medidas de forma tão precisa quanto um indicador pretende ser. Esta é a origem da polêmica sobre o IDH, que não é aceito como estatística oficial pela maioria dos institutos de análises de dados (FEIJÓ, 2012).

Com isso em mente, a complementação da caracterização dos estados e municípios com outros indicadores sociais se mostrou não só pertinente, mas necessária. Para isso, foi

# DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

considerado também o indicador de incidência de pobreza, que mensura o grau de pobreza de uma região com base na determinação de um valor que representa as necessidades mínimas de consumo, fixadas conforme os hábitos de consumo da população local. Os demais índices sociais do IBGE abordavam pontos pouco relevantes para a avaliação do PMCMV, tais como estatísticas de registro civil, representação política e identificação de gênero.

Por fim, as questões urbanas, notadamente as relacionadas ao acesso a educação, saúde, transporte e infraestrutura, foram avaliadas por meio de indicadores análogos. Dessa forma, a avaliação dos empreendimentos quanto à proximidade de escolas e postos de saúde foi substituída por indicadores de educação e saúde. Igualmente, o acesso à infraestrutura, tal como água encanada e saneamento básico, por índice de saneamento básico. Quanto ao acesso ao transporte, não foi encontrado indicador que pudesse sintetizar uma pesquisa de campo nesse ponto de forma satisfatória, não sendo inserido na caracterização dos municípios.

Os indicadores de educação se organizam em três categorias: número de docentes, número total de estabelecimentos de ensino e número de matrículas; todas em relação ao tipo de estabelecimento, se escola pública ou privada, de ensino médio ou fundamental. Neste quesito, foram adotados os dados nominais<sup>12</sup> de escolas de ensino fundamental e de ensino médio, separadamente, para caracterizar a capacidade de cada município em suprir a demanda por vagas nas escolas. A adoção de dois indicadores para a educação permite fazer uma relação de incremento de investimentos, considerando que as escolas de ensino fundamental são mais acessíveis e menos onerosas para o poder público, ao passo que as escolas de ensino médio exigem maior investimento e, portanto, maior capacidade do governo em realizá-los.

Já em relação à saúde, os indicadores do IBGE apontavam dados referentes à morbidade hospitalar, à quantidade de equipamentos e à quantidade de estabelecimentos de saúde, de acordo com o porte e especialidade. Neste aspecto, por haver uma variedade muito grande de tipologias, foi adotado apenas o índice de estabelecimentos nominais do município, tanto públicos quanto privados, englobando todas as especialidades médicas.

Por último, em relação à infraestrutura, a pesquisa nacional de saneamento básico apresenta dados referentes ao abastecimento de água, ao acesso ao saneamento básico, à gestão de resíduos e ao manejo de águas pluviais. Neste ponto, foi tomado como referência o acesso ao saneamento básico adequado, considerado o mais crítico.

46

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup>A opção pelo valor nominal se deu devido às distorções da distribuição *per capita*, apresentando um valor baixo nos municípios mais populosos e desenvolvidos em contraste com valores altos em municípios pouco populosos. Isso se dá devido ao fato de o maior desenvolvimento de um município se refletir em escolas mais estruturadas, aumentando a sua capacidade e diminuindo o número de escolas por habitante.

Definidos os indicadores sociais e urbanos que seriam utilizados, a caracterização dos municípios incluiu a análise comparativa dos seus dados populacionais, expressos no Censo Demográfico de 2010, e o respectivo déficit habitacional, obtido na "Estimativa do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)", do IPEA. Foram considerados os valores da planilha anexa à nota técnica, onde o déficit total do Brasil é de 6.644.713 moradias, valor próximo aos 6.940.691 indicados pela Fundação João Pinheiro (FJP) na publicação "Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010". Essa diferença pode advir da diversidade de aspectos e critérios considerados ao se estimar essa demanda, bem como da mensuração em épocas distintas.

A metodologia de aferição da FJP é bastante aclamada e amplamente utilizada por órgãos oficiais, compondo os valores oficiais divulgados pelo governo. A sua metodologia se baseia no estabelecimento de critérios ou componentes, mensuráveis a partir do Censo Demográfico, realizado pelo IBGE, que são medidos de forma sequencial, a fim de evitar a dupla contagem. Para esse cálculo, a Fundação realiza a hierarquização dos componentes mutuamente excludentes. Isso significa que cada domicílio é contado apenas uma vez, ainda que ele se enquadre em mais de um critério. Para a Fundação, quando há "inadequação dos domicílios por carência de serviço de infraestrutura ou ausência de unidade sanitária exclusiva, isso não deve ser considerado para o cálculo do déficit habitacional, porque poderia gerar sobreposição na contagem" (FJP, 2013, p.22). Nesse caso, a Fundação considera que o domicílio deve ser adequado, conforme o critério no qual se encaixa, e não reposto. O déficit habitacional em si é determinado por quatro componentes: os domicílios precários<sup>13</sup>, a coabitação familiar<sup>14</sup>, o ônus decorrente de alugueis elevados<sup>15</sup> e, finalmente, o adensamento excessivo de domicílios alugados<sup>16</sup> (FJP, 2013).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Os domicílios precários são aqueles improvisados, englobando os locais e imóveis não residenciais utilizados como moradia alternativa, tais como comércios, barracas, embaixo de pontes e viadutos, entre outros. Também compõem a categoria dos domicílios precários aqueles rústicos, sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> A coabitação familiar se refere a famílias conviventes secundárias que declararam intenção de constituir um domicílio exclusivo e é estimada de forma indireta, a partir de um algoritmo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, que leva em consideração dois fatores. A habitação deve ser um cômodo, ou seja, um domicílio particular composto por um ou mais aposentos, que seja próprio, alugado, cedido ou outra condição de ocupação. Também é considerada a condição das famílias conviventes, grau de parentesco e intenção de constituir domicílio exclusivo.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Ônus com aluguel corresponde às famílias com renda de até três salários mínimos, com 30% ou mais comprometidos com o aluguel. A renda era calculada até 2008 pela soma da família principal mais a secundária convivente, não enquadrada no item de coabitação familiar. Atualmente, a família secundária convivente não é mais considerada para a composição da renda, devido à impossibilidade de discriminação entre as famílias conviventes que já foram enquadradas e as que não foram.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> O adensamento excessivo ocorre quando o número médio de moradores por dormitório fica acima de três, sendo o número de dormitórios correspondente ao total de cômodos, ou seja, todos os compartimentos integrantes do

### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

A Caixa Econômica Federal (CEF), por exemplo, inclui outros fatores que não são considerados pelo PlanHab e que também podem determinar o déficit habitacional, tais como o ciclo de vida e a transição da adolescência para a vida adulta, os padrões de conjugalidade e a idade média ao casar, a formação de novos arranjos domiciliares e a distribuição das taxas de chefia<sup>17</sup>. Assim, diversos conceitos podem ser aplicáveis à determinação do déficit habitacional, demonstrando que os números podem variar de modo significativo.

A metodologia do IPEA segue os mesmos procedimentos da FJP (IPEA 2013), a partir dos quatro componentes para determinar o déficit habitacional. A opção neste trabalho pela estimativa de déficit realizada pelo IPEA, apesar de apresentar um resultado 4% menor do encontrado pela FJP, deveu-se aos dados do IPEA serem discriminados por município, essencial para a execução das análises, enquanto a FJP apresentou apenas dados consolidados para os estados.

Por fim, como base para a análise em relação às faixas de renda do PMCMV, foi utilizada a discriminação do déficit da FJP, que indica sua distribuição por Estado e Região, aplicando-se os fatores de distribuição de cada Estado aos seus respectivos municípios, de acordo com a tabela 3. Nela, o déficit total de cada estado é distribuído de acordo com o rendimento domiciliar, discriminado em cinco categorias distintas: domicílios sem rendimento, até três salários mínimos, de três a cinco, de cinco a dez e mais de dez salários mínimos.

A tabela 3 mostra que, do déficit total do Brasil, estimado em 6.644.713 moradias, quase 4,5 milhões se encontram na classe sem rendimentos e de zero a três salários mínimos. Destacase ainda que, apesar de a incidência do déficit brasileiro nessas duas classes ser da ordem de 66,6% do déficit total, a incidência em cada estado apresenta variações, indo de 57,2% em Santa Catarina até 79,1% no Estado de Alagoas.

A partir desses indicadores, a avaliação estabeleceu os resultados relativos de cada município, a partir de uma ponderação entre os municípios conforme a realidade de cada Estado, e de cada Estado no panorama nacional. Dessa forma, obteve-se o posicionamento de municípios e estados, aferindo-se os que apresentam os melhores resultados em cada indicador.

permanente e apenas para os moradores do domicílio. <sup>17</sup> Com base neste raciocínio desenvolve-se o conceit

domicílio são separados por paredes, inclusive banheiros e cozinha, que servem de dormitório em caráter permanente e apenas para os moradores do domicílio.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Com base neste raciocínio desenvolve-se o conceito de Demanda Habitacional Demográfica – DHDE que se refere à formação de um novo arranjo domiciliar (familiar ou não-familiar) em consequência da dinâmica demográfica e social. (CEF, 2011, p.28)

Tabela 3. Distribuição do déficit habitacional por classes de rendimento domiciliar em salários mínimos.

EGDEOFIGA GÃO		CLASSES DE RENDIMENTO DOMICILIAR (SALÁRIOS MÍNIMOS)									
ESPECIFICAÇÃO	sem rendimento	0 a 3	3 a 5	5 a 10	10 ou mais	Total					
Região Norte	6,5	58,5	15,9	13,0	6,1	100,0					
Rondônia	8,5	54,8	15,5	14,4	6,9	100,0					
Acre	7,5	60,0	14,3	11,9	6,3	100,0					
Amazonas	5,9	53,9	17,4	15,6	7,2	100,0					
Roraima	5,8	59,9	15,5	11,7	7,1	100,0					
Pará	6,5	60,7	15,8	11,8	5,1	100,0					
Amapá	6,6	49,7	17,2	15,9	10,7	100,0					
Tocantins	6,2	69,2	12,5	8,4	3,6	100,0					
Região Nordeste	5,2	69,8	12,8	8,4	3,8	100,0					
Maranhão	5,5	72,5	11,8	6,9	3,2	100,0					
Piauí	4,5	67,7	14,6	9,0	4,3	100,0					
Ceará	5,1	69,5	13,3	8,7	3,4	100,0					
Rio Grande do Norte	4,2	64,4	14,5	11,4	5,5	100,0					
Paraíba	5,0	70,0	12,9	8,2	3,9	100,0					
Pernambuco	6,2	69,8	12,4	8,0	3,6	100,0					
Alagoas	7,1	72,0	11,1	6,4	3,4	100,0					
Sergipe	5,0	69,1	12,4	9,2	4,4	100,0					
Bahia	4,5	69,4	13,2	8,8	4,0	100,0					
Região Sudeste	2,9	60,3	15,1	15,2	6,5	100,0					
Minas Gerais	2,0	64,2	15,6	13,2	5,0	100,0					
Espírito Santo	3,1	68,0	13,0	10,9	5,0	100,0					
Rio de Janeiro	3,8	65,2	13,1	12,1	5,8	100,0					
São Paulo	2,8	56,8	15,8	17,2	7,3	100,0					
Região Sul	2,4	60,2	14,6	16,1	6,8	100,0					
Paraná	2,7	62,0	14,9	14,3	6,1	100,0					
Santa Catarina	1,9	56,3	13,6	19,5	8,6	100,0					
Rio Grande do Sul	2,3	60,7	15,0	15,6	6,4	100,0					
Região Centro-Oeste	4,6	61,3	14,3	12,7	7,1	100,0					
Mato Grosso do Sul	4,7	62,3	14,5	13,1	5,4	100,0					
Mato Grosso	6,8	57,1	15,9	14,2	6,0	100,0					
Goiás	5,2	63,1	14,7	12,3	4,7	100,0					
Distrito Federal	1,8	60,9	12,1	12,2	13,0	100,0					
Brasil	3,9	62,7	14,5	13,1	5,8	100,0					
Regiões Metropolitanas	3,7	60,0	14,6	14,4	7,2	100,0					
Demais áreas	4,2	66,0	14,3	11,4	4,1	100,0					

Fonte: IBGE: censo demográfico, 2010.

Por meio dessas análises comparativas, foi possível identificar padrões de distribuição e reconhecer situações de conflito, quando constatados elementos divergentes desses padrões, bem como reconhecer semelhanças e diferenças relativas aos diversos índices, evidenciando as coincidências em sua distribuição. A caracterização dos estados e municípios resultante indicou os possíveis polos de atração e eixos de desenvolvimento estadual.

A análise dos indicadores de educação e saúde revelou correlação entre o número de estabelecimentos e o IDH. De modo geral, os municípios que apresentavam maior concentração de estabelecimentos de saúde em relação à de escolas de ensino médio, e dessas em relação à de escolas de ensino fundamental, configurando uma curva crescente, apresentavam os melhores resultados de IDH. Por outro lado, aqueles que apresentavam um declínio, conformando uma curva decrescente, apresentavam os piores números para o IDH. A identificação dessas curvas contribuiu para uma melhor caracterização dos municípios, destacando os municípios mais desenvolvidos, assim como possíveis eixos ou polos de riqueza e de pobreza.

Para a efetuação da avaliação propriamente dita do PMCMV, foi feita análise comparativa da caracterização dos municípios com os dados referentes ao PMCMV.

Os dados do Programa, tais como a identificação de quantidade e tipo de empreendimento destinado para cada município resultou dos dados do Ministério das Cidades (MCidades), obtidos diretamente no site <a href="http://dados.gov.br/">http://dados.gov.br/</a>. Nessa base de dados, os empreendimentos foram classificados em categorias, de acordo com a faixa de renda em que se enquadravam, a fonte de financiamento, a quantidade de unidades habitacionais, o valor disponibilizado e a etapa de construção. Dessas, foram selecionadas para análise as categorias de faixa de renda e quantidade de unidades, sendo desconsideradas as categorias financeiras e de etapa de construção, que não exercem impacto na distribuição dos empreendimentos.

A metodologia, uma vez definida, foi aplicada a todos os municípios do Brasil, sendo os resultados obtidos classificados de forma nacional e para cada Estado. Para a avaliação nacional, os municípios foram analisados individualmente e também agrupados nos respectivos estados. Para a configuração dos indicadores para os Estados, os dados referentes aos municípios foram tratados conforme os valores fossem nominais ou relativos. Os indicadores com expressão nominal, tais como número de escolas ou Produto Interno Bruto foram somados. Para aqueles com expressão em porcentagem, como índice de pobreza e saneamento básico adequado, utilizou-se a média dos municípios.

Todos os dados e indicadores foram tabulados no programa Excel e apropriados em tabelas, que apresentam sua distribuição quantitativa por estados e municípios respectivos. Nessas tabelas, destacou-se a Capital de cada Estado em azul mais escuro e os municípios da região metropolitana em azul mais claro, conforme exemplificado pela tabela 4, apresentando os municípios mais populosos e de maior déficit do Estado de São Paulo.

Tabela 4. Municípios mais populosos e respectivos déficits e municípios com os maiores déficits.

Munic	ípios mais populosos e seus res	pectivos déficits
Municípios	População	Déficit Habitacional
Santos	419.400	17.750
Sorocaba	586.625	16.966
Ribeirão Preto	604.682	19.197
São José dos Campos	629.921	19.106
Osasco	666.740	27.767
Santo André	676.407	21.018
São Bernardo do Campo	765.463	25.755
Campinas	1.080.113	29.754
Guarulhos	1.221.979	45.212
São Paulo	11.253.503	411.393

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

A análise do PMCMV baseou-se na comparação dos seus resultados de produção com a caracterização dos municípios obtida a partir dos indicadores do IBGE selecionados, sob duas perspectivas: a correlação da produção com o déficit por moradia e a distribuição dessa produção por faixa de atuação do PMCMV.

Na primeira abordagem, os números da produção do PMCMV foram organizados de acordo com as suas faixas de atuação, com análise de cunho quantitativo quanto à relevância dos municípios contemplados pelo Programa em relação ao déficit habitacional. A observação dos valores nominais produzidos em cada estado e município permitiu identificar as tendências de concentração e dispersão dos empreendimentos, por faixas de atuação do programa, e também as discrepâncias entre os volumes de produção alcançados por região.

Na segunda abordagem, fez-se a comparação entre o número de unidades habitacionais produzidas e o déficit habitacional nos estados e municípios, por faixa de renda, com a indicação da produtividade do programa em cada faixa e o desempenho por estado e município. Isso possibilitou a percepção da adequação da produção com a demanda, por município e por faixa de atuação.

Os resultados de todas as análises realizadas foram associados aos mapas dos estados e municípios do Brasil, por meio da ferramenta QGIS, um *software* aberto multiplataforma de sistema de georreferenciamento. O *software* permite ao usuário criar mapas com várias camadas e usando diferentes projeções. Para a formulação desses mapas, os dados foram classificados segundo dois critérios distintos, como exemplifica a Figura 1.

# DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

Intervalos Iguais

Jenks

Figura 1. Exemplos de mapas produzidos com os critérios de intervalos iguais e de Jenks (quebras naturais)

Produzidos com base nos dados do IBGE, 2012.

No primeiro critério, os valores dos índices foram distribuídos em vinte intervalos iguais, onde a diferença entre o menor e o maior valor está dividida em vinte partes iguais, associando-se uma grade cromática em *dégradé* de acordo com a classificação do município, de maneira semelhante à utilizada pela FJP. A divisão em grupos de 20 foi empírica, buscando alcançar a escala que conseguisse apresentar os resultados da forma mais detalhada possível, sem se tornar confusa ou ilegível. Já no segundo, os índices foram classificados por quebras naturais (JENKS), ou seja, os estados e municípios foram classificados também em vinte partes iguais, independentemente dos valores de cada um, criando uma escala cromática mais homogênea. A manutenção da divisão em 20 partes objetivou a coerência na apresentação dos resultados, facilitando a análise comparativa entre os dois mapas.

O primeiro critério, com classificação em intervalos iguais, foi utilizado principalmente para as análises e para a apresentação dos resultados dos municípios em cada estado, pois demonstra de maneira mais fiel a concentração dos dados em cada estado e município. Desse modo, a forma como os índices se distribuem no território se tornou visualmente didática e de fácil compreensão. Já o segundo critério, conforme as quebras naturais, distorce a proporção dos valores, realçando regiões metropolitanas, polos e eixos de maior destaque. Este foi utilizado para as análises e para a apresentação dos resultados dos estados no Brasil, pois a alta concentração dos índices em apenas alguns poucos municípios não recomendava o uso do método de intervalos iguais. Além disso, esse método serviu de apoio para as análises dos estados, tornando mais claras as diferenças entre os municípios aglutinados pelo método de intervalos iguais, facilitando a identificação de áreas de desenvolvimento e de pobreza.

Todos os mapas produzidos, tanto pelo método de intervalos iguais quanto pelo método de Jenks, são apresentados em DVD anexo deste trabalho, e foram organizados por cores, para melhor identificação da categoria dos indicadores. Em verde, foram definidos os índices de população e déficit habitacional. Em azul, os índices socioeconômicos e em roxo, os índices de educação, saúde e saneamento básico. Já os resultados do PMCMV foram definidos em vermelho para os valores nominais e em laranja para os valores relativos ao déficit. Dessa forma, foram elencados os mapas dos índices utilizados, mostrando, em escala cromática dégradé, a distribuição dos valores pelos municípios contidos em determinado Estado, e pelos Estados do Brasil. Com isso, o município com o maior índice aparece na cor mais escura, enquanto o de menor índice tem cor mais clara.

A inserção dos dados em mapas deixou clara a distribuição geográfica dos empreendimentos produzidos pelo PMCMV, facilitando a análise comparativa com os demais índices utilizados e demonstrando visualmente os resultados da política nacional. Evidenciou, ainda, a relevância dos municípios contemplados, assim como as diferenças entre as faixas de atuação.

# 2.2. Resultados obtidos

Neste tópico, apresenta-se a análise em escala nacional, avaliando de forma geral os resultados dos Estados e regiões políticas, buscando identificar padrões regionais de desenvolvimento e atuação do PMCMV. No entanto, a generalização de territórios tão diversos, equiparando estados que possuem realidades muito distintas, ainda que integrantes da mesma região geopolítica, pode induzir a conclusões equivocadas, tornando necessária a avaliação com ampliação da escala de análise. Por essa razão, são apresentadas em seguida as avaliações de estados de forma isolada.

A seleção dos estados analisados considerou a localização, um em cada região, além da relevância dos seus resultados para a apreciação da metodologia como mecanismo válido de avaliação. Com esse intuito, os estados foram agrupados de acordo com a semelhança de padrões de desenvolvimento e atuação do PMCMV, para que a maior variedade possível de padrões pudesse ser apresentada. Em consequência, nem sempre os Estados tidos como mais relevantes no cenário regional foram escolhidos. A dissertação apresenta a análise dos seguintes estados: pela Região Nordeste, a Bahia; pela Região Sul, o Paraná; pela Região Sudeste, o Espírito Santo; pela Região Centro-Oeste, Goiás; e pela Região Norte, o Tocantins.

# **2.2.1. Brasil**

O Brasil, segundo dados do FMI de 2014, apresenta-se como o país mais rico da América do Sul, com um PIB de 4,4 trilhões de reais, e o mais extenso e populoso, com mais de 190 milhões de habitantes, distribuídos em uma área de 8,5 milhões de km². Devido a essa grande extensão territorial, o País se divide em cinco regiões políticas: Norte (N), Nordeste (NE), Centro-Oeste (CO), Sudeste (SE) e Sul (S), contendo 27 unidades da federação, com a Capital, Brasília, situada no Distrito Federal (DF), na Região Centro-Oeste.

No entanto, a análise dos seus indicadores mostra que sua população e riqueza não são distribuídas de forma homogênea ou mesmo equilibrada, concentrando-se em poucas regiões do País. A Tabela 5 mostra a Região Sudeste com a maior população e o maior déficit habitacional, apesar de contar com pouco mais de 10% do território brasileiro. O PIB nacional também apresenta grande concentração nessa região, com mais da metade do total produzido no Brasil em 2010.

Tabela 5. Unidades Federadas, Áreas, População, Déficit Habitacional e PIB, por Região.

Regiões	Unidades Federadas	Área (km²)	População	Déficit habitacional	PIB (1000 R\$)
Centro-Oeste	3 Estados e DF	1.606.413	14.058.094	516.201	430.463.385
Nordeste	9 Estados	1.554.289	53.081.950	2.216.338	595.382.242
Norte	7 Estados	3.850.674	15.864.454	757.891	231.383.085
Sul	3 Estados	576.773	27.386.891	717.911	710.859.959
Sudeste	4 Estados	924.619	80.364.410	2.436.373	2.424.005.323
Brasil	27 UF	8.512.768	190.755.799	6.644.714	4.392.093.994

Fonte: IBGE, Censo 2010; MCIDADES, 2010.

A desigualdade é fortemente marcada no país, indo muito além da população e da riqueza. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil aparecia com Índice de Gini de 0,591, o que o classificava como o oitavo mais desigual do mundo. Esse cenário se reflete no desenvolvimento das regiões, onde o processo de crescimento e progresso de determinadas áreas contrasta com o de outras, em que há precarização da infraestrutura e da qualidade de vida.

O descompasso entre as regiões no desenvolvimento urbano, mostrado na Tabela 6, faz com que equipamentos públicos básicos como escolas e postos de saúde se distribuam de forma desequilibrada pelo território nacional.

Tabela 6. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura para o Brasil e Regiões

D !~ -	Nº de I	Escolas	Nº de	Saneamento Básico	IDII	Índice de
Região	Fundamental	Ensino Médio	Estabelecimentos de Saúde	adequado (%)	IDH	Pobreza
CO	7.356	2.089	8.226	34,29	0,75	35
NE	63.344	6.875	28.234	20,86	0,66	53
N	21.150	2.041	6.305	10,82	0,68	40
S	15.794	4.306	15.954	35,37	0,76	31
SE	37.061	11.853	35.351	60,83	0,75	29
Brasil	144.705	27.164	94.070	27,78	0,76	41

Fonte: INEP 2015, PNUD Atlas Brasil 2013, IBGE 2010.

Os indicadores apresentados nas Tabelas 5 e 6 mostram uma grande disparidade entre a Região Sudeste e as demais, concentrando-se nela 42% da população e 55% do PIB brasileiro. Esse acúmulo faz com que o Sudeste apresente melhor desenvolvimento e infraestrutura, exibindo o melhor saneamento do País, com um alcance quase duas vezes maior do que o da Região Sul, que detém o segundo melhor resultado. Do mesmo modo, a Região Sudeste possui o maior número de escolas do ensino médio, com 44% do total do País, assim como quase 40% do número de estabelecimentos de saúde. Chama a atenção, no entanto, o grande número de escolas do ensino fundamental na Região Nordeste, 70% maior do que o parque de escolas desse nível no Sudeste, embora a população do Sudeste seja 50% maior, seu PIB quase quatro vezes maior e o IDH, 10% melhor do que no Nordeste.

A análise comparada entre os indicadores de educação e saúde e os demais revela que, em regra, os locais com maior número de escolas do ensino fundamental apresentam índices de desenvolvimento menores do que locais onde o peso maior está nas escolas do ensino médio e, principalmente, no número de estabelecimentos de saúde.

Dessa forma, o Nordeste tem o maior número de escolas do ensino fundamental, mas a queda acentuada no peso dos demais resultados de educação e saúde indica uma região menos desenvolvida e de estrutura mais precária. E, de fato, o Nordeste apresenta o pior IDH do Brasil e o segundo pior índice de saneamento básico adequado.

No espectro oposto, a Região Sul, mesmo mostrando o segundo menor parque de escolas de ensino fundamental, tem peso consideravelmente maior nas escolas do ensino médio, que cresce ainda mais na saúde. Esses resultados caracterizam uma região mais desenvolvida e melhor estruturada, o que é reafirmado pelo melhor IDH do Brasil, o menor nível de desigualdade e o segundo melhor índice de saneamento básico adequado.

As regiões Norte e Centro-Oeste possuem as menores populações do País, assim como os menores valores de PIB. A Região Norte mostra um peso maior das escolas do ensino fundamental, com o terceiro maior parque de escolas, mas o menor parque de estabelecimentos

de saúde, definindo uma curva decrescente que indica a Região como menos desenvolvida e de infraestrutura mais precária. Essa tendência é validada pelo pior índice de saneamento básico adequado e o segundo pior IDH do Brasil. Por outro lado, a Região Centro-Oeste apresenta o menor parque de escolas do ensino fundamental, mas com um peso maior nas escolas do ensino médio e ainda mais no de estabelecimentos de saúde, estabelecendo uma curva crescente. Dessa forma, configura-se como uma região mais desenvolvida e melhor estruturada, apresentando um índice de saneamento básico adequado similar ao da Região Sul e o segundo melhor IDH, equivalente ao do Sudeste.

A análise espacial dos indicadores selecionados, aplicados aos Estados brasileiros, aponta para um País com dois padrões distintos de desenvolvimento, situando o cone sul, composto pelas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste como mais desenvolvido, enquanto as regiões Norte e Nordeste apresentam um desenvolvimento deficiente e estruturas mais precárias. A Figura 2 permite visualizar esse desenho, com base na distribuição do IDH e do Índice de Pobreza, confirmado pelos demais mapas que se encontram no Apêndice.

Tal modelo de desenvolvimento se reflete na incidência do déficit habitacional nas regiões, distribuído de forma razoavelmente proporcional à população (Tabela 7).

Tabela 7. Brasil: distribuição relativa da população e do déficit habitacional nas regiões.

,	1 1 3	
Regiões	População	Déficit habitacional
Centro Oeste	7%	8%
Nordeste	28%	33%
Norte	8%	11%
Sul	14%	11%
Sudeste	42%	37%

Fonte: IBGE, 2010.

No entanto, no Sul e no Sudeste, as regiões mais desenvolvidas do cone sul, o déficit apresenta-se um pouco menor do que as respectivas populações. Já nas regiões Norte e Nordeste, identifica-se o oposto, aumentando a incidência do déficit em comparação à população. A Região Centro-Oeste, apesar de se caracterizar como desenvolvida e estruturada, apresenta indicadores intermediários, apresentando um discreto aumento na proporção déficit *versus* população.

As diferenças de desenvolvimento encontradas entre as regiões do Brasil se repetem dentro delas, com os Estados apresentando os mesmos padrões de desenvolvimento desigual. A Região Sul, composta pelos estados do Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC) e Paraná (PR), é a que apresenta as menores diferenças entre eles.

IDH Nordeste Sudeste Centro-Oeste Pobreza Nordeste Norte Sudeste Centro-Oeste

Figura 2. Brasil: contraste e desigualdade no desenvolvimento regional.

Produzidos pelo método de intervalos iguais com base nos dados do PNUD, Atlas Brasil 2013 e IBGE 2010.

A Tabela 8 mostra que o PIB de cada estado é proporcional à sua população. Essa distribuição homogênea e equilibrada se reflete nos índices de educação e saúde, também proporcionais ao PIB e à população. Em consequência, os altos índices de desenvolvimento verificados, os maiores do Brasil, quase não se distinguem entre os estados sulistas.

Tabela 8. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura da Região Sul.

UF	População	Déficit	Escolas EF	Escolas EM	Estab. Saúde Sanea- mento Básico		PIB (1000 R\$)	IDH	Índice de Pobreza
PR	10.444.526	279.591	6.018	1.881	5.779	29%	255.926.609	0,75	39
RS	10.693.929	277.166	6.400	1.455	5.705	36%	277.657.661	0,75	26
SC	6.248.436	161.154	3.376	970	4.470	40%	177.275.689	0,77	27
Sul	27.386.891	717.911	15.794	4.306	15.954	35%	710.859.959	0,76	30

EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio

Fonte: IBGE 2010, INEP 2015, PNUD Atlas Brasil 2013.

No entanto, algumas diferenças surgem quanto aos parques de escolas e estabelecimentos de saúde. Paraná e Rio Grande do Sul se situam muito próximos nesse aspecto, mas com uma pequena inversão entre ambos: uma leve curva crescente no Paraná, que no Rio Grande do Sul é ligeiramente decrescente. Essa inversão impacta muito pouco os índices de IDH, que no Paraná é 0,03% maior, uma diferença quase imperceptível. Por outro lado, os indicadores de educação e saúde de Santa Catarina apresentam uma curva crescente muito mais acentuada, destacando o Estado como o de melhor desenvolvimento e estrutura da Região Sul, e com o maior IDH, quase 3% acima dos outros dois.

A distribuição do déficit na Região Sul, proporcional à das populações de cada estado, mostra incidência um pouco maior no Paraná, que possui a segunda menor população. A explicação pode estar na incidência de pobreza do Estado, 50% maior do que o dos demais, indicando um padrão de desenvolvimento inferior ao deles. Não obstante, o alto grau de desenvolvimento da Região Sul faz com que todos os seus estados apresentem um peso menor no déficit habitacional do País em relação à população.

Na Região Sudeste, composta pelos estados de São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Minas Gerais (MG) e Espírito Santo (ES), as diferenças são mais evidentes (Tabela 9).

É visível a discrepância entre São Paulo e os demais, com o estado paulista concentrando mais de 50% da população e quase 60% do PIB do Sudeste, o equivalente a 22% da população e 32% do PIB do País. O protagonismo de São Paulo aparece também nos indicadores de educação e saúde. Além de possuir o maior parque de escolas e estabelecimentos de saúde, esses indicadores configuram uma curva crescente acentuada, configurando o Estado como bem

estruturado e desenvolvido. Corroboram essa percepção o elevado IDH e o índice de saneamento básico adequado com resultado nacional inferior apenas ao do Distrito Federal.

Tabela 9. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura da Região Sudeste.

UF	População	Déficit	Escolas EF	Escolas EM	Estab. Saúde	Sanea- mento Básico	PIB (1000 R\$)	IDH	Índice de Pobreza
ES	3.514.952	99.731	2.401	443	2.219	50%	107.328.771	0,74	31
MG	19.597.330	519.493	11.831	2.979	12.460	54%	403.551.321	0,73	27
RJ	15.989.929	483.328	7.831	2.140	6.457	59%	504.221.373	0,76	32
SP	41.262.199	1.333.821	14.998	6.291	14.215	80%	1.408.903.858	0,78	27
Sudeste	80.364.410	2.436.373	37.061	11.853	35.351	60%	2.424.005.323	0,75	29

EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio

Fonte: IBGE 2010, INEP 2015, PNUD Atlas Brasil 2013.

Depois de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro despontam como os dois mais ricos e populosos do Brasil. Contudo, registram inversão entre população e PIB, sendo Minas Gerais o segundo mais populoso e Rio de Janeiro o segundo mais rico. Embora ambos apresentem curvas crescentes em indicadores de educação e saúde, a de Minas Gerais se mostra mais acentuada. No entanto, seu índice de saneamento é menor do que o do Rio de Janeiro e seu IDH é o pior da Região Sudeste, do que se depreende um desenvolvimento mais desigual entre os seus municípios.

Por último, o Espírito Santo apresenta os resultados mais modestos da Região Sudeste, em todos os indicadores analisados, à exceção de IDH e Índice de Pobreza, ligeiramente melhores do que Minas Gerais e Rio de Janeiro, respectivamente. Com população dez vezes menor do que a de São Paulo, o Espírito Santo é o menos influente dessa Região, que reúne os três estados mais ricos do País.

O déficit habitacional da Região Sudeste incide quase na mesma proporção em que a população se distribui. Em decorrência, São Paulo apresenta o maior déficit do Sudeste, seguido por Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. No entanto, associado ao alto grau de desenvolvimento verificado na Região, todos os estados apresentam uma concentração do déficit habitacional inferior à da população.

A Tabela 10 apresenta a Região Centro-Oeste, composta pelos estados de Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS) e Goiás (GO), além do Distrito Federal (DF), que sedia a Capital da República.

Goiás é o Estado mais populoso, onde reside 43% da população dessa Região, e detém o maior parque de escolas e estabelecimentos de saúde. Porém, a curva definida pelos indicadores de educação e saúde se mostra decrescente, caracterizando uma precarização da sua

infraestrutura, incorrendo em um índice de saneamento básico 5% menor do que a média nacional, com 22% de edificações com saneamento adequado.

Tabela 10. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura da Região Centro-Oeste.

	População	Déficit	Escolas EF	Escolas EM	Estab. Saúde	Sanea- mento Básico	PIB (1000 R\$)	IDH	Índice de Pobreza
DF	2.570.160	116.601	838	199	1.756	86 %	171.235.534	0,82	38
GO	6.003.788	210.194	3.452	903	3.011	22 %	123.926.295	0,74	34
MS	2.449.024	79.147	1.076	420	1.458	17 %	54.471.447	0,73	34
MT	3.035.122	110.259	1.990	567	2.001	12 %	80.830.109	0,73	34
Centro Oeste	14.058.094	516.201	7.356	2.089	8.226	34 %	430.463.385	0,75	35

EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio

Fonte: IBGE 2010, INEP 2015, PNUD Atlas Brasil 2013.

Por outro lado, o DF apresenta grande concentração de população e renda em proporção à sua pequena área territorial. A menor unidade federativa do País, com o equivalente a 0,07% da área nacional, é a terceira mais populosa do Centro-Oeste e responde por 40% do PIB regional, e, embora possua o menor parque de escolas e estabelecimentos de saúde, os seus indicadores constituem uma curva crescente acentuada. Essa característica de elevado desenvolvimento é corroborada pelo maior IDH do País, assim como o melhor índice de saneamento básico adequado do Brasil.

Os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, com populações semelhantes à do DF, apresentam os piores resultados de IDH da Região, assim como os piores índices de saneamento básico adequado, e uma economia conjunta inferior à do DF. Esses baixos indicadores caracterizam os dois estados como os de estrutura mais precária na Região Centro-Oeste, em contraponto ao maior grau de desenvolvimento de Goiás e, principalmente, do DF.

A forte influência do DF na Região Centro-Oeste faz com que o padrão de incidência do déficit habitacional encontrado nas demais regiões seja invertido. Aqui, apesar de o Distrito Federal apresentar o melhor índice de desenvolvimento da Região, é o único a apresentar um aumento proporcional na incidência do déficit em relação à população. Esse quadro é indicativo de um processo migratório para o Distrito Federal, não acompanhado pela produção de novas moradias, principalmente para as famílias mais pobres.

A Região Nordeste é composta pelos estados da Bahia (BA), Sergipe (SE), Alagoas (AL), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Rio Grande do Norte (RN), Ceará (CE), Piauí (PI) e Maranhão (MA). Pode-se destacar, conforme os dados apresentados na Tabela 11, dois grupos de estados, de acordo com as respectivas populações e riquezas.

Tabela 11. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura da Região Nordeste.

UF	População	Déficit	Escolas EF	Escolas EM	Estab. Saúde	Sanea- mento Básico	PIB (1000 R\$)	IDH	Índice de Pobreza
AL	3.120.494	132.180	2.825	339	1.476	16 %	29.544.702	0,63	60
BA	14.016.906	519.762	17.929	1.506	8.188	25 %	167.727.379	0,66	43
CE	8.452.381	298.728	6.847	904	4.038	18 %	90.131.720	0,68	54
MA	6.574.789	517.513	11.428	1.034	2.621	7 %	58.819.684	0,64	56
PB	3.766.528	124.851	5.174	534	2.622	27 %	38.731.149	0,66	57
PE	8.796.448	288.999	8.843	1.196	4.149	37 %	117.340.100	0,67	53
PI	3.118.360	149.698	5.277	656	2.093	10 %	25.720.629	0,65	53
RN	3.168.027	107.617	3.027	442	1.932	23 %	39.543.685	0,68	52
SE	2.068.017	76.990	1.994	264	1.115	25 %	27.823.194	0,67	48
Nordeste	53.081.950	2.216.338	63.344	6.875	28.234	21 %	595.382.242	0,66	53

EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio

Fonte: IBGE 2010, INEP 2015, PNUD Atlas Brasil 2013.

Quatro estados – Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão – somam mais de 70% da população e do PIB do Nordeste, sendo mais de 10% em cada um deles, enquanto os outros cinco– Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas, Piauí e Sergipe – concentram menos de 10% da população e do PIB em cada, não chegando juntos a 30% do total regional.

O parque de escolas e de estabelecimentos de saúde dos quatro estados mais populosos apresenta correlação com a população, mostrando indicadores também na casa dos 70%. Entre eles, destaca-se a Bahia, onde residem 26% de toda a população nordestina e se concentra 28% do PIB regional. O Estado se apresenta como o mais importante do Nordeste, com o maior parque de escolas e de estabelecimentos de saúde da Região e o maior parque de escolas do ensino fundamental do Brasil.

Os estados de Pernambuco e Ceará têm indicadores condizentes com a população e o PIB que apresentam, mantendo a proporção entre eles. Assim, o parque de escolas e de estabelecimentos de saúde é proporcional à população, sendo o IDH um pouco acima da média.

Para os demais estados, que detém os 30% restantes da população do Nordeste, os indicadores e a incidência do déficit prosseguem proporcionais à população, com exceção do estado do Maranhão. Quarto mais populoso e também o quarto maior PIB do Nordeste, o Maranhão apresenta o terceiro maior parque de escolas e saúde da Região. Porém, seus indicadores de educação e saúde constituem a curva mais descendente de todos os estados do Nordeste, e o Maranhão tem ainda o pior índice de saneamento básico e o segundo pior IDH, que o caracterizam como o menos desenvolvido da Região. Isso se reflete na distribuição do déficit habitacional, incidindo no Estado praticamente o mesmo déficit que há na Bahia, apesar de sua população ser quase três vezes menor.

Por último, na Região Norte, composta pelos estados do Acre (AC), Amazonas (AM), Amapá (AP), Pará (PA), Rondônia (RO), Roraima (RR) e Tocantins (TO), existe uma grande disparidade dos estados do Pará e Amazonas com os demais, como mostra a tabela 12.

Tabela 12. Indicadores socioeconômicos e de infraestrutura da Região Norte.

UF	População	Déficit	Escolas EF	Escolas EM	Estab. Saúde	Sanea- mento Básico	PIB (1000 R\$)	IDH	Índice de Pobreza
AC	733.559	30.919	1.536	145	380	10 %	9.629.238	0,66	42
AM	3.483.985	164.320	5.079	392	1.010	11 %	64.119.834	0,67	48
AP	669.526	29.598	695	120	288	9 %	10.419.539	0,71	40
PA	7.581.051	393.486	10.586	729	2.742	8 %	91.009.014	0,65	43
RO	1.562.409	53.982	1.152	226	720	4 %	29.361.935	0,69	27
RR	450.479	22.066	627	125	444	20 %	7.313.837	0,71	39
ТО	1.383.445	63.520	1.475	304	721	15 %	19.529.688	0,70	41
Norte	15.864.454	757.891	21.150	2.041	6.305	11 %	231.383.085	0,68	40

EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio

Fonte: IBGE 2010, INEP 2015, PNUD Atlas Brasil 2013.

O Pará concentra quase a metade (48%) da população do Norte e 39% do PIB, além de contar com o maior parque de escolas e estabelecimentos de saúde. O Amazonas também se destaca dos demais, apresentando um quarto da população e do PIB do Norte, e o segundo maior parque de escolas e estabelecimentos de saúde, três vezes maior do que o dos demais. Contudo, a curva definida pelos indicadores de educação e saúde desses dois estados se mostra decrescente, indicando que a grande concentração de população e riqueza não se reflete no seu desenvolvimento, como denota o IDH abaixo da média e entre os três piores da Região. Nesse sentido, também chama a atenção o índice de saneamento básico adequado do Pará, o segundo pior do Norte, com somente 8% das edificações adequadas, e o do Amazonas, apenas mediano.

Rondônia, próximo à fronteira com a Bolívia, é o terceiro mais rico e populoso, seguido pelo Tocantins, que possui o terceiro maior parque de escolas e estabelecimentos de saúde do Norte. Para esses indicadores, Rondônia apresenta a curva decrescente mais acentuada da Região, sinalizando infraestrutura mais precária, o que é corroborado pelo pior índice de saneamento básico do Norte: apenas 4% das edificações adequadas.

Os demais estados se mostram bastante ermos e desconectados do restante do País, representando menos de 0,5% da população nacional, contando com indicadores socioeconômicos igualmente modestos. Acre, Amapá, Roraima e Tocantins apresentam as menores populações e valores de PIB da Região.

O déficit habitacional da Região Norte incide principalmente no Pará, que concentra mais da metade dele (52%). Nos demais estados, percebe-se diminuição da incidência de déficit

em relação à população, indicando um processo de migração para o Pará, Estado mais rico, mas, ao mesmo tempo, de menor IDH do Norte, indicando um desenvolvimento precário e insuficiente para o acolhimento dos novos residentes.

O aprofundamento da análise das regiões, caracterizando os estados que as compõem, mostra que o padrão de desenvolvimento desigual presente entre elas se replica dentro de cada uma, com disparidades entre os seus estados. Esse padrão também se repete para o desenvolvimento dos municípios de cada estado, indicando um reiterado "modus operandi", de caráter concentrador e segregador.

A discriminação dos indicadores por município revela que grande parte da população e da riqueza gerada no País se concentra em poucos deles. Apenas 58 - pouco mais de 1% - dos 5.569 municípios do Brasil concentram 50% do PIB, sendo 21 capitais de estados, 16 municípios em São Paulo, 9 no Rio de Janeiro e 4 em Minas Gerais. Essa alta concentração do PIB em poucos municípios se repete em cada estado, conforme a Tabela 13.

Tabela 13. Brasil: número de municípios, segundo a faixa de concentração do PIB.

Estados			PIB			Estados			PIB		
Estados	30%	50%	70%	90%	100%	Estados	30%	50%	70%	90%	100%
Acre	1	1	5	13	22	Paraíba	1	3	14	84	223
Alagoas	1	2	9	43	102	Paraná	3	7	28	149	144
Amapá	1	1	2	7	16	Pernambuco	1	4	11	64	185
Amazonas	1	1	1	12	62	Piauí	1	2	16	94	224
Bahia	2	9	31	163	417	Rio de Janeiro	1	2	8	25	92
Ceará	1	2	11	64	184	Rio Grande do Norte	1	3	12	59	167
Espírito Santo	2	4	8	24	78	Rio Grande do Sul	4	14	43	162	497
Goiás	2	6	22	79	246	Rondônia	1	5	11	30	52
Maranhão	1	4	25	109	217	Roraima	1	1	1	8	15
Mato Grosso do Sul	1	4	13	39	141	Santa Catarina	5	9	26	95	295
Mato Grosso	4	10	26	68	79	São Paulo	1	7	28	122	645
Minas Gerais	4	18	61	256	853	Sergipe	1	4	11	33	75
Pará	2	4	13	56	399	Tocantins	2	7	21	74	139
						Brasil	12	58	226	1.250	5.569

Fonte: IBGE, 2010.

Das 27 Unidades da Federação brasileira, 16 concentram mais de 30% de seu PIB na capital, sendo que em quatro estados da Região Norte - Acre, Amapá, Amazonas e Roraima - essa concentração ultrapassa de 50% na capital. E, em metade dos demais, os municípios mais ricos se situam nas regiões metropolitanas ou no entorno da capital estadual (Figura 3).

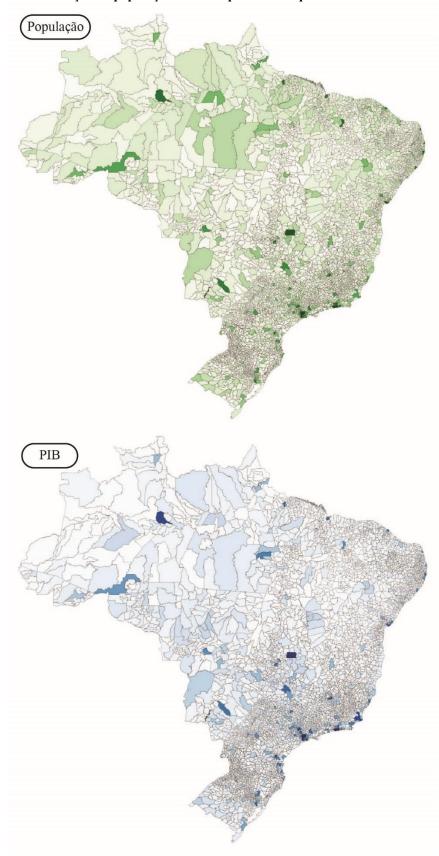


Figura 3. Brasil: distribuição da população e do PIB pelos municípios.

Produzidos pelo método de Jenks, com base nos dados do IBGE, 2010.

Seguindo o padrão de distribuição do PIB, a maioria da população também se situa em um reduzido número de municípios, ainda que de forma levemente mais distribuída, conforme a tabela 14. Apenas 201 municípios detêm 50% de toda a população do país.

Tabela 14. Brasil: Número de municípios, segundo a faixa de concentração da população.

E-4- d		Po	pulaç	ão		E-4-d		Po	pulaç	ão	
Estados	30%	50%	70%	90%	100%	Estados	30%	50%	70%	90%	100%
Acre	1	2	5	14	22	Paraíba	3	15	51	129	223
Alagoas	1	9	29	62	102	Paraná	5	19	63	198	144
Amapá	1	1	2	7	16	Pernambuco	4	14	44	112	185
Amazonas	1	1	11	37	62	Piauí	2	16	53	142	224
Bahia	7	37	117	271	417	Rio de Janeiro	1	3	10	31	92
Ceará	2	14	46	112	184	Rio Grande do Norte	2	8	31	92	167
Espírito Santo	3	6	15	45	78	Rio Grande do Sul	7	23	64	204	497
Goiás	3	10	31	104	246	Rondônia	2	5	13	31	52
Maranhão	8	28	69	143	217	Roraima	1	1	3	10	15
Mato Grosso do Sul	1	5	18	45	141	Santa Catarina	7	19	50	142	295
Mato Grosso	3	11	32	77	79	São Paulo	2	18	57	202	645
Minas Gerais	10	45	145	435	853	Sergipe	2	6	19	43	75
Pará	4	16	42	90	399	Tocantins	3	11	36	87	139
						Brasil	41	201	760	2.500	5.569

Fonte: IBGE, 2010.

De modo geral, a concentração da população é mais dispersa do que a do PIB. Sete estados - Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Roraima - concentram mais de 30% de sua população na capital, ante os dezesseis com mais de 30% do PIB na capital.

Quando se considera o déficit habitacional, observa-se que volta a crescer a concentração em torno das capitais (Figura 4).

Em nove estados, mais de 30% do déficit situa-se em uma só cidade, conforme apresentado na Tabela 15.

# PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

Déficit

Figura 4. Brasil: Distribuição do déficit habitacional pelos municípios.

Produzido pelo método de Jenks com base nos dados do IBGE, 2010.

Tabela 15. Brasil: número de municípios, segundo a faixa de concentração do déficit habitacional, por Estados.

Estados	Déficit Habitacional					Estados	Déficit Habitacional					
Estados	30%	50%	70%	90%	100%	Estados	30%	50%	70%	90%	100%	
Acre	1	2	5	13	22	Paraíba	2	11	38	107	223	
Alagoas	1	10	27	59	102	Paraná	5	17	53	174	144	
Amapá	1	1	2	7	16	Pernambuco	3	12	38	96	185	
Amazonas	1	1	9	32	62	Piauí	4	14	39	103	224	
Bahia	7	37	104	243	417	Rio de Janeiro	1	3	9	29	92	
Ceará	2	14	45	106	184	Rio Grande do Norte	2	6	24	75	167	
Espírito Santo	2	5	11	38	78	Rio Grande do Sul	6	17	49	155	497	
Goiás	2	7	23	86	246	Rondônia	1	4	9	24	52	
Maranhão	16	40	79	145	217	Roraima	1	1	4	9	15	
Mato Grosso do Sul	1	5	18	42	141	Santa Catarina	5	14	38	113	295	
Mato Grosso	3	10	28	66	79	São Paulo	1	13	46	171	645	
Minas Gerais	8	36	113	370	853	Sergipe	2	6	19	43	75	
Pará	6	21	47	93	399	Tocantins	3	13	35	75	139	
						Brasil	39	202	684	2.100	5.569	

Fonte: IBGE, 2010.

# DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE - UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

Embora comparativamente à população o déficit seja maior próximo às regiões de maior poder econômico, essa concentração é menor do que a do PIB. Três estados, contudo, apresentam uma dispersão ainda maior do que a da população: Maranhão, Pará e Piauí.

O Maranhão aparece como um ponto fora da curva, com um déficit habitacional relativo à sua população muito maior do que o do restante do País, sendo também o estado com o maior número de cidades necessárias para concentrar 30% do déficit habitacional.

A caracterização do Brasil, a partir da análise dos indicadores, constrói um panorama em que grande parte da população e riqueza se concentra em poucos estados e, dentro desses estados, em poucos municípios, normalmente tendo as respectivas capitais como o município mais rico e populoso. Essa concentração se reflete na incidência do déficit habitacional do Brasil, em que, de maneira geral, apresenta uma correlação entre o déficit e a população, ou seja, os estados e municípios mais populosos apresentam os maiores déficits e os menos populosos, menores déficits.

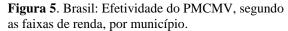
Logo, seria de se supor que a distribuição dos empreendimentos construídos por meio do PMCMV seguiria o padrão de incidência do déficit habitacional, apresentando produções maiores nos locais mais deficitários, enquanto aos menos deficitários incidiriam produções menores. Pela mesma lógica, considerando que 67% do déficit é composto por famílias com renda de até três salários mínimos, enquadradas na faixa um do Programa (MCIDADES), seria de se esperar que este destinaria a maior parte da sua produção de moradias para essa faixa de renda, uma vez que, em tese, visa exatamente o combate ao déficit.

A análise da distribuição dos empreendimentos do PMCMV, porém, revela o contrário. A primeira distorção que pode ser percebida é a proporção referente a cada faixa, onde a faixa um foi a menos efetiva das três, produzindo o equivalente a 17% do déficit, enquanto a faixa dois produziu 61% e a faixa três, 21% (Tabela 16 e Figura 5).

Tabela 16. Brasil: Produção habitacional, absoluta e proporcional ao déficit, total e por faixa do PMCMV, nas regiões.

		Produção	Faixa	ı 1	Faixa	a 2	Faixa 3		
Região	População Déficit	total do PMCMV	Total	% do D1	Total	% do D2	Total	% do D3	
CO	14.058.094	516.201	164.371	74.385	21	67.426	93	22.560	34
NE	53.081.950	2.216.338	443.037	310.187	21	105.601	34	27.249	9
N	15.864.454	757.891	98.362	72.163	14	11.522	11	14.677	15
S	27.386.891	717.911	279.955	114.893	24	142.738	142	22.324	24
SE	80.364.410	2.436.373	551.874	218.890	13	236.760	69	96.224	30
Brasil	190.755.799	6.644.714	1.537.599	790.518	17	564.047	61	183.034	21

D1: Déficit habitacional na faixa 1; D2: Déficit habitacional na faixa 2; D3: Déficit habitacional na faixa 3. Fonte: IBGE 2010, MCidades 2012.





Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE 2010 e MCidades 2012.

Além disso, destaca-se que, nas regiões Sul e Sudeste, a produção nominal da faixa dois foi maior do que a da faixa um, acumulando quase 70% do total dessa faixa no Sudeste e alcançando 142% do déficit na Região Sul. À exceção da Região Norte, todas foram mais efetivas pela faixa dois, mostrando uma propensão do PMCMV em produzir mais pela faixa dois do que pelas demais. Do mesmo modo, a efetividade pela faixa três foi superior à faixa um no Centro-Oeste, Norte e Sudeste, enquanto a Região Sul apresentou a mesma efetividade. A Região Nordeste foi a única a apresentar redução de efetividade da faixa três em relação à faixa dois, e a que apresentou a menor diferença entre a faixa um e dois, depois da Região Norte. Depreende-se daí que as regiões mais ricas desenvolvidas têm maior direcionamento da produção para as faixas de renda mais elevadas do PMCMV, enquanto as regiões menos desenvolvidas têm foco prioritário na faixa de menor renda.

A produção pela faixa um apresenta os maiores resultados nos estados da Bahia e de São Paulo, recebendo 12% e 11% dos empreendimentos respectivamente, seguidos de Minas Gerais, com 9%. Os três estados possuem os maiores déficits habitacionais para a faixa, somando quase 40% do total no Brasil. No entanto, apesar de São Paulo deter 50% do déficit nacional, foi o segundo em número de empreendimentos recebidos pela faixa um (Figura 6).

Já a faixa dois apresenta uma atuação mais centrada nos estados do sul e sudeste (Figura 7), com destaque também no Estado do Goiás e da Bahia. São Paulo assume a hegemonia, com 25% dos empreendimentos no Brasil, ante 12% do segundo Estado, Minas Gerais. Os estados do Sul, apesar de possuírem apenas 11% do déficit habitacional do 25% Brasil, contrataram dos empreendimentos para a faixa dois, parcela consideravelmente maior em relação ao déficit e também em relação ao contratado para a faixa um, em torno de 15%. Essa diferença da faixa dois para os estados do sul e sudeste

Figura 6. Brasil: produção habitacional pela faixa 1 do PMCMV, nos municípios.

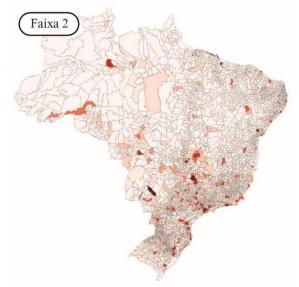


Produzido pelo método de Jenks com base nos dados do IBGE 2010 e MCidades 2012.

indica uma tendência do PMCMV em contratar mais em função da capacidade de compra do que pela demanda por moradia.

Finalmente, na faixa três do PMCMV (Figura 8), a destinação dos recursos apresenta grande concentração no Estado de São Paulo, que detém mais de 35% das contratações, seguido pelo Rio de Janeiro, com 11%.

Figura 7. Brasil: produção habitacional pela faixa 2 do PMCMV, nos municípios.



Produzido pelo método de Jenks com base nos dados do IBGE 2010 e MCidades 2012.

Figura 8. Brasil: produção habitacional pela faixa 3 do PMCMV, nos municípios.



Produzido pelo método de Jenks com base nos dados do IBGE 2010 e MCidades 2012

Os três estados mais ricos do País - São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais - contrataram juntos 50% das unidades para a faixa 3. Embora a produção total em relação ao déficit caia para 20%, é notável a forma como o Programa eleva sua produção local, na medida em que aumenta a faixa de renda do programa.

A atuação do PMCMV nos municípios de cada estado segue essa mesma lógica. A faixa um do programa, voltada para as famílias de mais baixa renda, é a que alcança o maior número de cidades e municípios. A tabela 17 mostra essa distribuição pelos estados do Brasil.

Tabela 17. Brasil: número de municípios, segundo a faixa de concentração dos empreendimentos habitacionais de Foixa 1 de PMCMV, por estado

habitacionais da Faixa 1 do PMCMV, por estado.

Estados		Fai	xa 1		E-4- J	Faixa 1				
	30%	50%	70%	90%	Estados	30%	50%	70%	90%	
Acre	1	1	1	1	Paraíba	1	2	6	72	
Alagoas	2	4	9	19	Paraná	4	12	29	107	
Amapá	1	1	1	1	Pernambuco	5	9	19	45	
Amazonas	1	1	2	15	Piauí	1	2	8	47	
Bahia	3	7	17	64	Rio de Janeiro	1	1	4	9	
Ceará	2	4	10	77	Rio Grande do Norte	2	5	9	68	
Espírito Santo	2	3	4	13	Rio Grande do Sul	10	25	57	181	
Goiás	3	8	15	37	Rondônia	2	2	6	19	
Maranhão	2	4	8	23	Roraima	1	1	1	2	
Mato Grosso do Sul	1	2	3	17	Santa Catarina	4	9	27	100	
Mato Grosso	2	3	5	12	São Paulo	6	17	38	94	
Minas Gerais	8	22	49	176	Sergipe	2	4	14	40	
Pará	4	8	15	35	Tocantins	2	3	37	104	
					Brasil	40	110	270	1.100	

Fonte: MCidades, 2012.

Dos 26 estados do Brasil, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Piauí têm 30% dos conjuntos habitacionais concentrados em apenas uma cidade; Amazonas e Rio de Janeiro mais de 50%; Roraima mais de 70%; Acre e Amapá, mais de 90% dos conjuntos em apenas uma cidade. Temse então que, dos 26 estados do Brasil, apenas oito apresentam convergência dos empreendimentos para a Capital. Além disso, desses oito, quatro são da Região Norte do País, estados dotados de um número de municípios reduzido e polarizados em torno da Capital. Por outro lado, pelas regiões Sul e Sudeste, apenas o Rio de Janeiro contou com mais de 30% dos empreendimentos da faixa um em um único município.

Na faixa dois, há um aumento considerável da destinação de empreendimentos para a Capital, concentrando as unidades habitacionais em menos municípios. Se, pela faixa um, apenas oito estados apresentaram mais de 30% dos empreendimentos para a Capital, pela faixa

dois, esse valor aumenta para 18 estados, conforme a tabela 18. A Região Norte aparece novamente em destaque, com seis dos sete estados com mais de 50% dos empreendimentos na Capital. Já pelas regiões Sul e Sudeste, dois estados, Espírito Santo e Rio de Janeiro também apresentam mais de 30% dos empreendimentos em um único município. Este último, aliás, destaca-se como o único estado com maior concentração de empreendimentos da faixa um em uma cidade do que da faixa dois em todo o país, contando com mais 50% dos empreendimentos da faixa um na Capital.

Tabela 18. Brasil: número de municípios, segundo a faixa de concentração dos empreendimentos habitacionais da Faixa 2 do PMCMV, por estado.

Estados		Fair	xa 2		T-4-1	Faixa 2				
Estados	30%	50%	70%	90%	Estados	30%	50%	70%	90%	
Acre	1	1	1	1	Paraíba	1	2	3	5	
Alagoas	1	1	1	2	Paraná	4	8	21	68	
Amapá	1	1	1	1	Pernambuco	2	4	7	12	
Amazonas	1	1	1	3	Piauí	1	1	2	6	
Bahia	1	3	7	14	Rio de Janeiro	1	3	7	15	
Ceará	1	1	2	10	Rio Grande do Norte	1	2	3	8	
Espírito Santo	1	1	4	10	Rio Grande do Sul	4	10	24	83	
Goiás	2	4	7	20	Rondônia	1	1	3	7	
Maranhão	1	1	2	3	Roraima	1	1	1	1	
Mato Grosso do Sul	1	1	2	5	Santa Catarina	3	8	19	59	
Mato Grosso	1	2	5	11	São Paulo	6	15	34	94	
Minas Gerais	3	9	27	88	Sergipe	1	2	3	4	
Pará	2	2	3	8	Tocantins	1	1	2	5	
					Brasil	25	65	155	500	

Fonte: MCidades, 2012.

Segundo o Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (p.19), um dos motivos que podem justificar essa alta atuação do PMCMV na Capital foi a realização de obras de infraestrutura e valorização imobiliária em bairros centrais ou nobres da cidade em função da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Nesse sentido, Cardoso afirma que, de 2009 a 2012, mais de 70% dos condomínios foram utilizados para reassentamentos, indicando que o PMCMV foi usado para a relocação de famílias removidas de forma involuntária, justificadas por danos devido a enchentes e obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas. Essas obras promoveram a remoção massiva de famílias mais pobres da cidade para as periferias, com o financiamento do PMCMV, o que poderia explicar os resultados fora da curva nesse Estado.

À parte o Rio de Janeiro, os resultados obtidos pela faixa dois mostraram um processo generalizado de concentração dos empreendimentos em menos municípios. Esse aumento dos níveis de concentração dos empreendimentos em comparação à faixa anterior reforça a hipótese de elevação das contratações nos polos de maior desenvolvimento econômico, conforme o incremento da faixa de renda das famílias atendidas. Nesse sentido, também reforça essa hipótese, o fato de que a produção nominal pela faixa dois nas regiões mais ricas do Brasil, Sul e Sudeste, seja superior à da faixa um.

Por último, os dados para a faixa três apresentados na tabela 19 demonstram que o processo de concentração se acentua, aumentando para 22 estados com mais de 30% da produção em apenas um município. Por esta faixa, apenas Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, todos das regiões sul e sudeste, distribuem 30% da produção em mais de um município. No entanto, a comparação entre as três faixas mostra que, de modo geral, todos, à exceção do Rio de Janeiro, apresentam o mesmo processo de convergência dos empreendimentos para menos municípios, conforme se eleva a faixa de atuação do programa.

Tabela 19. Brasil: número de municípios, segundo a faixa de concentração dos empreendimentos habitacionais da Faixa 3 do PMCMV, por estado.

Estados	Faixa 3				Faixa 3				
Estados	30%	50%	70%	90%	Estados	30%	50%	70%	90%
Acre	1	1	1	1	Paraíba	1	1	2	5
Alagoas	1	1	1	1	Paraná	1	2	4	10
Amapá	1	1	1	1	Pernambuco	1	2	3	3
Amazonas	1	1	1	1	Piauí	1	1	1	1
Bahia	1	2	3	5	Rio de Janeiro	1	1	1	6
Ceará	1	1	1	1	Rio Grande do Norte	1	1	1	2
Espírito Santo	1	1	1	2	Rio Grande do Sul	2	4	6	13
Goiás	1	1	2	3	Rondônia	1	1	1	1
Maranhão	1	1	1	2	Roraima	1	1	1	1
Mato Grosso do Sul	1	1	1	3	Santa Catarina	2	4	7	15
Mato Grosso	1	1	2	2	São Paulo	2	7	15	29
Minas Gerais	2	2	3	11	Sergipe	1	1	1	2
Pará	1	1	2	6	Tocantins	1	1	1	1
					Brasil	16	35	78	210

Fonte: MCidades, 2012.

O PMCMV, quando analisado por faixa de atuação, apresenta uma grande disparidade de produção entre a faixa dois e as demais. Enquanto para as faixas um e três foram construídas unidades equivalentes a cerca de 20% do déficit, na faixa dois há um salto para mais de 60%, uma efetividade cerca de três vezes maior. Isso é reflexo da produção dos estados, pois em sete

deles – Alagoas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, e Sergipe – a produção pela faixa dois foi superior ao déficit respectivo. A maior produção pela faixa um ocorreu no Rio Grande do Sul, em torno de 30% do déficit. Pela faixa três, o Espírito Santo lidera, com 46% do seu déficit produzido.

Na mesma lógica, o número de municípios que produziram acima do próprio déficit habitacional sobe drasticamente na comparação entre as faixas de renda do programa: de 238 municípios na faixa um, para 646 na faixa dois. Na faixa três, o número de municípios com mais de 100% do déficit produzido cai para 35, sendo que 40% deles se localizam no Estado de São Paulo. Em três estados - Acre, Amapá e Roraima – não há sequer um município que alcance 100% do déficit em qualquer das faixas. Nove estados - Alagoas, Amazonas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia e Tocantins -, todos localizados nas regiões Norte e Nordeste, produzem mais pela faixa um do que pelas demais faixas. O Pará aparece como o único estado em que a faixa três obteve desempenho acima das outras duas faixas.

A pesquisa revela uma tendência geral no país de predomínio de produção de habitações para a faixa dois, colocando a produção pela faixa um em segundo plano. Parte desse predomínio pode ser explicado devido à própria estrutura do PMCMV, que exige para a aprovação de um empreendimento, que a empresa apresente documentos comprobatórios de experiência, capacidade técnica entre outros, que reduzem a participação de empresas menores, que eram as principais responsáveis pelos empreendimentos da faixa um.

Há um lobby muito forte dessas empresas. As pequenas empresas que faziam principalmente faixa 1 elas estão sumindo, porque o valor e a quantidade, o tipo de construção já é pré-moldado, é inerente tu fazer obras grandes para ganhar dinheiro com ele... Então elas estão sumindo... Eles quando sentam com a Caixa, com o Ministério, eles têm muito poder. Se ela retira a carteira dela, a meta do governo ninguém mais faz. Elas estão hoje muito bem tratadas. Algumas dão bom resultado, outras nem tanto (Entrevista com representante da Caixa). (CARDOSO, In Amore, p. 85)

Esse longo processo do GERIC traz consequências diretas para a implementação do Programa, como aparece na entrevista de um representante da Caixa: "É difícil uma construtora fazer dez unidades, uma que já tenha GERIC, que já tenha experiência...". (CARDOSO, In Amore, p. 81)

Também se percebe uma propensão de concentração dos empreendimentos nos estados e municípios mais ricos, conforme o incremento da faixa de renda do programa, demonstrado pela produção pela faixa um maior na Região Nordeste, sendo que mais de um terço do déficit incide na Região Sudeste, assim como a maior concentração de empreendimentos das faixas dois e três na Região Sudeste, a mais rica do Brasil.

### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

Por outro lado, intriga a baixa produção pela faixa três, contrariando a lógica que se verifica para as faixas um e dois. Se a faixa dois, mesmo com uma demanda menor, se torna mais atraente para as construtoras em função de valor de venda e maior lucro em relação à faixa um, a faixa três, com um valor ainda maior de venda, deveria ser a mais atraente para o mercado. No entanto, o que se observa é uma redução drástica da produção por essa faixa, sugerindo que as condições de financiamento pelo PMCMV e a obtenção de terrenos compatíveis com o público alvo não se coadunam com os preços praticados e permitidos pelo programa, afastando investimentos nesta faixa.

Conclui-se dessas análises que o programa, apesar de apresentar resultados quantitativos expressivos na produção de novas habitações, segue a mesma tendência de programas anteriores, concentrando os investimentos para as faixas de renda com as melhores condições de pagamento e obtenção de lucro. No entanto, a aplicação da metodologia em escala nacional não permite aferir o impacto do custo da terra na distribuição dos empreendimentos.

A aproximação da escala para o nível estadual, comparando os resultados municipais, traz maior grau de precisão e confiabilidade às análises. A seleção dos estados teve como primeiro critério a representatividade regional, escolhendo um para cada Região. Ao mesmo tempo, também foram considerados os resultados obtidos na avaliação, evitando estados com processos semelhantes e privilegiando aqueles em situações mais díspares, permitindo explorar as potencialidades da metodologia desenvolvida.

Por isso, foram escolhidos cincos estados: Tocantins, da Região Norte, com um processo de distribuição dos empreendimentos convergindo para a Capital; Goiás, da Região Centro-Oeste, com forte polarização entre a Capital e o Distrito Federal, situação *suis generis* no País; Bahia, da Região Nordeste, com a produção do PMCMV incidindo mais na Região Metropolitana de Salvador, em oposição à Capital; Espírito Santo, da Região Sudeste, que conta com uma Capital que não possui a maior população do seu Estado, situação que só ocorre nele e em Santa Catarina; e, por último, o Paraná, da Região Sul, um estado com forte influência dos estados e países fronteiriços.

Com a apresentação desses estados, objetiva-se um aprofundamento das análises, tanto para validação do método de avaliação, quanto dos resultados obtidos.

### 2.2.2. Bahia

A caracterização do Estado da Bahia, a partir da análise dos índices socioeconômicos utilizados nesta pesquisa, o aponta como um dos mais importantes do Brasil. O Estado possui uma das maiores populações do País – a quarta, com mais de 14 milhões de habitantes - e a

# DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE - UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

oitava maior economia. Além disso, também é dotado de um dos maiores parques de educação e de saúde, com o maior número de escolas de ensino fundamental, o quinto maior número de escolas de ensino médio e o terceiro maior número de estabelecimentos de saúde.

Contudo, os indicadores de educação e saúde utilizados apresentam uma curva decrescente em relação aos outros estados, ou seja, a Bahia perde relevância conforme o incremento da complexidade dos equipamentos. Do mesmo modo, os indicadores de saneamento básico adequado, pobreza e desenvolvimento humano apresentam uma piora considerável em relação aos outros estados, classificando este Estado como um dos doze mais pobres e de pior saneamento básico – apenas 25% adequado – e o oitavo pior IDH.

Dessa forma, a dicotomia de um Estado populoso, com um dos maiores resultados de PIB e bem servido de equipamentos, mas com baixos índices de desenvolvimento humano e saneamento básico adequado, sugere estruturas precárias, não adequadas para a sua população e riqueza.

O aprofundamento da análise, discriminando os 417 municípios da Bahia, aponta para uma forte polarização em torno da Capital, Salvador, localizada na região litoral norte do Estado. Os indicadores do IBGE, apresentados nas tabelas 20, 21 e 22, mostram grande discrepância entre os resultados de Salvador e os dos demais municípios.

Essa diferença se reflete na alta concentração na Capital da população - mais de 2,5 milhões de habitantes, que equivalem a quase 20% da população estadual (tabela 23, adiante) − e da produção de riqueza, com quase 25% do PIB.

Tabela 20. Bahia: os dez municípios com os maiores valores de PIB e Índice de Pobreza.

PIB (10	000 R\$)	Índice de Pobreza		
Média estadual	356.109	Média estadual	45,00	
Ilhéus	2.524.536	Una	62,29	
Itabuna	2.982.059	Santa Cruz da Vitória	62,96	
Luís Eduardo Magalhães	3.560.633	Igrapiúna	63,31	
Lauro de Freitas	3.586.654	Vera Cruz	64,89	
Vitória da Conquista	3.955.643	São José da Vitória	65,86	
Simões Filho	4.023.462	Cairu	66,85	
Candeias	5.096.383	Buerarema	66,88	
Feira de Santana	8.635.051	Itapebi	67,34	
Camaçari	12.669.924	Aurelino Leal	69,91	
Salvador	39.866.168	Mascote	69,94	

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.IBGE, ano; Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.

Tabela 21. Bahia: os dez municípios com o maior número de estabelecimentos de ensino fundamental, de ensino médio e de saúde.

Ensino Fundamental		Ensino Médio		Estabelecimentos de Saúde		
Média estadual	38	Média estadual	3	Média estadual	17	
Jequié	144	Barreiras	17	Santo Antônio de Jesus	76	
Valença	147	Alagoinhas	17	Juazeiro	87	
Juazeiro	150	Camaçari	17	Alagoinhas	89	
Itabuna	151	Jequié	18	Camaçari	90	
Camaçari	160	Itabuna	22	Jequié	117	
Pilão Arcado	183	Vitória da Conquista	25	Ilhéus	122	
Casa Nova	210	Ilhéus	26	Itabuna	175	
Vitória da Conquista	262	Juazeiro	29	Vitória da Conquista	303	
Feira de Santana	374	Feira de Santana	70	Feira de Santana	318	
Salvador	1.120	Salvador	241	Salvador	1.563	
Total	17.929	Total	1.506	Total	8.188	

Fonte: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2015.

Tabela 22. Bahia: os dez municípios com os maiores resultados para saneamento básico adequado e IDH.

Saneamento bási	co adequado (%)	IDH		
Média estadual	25,0	Média	0,590	
Itambé	77,2	Camaçari	0,694	
Coaraci	77,8	Cruz das Almas	0,699	
Itabuna	78,1	Santo Antônio de Jesus	0,700	
Lauro de Freitas	78,6	Madre de Deus	0,708	
Rodelas	79,3	Itabuna	0,712	
Paulo Afonso	79,3	Feira de Santana	0,712	
Pojuca	81,0	Luís Eduardo Magalhães	0,716	
Salvador	89,9	Barreiras	0,721	
Itapetinga	90,3	Lauro de Freitas	0,754	
Madre de Deus	91,6	Salvador	0,759	

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008; Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Além disso, Salvador também detém a maioria dos equipamentos de educação e saúde, com os indicadores apresentando uma curva crescente, indo de 6% das escolas de ensino fundamental, para 16% das escolas de ensino médio e 19% dos estabelecimentos de saúde (tabela 21). Essa curva caracteriza um processo de concentração dos investimentos na Capital, que possui o maior IDH do Estado e um dos melhores índices de saneamento básico adequado (tabela 22). Salvador é o único município de mais de cem mil habitantes na Bahia com mais de 80% de saneamento adequado, um valor 3,6 vezes maior do que a média estadual.

Em segundo plano, mas mantendo a lógica de polarização na Capital, a Região Metropolitana de Salvador (RMS) também está entre os melhores índices do Estado. Nela, os

municípios com os melhores indicadores se localizam na região imediatamente ao norte da Capital, em que se destacam os municípios de Camaçari, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Simões Filho e Candeias.

Dentre eles, os municípios de Camaçari e Lauro de Freitas se colocam como os mais populosos e desenvolvidos da RMS. Camaçari é o segundo mais populoso e com o maior parque de educação e saúde da RMS, depois de Salvador, mas apresenta um baixo índice de saneamento básico adequado. Já Lauro de Freitas se coloca como o segundo maior IDH do Estado e o sétimo melhor índice de saneamento básico adequado. Contudo, situa-se negativamente no índice de escolas de ensino fundamental, sendo apenas o 28º maior parque nesse estágio, ainda que com uma acentuada curva crescente. O município tem o 12º maior parque de escolas de ensino médio e o 16º maior parque de saúde. Essa curva, aliada ao maior índice de desigualdade de todo o Estado, o caracterizam como mais elitizado em comparação a Camaçari, apesar de apresentar um PIB quatro vezes menor.

População

Feira de Santana

Salvador

Vitória da Conquista

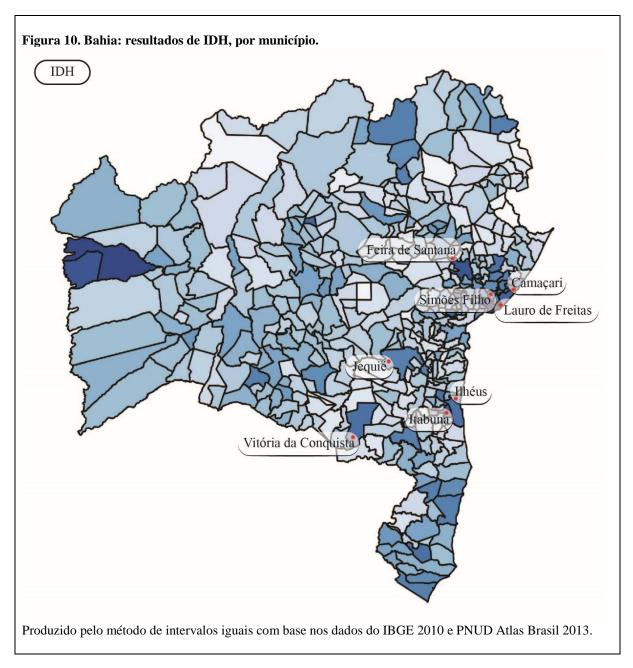
Figura 9. Bahia: distribuição da população e polos de desenvolvimento.

Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE, 2010.

Além da RMS, outros polos importantes de atração na Bahia são os municípios de Feira de Santana e Vitória Conquista, com indicadores de educação e saúde superiores aos dos municípios da RMS. Ambos se localizam na rodovia BR-116, que liga Salvador Rio ao de Janeiro e São Paulo. Feira Santana está mais próxima da RMS, a oeste, e Vitória da Conquista ao sul do Estado (Figura 9).

Feira de Santana se destaca como o segundo município mais importante do Estado, com os melhores indicadores de educação e saúde depois de Salvador, o terceiro maior PIB e o quinto melhor IDH. O índice de saneamento básico adequado que apresenta é a exceção, com 53% das edificações adequadas, o menor entre os municípios destacados neste tópico.

Também apresentam bons indicadores os municípios de Vitória da Conquista, que fica na região sul da Bahia, Ilhéus, Jequié e Itabuna, também da região sul, mas localizados nas proximidades da rodovia BR-101, que liga a Capital a Vitória, Capital do Espírito Santo. A região se destaca principalmente pelos índices de educação e saúde, com uma curva que se apresenta estável em Vitória da Conquista, onde se encontra o terceiro maior parque do Estado, e se constitui na sua terceira maior economia. Ilhéus e Itabuna, também estão entre os dez maiores parques, mas apresentando uma curva crescente acentuada, assim como os maiores valores de IDH e índices de saneamento básico melhores do que os de Vitória da Conquista. Esses municípios mostram-se, assim, mais estruturados e, possivelmente, mais elitizados do que Vitória da Conquista.



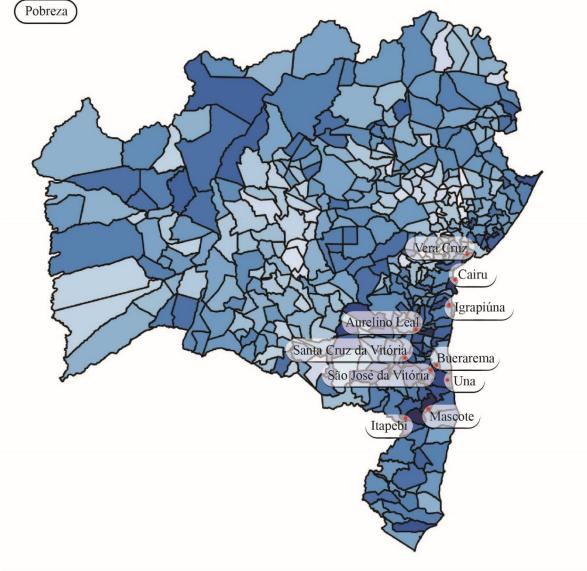


Figura 11. Bahia: resultados de Índice de Pobreza, por município.

Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE 2010 e PNUD Atlas Brasil 2013.

No outro lado, os maiores índices de pobreza do Estado estão ao noroeste e principalmente ao sul, ao longo do eixo da rodovia BR-101. Esse resultado mostra que, apesar dessa região contar com municípios importantes no cenário estadual, o seu desenvolvimento se restringe aos próprios limites. Dessa forma, o alto índice de pobreza ao lado de municípios com grande parque educacional indica a concentração dos equipamentos nos mais ricos e populosos, caracterizando os demais com uma infraestrutura precária e deficiente.

As Figuras 10 e 11, anteriores, ilustram esse quadro de desigualdade.

O déficit habitacional, de modo geral, se concentra nos municípios mais populosos, com poucas alterações entre estes e os de maior déficit. Salvador possui o maior déficit, de 93 mil moradias, o equivalente a 18% do total do Estado, e Feira de Santana vem em segundo lugar, com 17 mil moradias (Tabela 23 e Figura 12).

Peira de Santana

Vitória da Conquista

Ilhéus

Figura 12. Bahia: distribuição do déficit habitacional, por município.

Produzido pelo método de intervalos iguais, com base nos dados do IBGE, 2010.

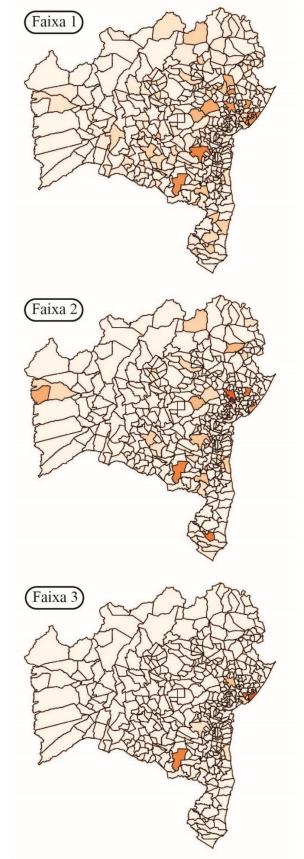
Tabela 23. Bahia: os dez municípios mais populosos e os dez com maiores déficits.

Municípios mais pop	ulosos e respec	ctivos déficits	Municípios com maiores déficits			
Município	População	Déficit Habitacional	Município	População	Déficit habitacional	
Alagoinhas	141.949	4.431	Barreiras	137.427	5.215	
Jequié	151.895	4.637	Lauro de Freitas	163.449	5.725	
Lauro de Freitas	163.449	5.725	Porto Seguro	126.929	6.233	
Ilhéus	184.236	8.925	Juazeiro	197.965	8.304	
Juazeiro	197.965	8.304	Ilhéus	184.236	8.925	
Itabuna	204.667	9.641	Camaçari	242.970	9.567	
Camaçari	242.970	9.567	Itabuna	204.667	9.641	
Vitória da Conquista	306.866	9.665	Vitória da Conquista	306.866	9.665	
Feira de Santana	556.642	17.362	Feira de Santana	556.642	17.362	
Salvador	2.675.656	93.981	Salvador	2.675.656	93.981	
Média estadual	29.760	1.104	Total estadual	14.016.906	519.762	

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Com base na caracterização da Bahia e nos dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, a avaliação da distribuição dos empreendimentos do PMCMV revela que se concentram em municípios de maior déficit. Esse quadro poderia indicar coerência da produção habitacional com o seu objetivo principal, de enfrentamento ao déficit. No entanto, uma leitura mais detalhada da distribuição mostra outra realidade (Figura 13).

Figura 13. Bahia: Efetividade do PMCMV, segundo as faixas de renda por município.



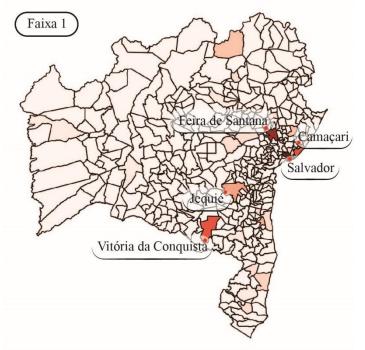
Produzido pelo método de intervalos iguais, com base nos dados do IBGE 2010 e MCidades 2012.

Apesar de quase 70% do déficit habitacional afligir a população com faixa de renda de até 3 salários mínimos, a produção se mostrou mais efetiva pelas faixas dois e três, voltadas para famílias com renda acima desse valor. Nessas faixas, respectivamente, produziu-se 34% e 25% do déficit estadual, ante 24% pela faixa um.

Além da baixa produtividade pela faixa de menor renda em comparação às demais, outros resultados também indicaram desvio na atuação do PMCMV.

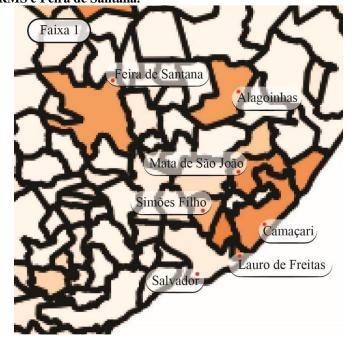
A análise mostra que Salvador foi mais município que recebeu empreendimentos da faixa um, próximo a doze mil unidades, porém esse valor representa menos de 17% do seu déficit. Como comparação, Feira de Santana contratou quase a mesma quantidade de empreendimentos, 10.755 unidades, o equivalente a 84% do seu déficit. Entre os municípios da RMS que receberam empreendimentos por essa faixa, todos contrataram mais do que Salvador, proporcionalmente. Isso mostra que, apesar de Salvador, em valores nominais, ter contratado o maior número unidades pela faixa um, os resultados obtidos em relação ao combate ao déficit ficaram abaixo daqueles dos municípios da região sul do Estado e, principalmente, da RMS.

Figura 14. Bahia: produção habitacional pela faixa 1 do PMCMV, nos municípios.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE 2010 e MCidades 2012.

Figura 15. Bahia: Efetividade do PMCMV pela faixa um, na RMS e Feira de Santana.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE 2010 e MCidades 2012

A pequena produção na Capital, explicitada nas Figuras 14 e 15, apesar da alta demanda, mostra o desinteresse do mercado em produzir habitações de baixo retorno em uma região com maior potencial de lucro. Assim, a produção dessas habitações foi transferida para outros municípios da RMS, principalmente para Camaçari, Mata de São João, Lauro de Freitas e Simões Filho, que contrataram de 95% a 110% do seu déficit.

No espectro oposto, os dez municípios com as maiores incidências de pobreza, acumulam déficit de quase oito mil moradias, contrataram apenas 239 unidades. irrisória produção nos municípios mais pobres confirma o desinteresse do mercado, diante da expectativa de pequeno retorno financeiro. Isso evidencia o problema, na prática, de conferir à iniciativa privada a sobre decisão produção habitacional.

O PMCMV não conseguiu cumprir seus objetivos, nem onde incide o maior déficit do Estado (Tabela 24), tampouco nos municípios mais carentes de políticas públicas.

Tabela 24. Bahia: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 1 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos			Municípios mais efetivos			
Município	Déficit	Produtividade	Municípios	Déficit	Produtividade	
Juazeiro	6079	2675 (44%)	Candeias	1792	1380 (77%)	
Alagoinhas	3266	2809 (86%)	Feira de Santana	12803	10755 (84%)	
Simões Filho	2642	2933 (111%)	Alagoinhas	3266	2809 (86%)	
Itabuna	7202	3025 (42%)	Serrinha	1584	1457 (92%)	
Jequié	3432	3810 (111%)	Vitória da Conquista	7118	6620 (93%)	
Lauro de Freitas	4244	4244 (100%)	Camaçari	7092	6737 (95%)	
Vitória da Conquista	7118	6620 (93%)	Mata de São João	1062	1051 (99%)	
Camaçari	7092	6737 (95%)	Lauro de Freitas	4244	4244 (100%)	
Feira de Santana	12803	10755 (84%)	Simões Filho	2642	2933 (111%)	
Salvador	70347	11959 (17%)	Jequié	3432	3810 (111%)	
Total estadual	384104	93736 (24%)	Média estadual	921	224 (24%)	

Fonte: MCidades, 2012.

Pela faixa dois, seguindo a lógica de focar nos mercados mais promissores, há maior concentração dos empreendimentos nos municípios mais ricos do Estado (Figura 16). Se, pela faixa um, os dez municípios que mais contrataram eram responsáveis por quase 60% dos empreendimentos do Estado, pela faixa dois, essa taxa aumenta para 85%, sendo 62% nos municípios de Feira de Santana, Lauro de Freitas, Salvador e Vitória da Conquista. Nessa faixa,

a Capital produziu o equivalente a 17% do seu déficit, repetindo o desempenho alcançado na faixa um. No entanto, se por aquela faixa, Salvador havia sido o município com o maior número de contratações, pela faixa dois foi apenas o terceiro. Sua produção foi quase quatro vezes menor do que a de Feira de Santana, sendo este o município que mais contratou: mais de oito mil unidades, o equivalente a 355% do seu déficit.

O município que mais produziu em termos relativos foi São Gonçalo dos Campos, vizinho a Feira de Santana, com o equivalente a 908% do seu déficit. Curiosamente,

Figura 16. Bahia: produção habitacional pela faixa 2 do PMCMV, nos municípios.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE 2010 e MCidades 2012

# DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

esse mesmo município não contratou qualquer unidade pelas faixas um e três. Isso pode indicar que sua produção é decorrente da alta especulação em torno de empreendimentos da faixa dois em Feira de Santana, como uma opção de menor custo na periferia dessa cidade.

A mesma relação pode ser observada entre Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas. Nesses dois últimos, a produção empreendimentos da faixa dois (Figura 17) é quase o dobro da de Salvador, tendo Camaçari contratado o equivalente a 80% do seu déficit e Lauro de Freitas, 320%.

Esses resultados, mostrando grande produção em municípios no entorno de Salvador e Feira de Santana, sugerem um processo de especulação imobiliária. A baixa produção nos municípios mais ricos poderia ser justificada por um processo de formação de estoque de terras para fins mais lucrativos. Figura 17. Bahia: Efetividade do PMCMV pela faixa dois, na RMS e Feira de Santana Faixa 2 Feira de Santana Gonçalo do Campo auro de Freitas Muniz Ferreira

Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades 2012.

Já a construção excedente de imóveis nos municípios vizinhos, de terras teoricamente mais acessíveis, pode servir para absorver a demanda não suprida em Salvador e Feira de Santana (Tabela 25).

Tabela 25. Bahia: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 2 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos			Municípios mais efetivos			
Município	Déficit	Produtividade	Municípios Déficit		Produtividade	
Ilhéus	1180	555 (47%)	Euclides da Cunha	305	208 (68%)	
Itabuna	1278	716 (56%)	Luís Eduardo Magalhães	500	350 (70%)	
Teixeira de Freitas	610	976 (160%)	Camaçari	1261	1009 (80%)	
São Gonçalo dos Campos	108	988 (908%)	Vitória da Conquista	1276	1889 (148%)	
Camaçari	1261	1009 (80%)	Teixeira de Freitas	610	976 (160%)	
Alagoinhas	584	1081 (185%)	Alagoinhas	584	1081 (185%)	
Vitória da Conquista	1276	1889 (148%)	Lauro de Freitas	755	2419 (320%)	
Salvador	12535	2131 (17%)	Feira de Santana	2289	8128 (355%)	
Lauro de Freitas	755	2419 (320%)	Muniz Ferreira	29	192 (644%)	
Feira de Santana	2289	8128 (355%)	São Gonçalo dos Campos	108	988 (908%)	
Total estadual	64970	23453 (36%)	Média estadual	155	56 (36%)	

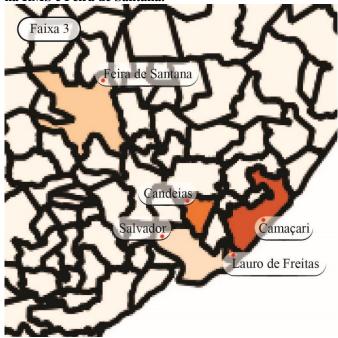
Fonte: MCidades 2012.

Figura 18. Brasil: produção habitacional pela faixa 3 do PMCMV, nos municípios.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

Figura 19. Bahia: Efetividade do PMCMV pela faixa três, na RMS e Feira de Santana.



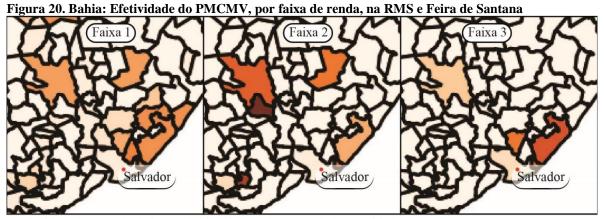
Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades 2012.

Por fim, a distribuição dos empreendimentos do PMCMV pela faixa três (Figura 18 e tabela 26) revela aumento do processo de concentração nos polos mais ricos e desenvolvidos. De todos os empreendimentos contratados no Estado, 99% se localizam nos nove municípios identificados como os mais relevantes pelos indicadores selecionados.

Os três municípios que mais receberam - Camaçari, Salvador e Lauro de Freitas - produziram juntos 76% dos empreendimentos dessa faixa na Bahia, valor 60% maior do que o alcançado pela faixa dois nos mesmos municípios. Em relação ao déficit nos municípios de Camaçari e Lauro de Freitas, a produção se mostra elevada, na casa dos 400%, em produção contraste com a Salvador, equivalente a 39% (Figura 19).

Comparativamente, houve aumento de na contratação empreendimentos em relação déficit, da menor para a maior faixa, Salvador. Α análise dos em empreendimentos do PMCMV mostra que a produção passou de 17% nas faixas um e dois para 39% na faixa três, além de um aumento de quase

50% no valor nominal de empreendimentos da faixa três em relação à faixa dois (Figura 20).



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados MCidades, 2012.

A análise da distribuição dos empreendimentos na Bahia, assim como da produção discriminada pelas faixas de renda do programa, mostra inclinação da produção para a faixa dois e tendência de concentração dos empreendimentos nos polos mais desenvolvidos, conforme o incremento da faixa de renda. Também se destaca a alta produção, principalmente pelas faixas dois e três, nos municípios vizinhos da Capital, assim como a alta produção pela faixa dois em Feira de Santana e, sobretudo, em São Gonçalo do Campo, município vizinho, em oposição à baixa produção em Salvador. Sem uma análise mais detalhada, podem explicar esses resultados questões como o preço da terra na Capital, um processo de transferência da população mais pobre para fora dos centros mais desenvolvidos, ou, ainda, o simples desinteresse das construtoras.

Tabela 26. Bahia: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 3 do PMCMV.

Municípios que mais	preendimentos	Municípios mais efetivos			
Municípios	Déficit	Produtividade	Municípios	Déficit	Produtividade
Itapetinga	255	51 (20%)	Itapetinga	255	51 (20%)
Jequié	406	122 (30%)	Itabuna	859	232 (27%)
Ilhéus	772	224 (29%)	Ilhéus	772	224 (29%)
Itabuna	859	232 (27%)	Jequié	406	122 (30%)
Candeias	213	384 (181%)	Salvador	8243	3215 (39%)
Feira de Santana	1521	776 (51%)	Feira de Santana	1521	776 (51%)
Vitória da Conquista	852	861 (101%)	Vitória da Conquista	852	861 (101%)
Lauro de Freitas	503	2003 (398%)	Candeias	213	384 (181%)
Salvador	8243	3215 (39%)	Lauro de Freitas	503	2003 (398%)
Camaçari	841	3535 (420%)	Camaçari	841	3535 (420%)
Total estadual	43660	11469 (25%)	Média estadual	104	27 (26%)

Fonte: MCidades, Censo IBGE 2010.

Tem-se então, a partir da análise dos empreendimentos na Bahia, que o PMCMV, apesar de apresentar uma produção expressiva de moradias para as famílias com menos de cinco salários mínimos, apresenta resultados mais efetivos para as faixas dois e três, tendo a faixa um

obtido o menor avanço em relação ao déficit. Também se destaca a distribuição dos empreendimentos, alocando a maior parte da produção fora da Capital, possuidora do maior déficit do Estado. Essa distribuição mostra um enfoque nos demais municípios da RMS ou em outros polos desenvolvidos da Bahia, como Feira de Santana e Vitória da Conquista, ao mesmo tempo em que os municípios mais pobres receberam uma quantidade insignificante de moradias pela faixa um, e nenhuma pelas faixas dois e três.

Reforça-se, assim, a hipótese de que a estrutura do PMCMV concentra os investimentos nos mercados mais lucrativos, mas limitado pelo custo da terra. Isso acarreta a produção de habitações para as famílias mais pobres em regiões periféricas e suburbanizadas dos grandes polos e poucas nos municípios mais pobres.

### 2.2.3. Paraná

O Estado do Paraná é o sexto mais populoso do Brasil, com mais de dez milhões de habitantes, e a quinta maior economia, conforme os índices socioeconômicos utilizados nesta pesquisa. Também conta com o sexto melhor IDH do País, assim como o nono melhor índice de saneamento básico adequado. Além disso, o Estado possui um dos maiores parques educacionais e de saúde, com o quarto maior número de escolas do ensino médio e o quinto maior número de estabelecimentos de saúde, apresentando uma curva crescente para esses indicadores, que cresce em relevância conforme o aumento da complexidade dos equipamentos.

Contudo, apesar dos bons indicadores, deve-se salientar que o Paraná se situa em uma zona de transição entre a Região Sudeste e a Sul, da qual faz parte. Os três maiores Estados do Sudeste apresentam os melhores resultados em praticamente todos os indicadores, com exceção do IDH que tem queda acentuada em Minas Gerais. Já para a Região Sul, nota-se um paralelismo entre os Estados, todos com bons indicadores, situando o Paraná na posição intermediária, porém, com índice de pobreza mais acentuado que os demais.

Portanto, os indicadores do Estado o caracterizam como uma economia forte e estruturada, mas sem o mesmo padrão de desenvolvimento encontrado nos demais estados do Sul. Essa situação faz com que, apesar de apresentar alguns dos melhores indicadores no cenário nacional, o Paraná registre o maior déficit da Região Sul, o nono maior do País.

O aprofundamento da análise, discriminando os 399 municípios do Paraná, destaca a Capital Curitiba, localizada na parte leste do Estado. Único município entre os dez mais estruturados a possuir uma população acima de 200 mil habitantes, Curitiba apresenta os maiores indicadores sociais e econômicos do Estado. Sua população supera 1,7 milhão de habitantes, o equivalente a 17% do Estado, e responde por 23% do PIB estadual (Tabela 27).

Tabela 27. Paraná: Os dez municípios com os maiores valores de PIB e Índice de Pobreza.

PIB (10	000 R\$)	Índice de Pobreza		
Média estadual	614.420	Média estadual	40	
Pinhais	3.263.104 (%)	Laranjal	50,21	
Cascavel	6.282.718 (%)	Antonina	50,22	
Ponta Grossa	6.930.451	Florestópolis	50,73	
Foz do Iguaçu	7.771.320	Mauá da Serra	50,89	
Paranaguá	10.007.402	Amaporã	51,21	
Maringá	10.246.122	Diamante d'Oeste	51,68	
Londrina	12.826.470	Figueira	52,11	
Araucária	13.282.426	Mariluz	53,12	
São José dos Pinhais	15.419.051	Itaperuçu	54,63	
Curitiba	59.151.308	Paranapoema	55,66	

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.IBGE, ano; Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.

Além disso, a Capital apresenta o maior número de escolas e estabelecimentos de saúde (Tabela 28), com uma curva crescente, que vai de 8% do número de escolas de ensino fundamental, para 11% de escolas de ensino médio e 15% de estabelecimentos de saúde.

Tabela 28. Paraná: os dez municípios com o maior número de estabelecimentos de ensino fundamental, de ensino médio e de saúde.

Ensino Fundamental		Ensino Médio		Estabelecimentos de Saúde	
Média estadual	15	Média estadual	5	Média estadual	14
Guarapuava	85	Paranaguá	25	Arapongas	71
Paranaguá	85	Colombo	28	Apucarana	78
Colombo	85	São José dos Pinhais	32	Francisco Beltrão	91
Foz do Iguaçu	106	Guarapuava	33	Umuarama	93
Maringá	113	Ponta Grossa	44	Guarapuava	95
São José dos Pinhais	116	Foz do Iguaçu	45	Ponta Grossa	115
Cascavel	124	Maringá	46	Cascavel	138
Ponta Grossa	150	Cascavel	51	Maringá	230
Londrina	207	Londrina	72	Londrina	241
Curitiba	477	Curitiba	208	Curitiba	850

Fonte: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2015.

Essa curva sinaliza um processo de concentração dos investimentos dessa área em Curitiba, que possui o maior IDH do Estado e índice de saneamento básico adequado 3,5 vezes maior do que a média estadual (Tabela 29). Esses resultados a caracterizam como o município mais desenvolvido e estruturado do Estado.

Tabela 29. Paraná: os dez municípios com os maiores resultados para saneamento básico adequado e IDH.

Saneamento bási	ico adequado (%)	IDH			
Média estadual	29,0	Média estadual	0,700		
Jataizinho	87,2	Palotina	0,768		
Pato Branco	87,7	Toledo	0,768		
Jacarezinho	87,9	Marechal Cândido	0,774		
Porecatu	89,4	Francisco Beltrão	0,774		
Cornélio Procópio	89,7	Londrina	0,778		
Cambará	90,3	Pato Branco	0,782		
Lobato	91,5	Cascavel	0,782		
Ibiporã	93,2	Quatro Pontes	0,791		
Pinhais	93,6	Maringá	0,808		
Curitiba	96,0	Curitiba	0,823		

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008; Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Tal condição repercute na Região Metropolitana de Curitiba (RMC) que apresenta bons indicadores, sobretudo ao Leste e Sul da Capital, com destaque para os municípios de São José dos Pinhais, Pinhais e Colombo na parte Leste e Araucária na parte Sul. Entre os quatro, São José dos Pinhais é o que apresenta os melhores índices, com a segunda maior economia do Estado e o segundo maior parque de educação e saúde da RMC. Colombo possui o terceiro maior parque de educação da RMC e Pinhais, uma das dez maiores economias e o segundo melhor índice de saneamento básico do Estado. São José dos Pinhais, Araucária e Curitiba despontam com os resultados mais elevados de PIB no Estado. No entanto, a ausência dos municípios da RMC entre os dez melhores quanto ao IDH no Paraná, assim como a elevada concentração de equipamentos de saúde e educação em Curitiba, refletida na curva decrescente desses equipamentos em São José dos Pinhais e Colombo, sugerem um forte protagonismo da Capital na RMC.

Também se destaca o Município de Ponta Grossa, vizinho à RMC, como um dos mais importantes do Paraná. Quarto mais populoso do Estado, apresenta o 13º melhor IDH, o quinto maior parque de educação e saúde e o oitavo maior PIB. No entanto, apresenta uma curva decrescente no número de escolas e estabelecimentos de saúde, caracterizando a precarização do seu parque e reforçando o protagonismo de Curitiba dentro da área de influência da RMC. O Paraná conta com outras duas regiões mais desenvolvidas: uma próxima à fronteira com São Paulo, a noroeste, e outra a oeste, próximo à fronteira com o Paraguai (figura 21).

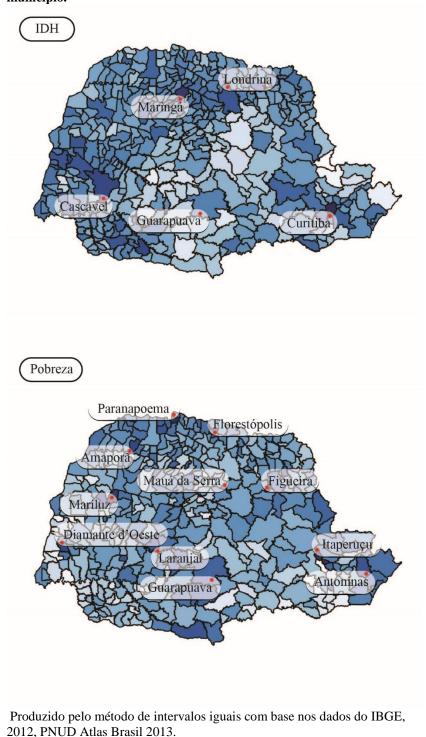


Figura 21. Paraná: resultados de IDH e Índice de Pobreza, por município.

se apresenta como uma das mais desenvolvidas do Estado, liderada pelos municípios de Londrina e Maringá. Estes apresentam os melhores índices fora da RMC, muitas vezes inferiores apenas aos de Curitiba. Londrina, configurado pelos indicadores como o segundo município mais importante do Estado, detém a quarta maior economia paranaense – a maior fora da RMC - o segundo maior parque de estabelecimentos saúde e escolas e o sexto melhor IDH. Maringá possui um dos maiores de parques estabelecimentos de escolas saúde do Paraná, com uma curva crescente, que vai do sexto maior parque de escolas do ensino

A região noroeste

fundamental para o quarto maior de ensino médio e o terceiro em estabelecimentos de saúde. Essa concentração de investimentos sociais no município se reflete em sua posição como o segundo melhor IDH do Paraná.

Na região oeste do Paraná, destacam-se os municípios de Cascavel, Toledo e Foz do Iguaçu. Cascavel se configura como o município mais importante dessa região, apresentando o

quarto melhor IDH do Estado, o quarto maior parque de educação e saúde e o nono maior PIB. Foz do Iguaçu, localizado na fronteira com o Paraguai, se destaca como o sexto maior parque educacional e o sétimo maior PIB, superior ao de Cascavel. Toledo, por sua vez, apresenta indicadores mais tímidos em comparação aos outros dois municípios, mas se destacando como o nono melhor IDH do Estado.

Por outro lado, na região centro sul do Paraná encontra-se o maior índice de pobreza do Estado (figura 21, acima), ultrapassando 50% de incidência de pobreza em alguns municípios, 10% acima da média estadual. Com 1% da população do Estado, os dez municípios com maiores incidências de pobreza apresentam um parque de escolas e de estabelecimentos de saúde proporcional à sua população. No entanto, todos apresentam curvas decrescentes, caracterizando um desenvolvimento deficiente e processo de precarização das estruturas, além de saneamento de, em média, apenas 25%. A exceção é Guarapuava, localizado no centro da região centro sul, mas apresentando a 9ª maior população do Estado e o 11º maior PIB. Também apresenta uma curva levemente ascendente nos indicadores de educação e saúde, sugerindo um maior grau de desenvolvimento, corroborado pelo IDH 3% maior do que a média estadual. Destaca-se também, entre os municípios de maior incidência de pobreza, o segundo maior valor para esse índice, no município de Itaperucu, pertencente à RMC ao norte de Curitiba, sugerindo um eixo menos desenvolvido para essa direção, em oposição aos eixos Leste e Sul, onde se localizam os municípios mais ricos e desenvolvidos da RMC, depois da Capital.

Figura 22. Paraná: distribuição do déficit habitacional, por município.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE, 2010.

relação ao déficit habitacional, verifica-se, em regra, padrão de distribuição um semelhante ao da população, sendo os dez municípios mais populosos também deficitários mais (Tabela 30). Curitiba, com 1,75 milhão de habitantes, o equivalente a 16,8% da população do Estado (Figura 22), possui um déficit habitacional de 48,5 mil moradias, algo em torno de 17,4%. Da mesma forma, a RMC, que concentra 30,9% da população, detém 31,1% do déficit estadual.

Também Maringá e Londrina apresentam 8% da população do Estado e 9% do déficit, assim como Cascavel, Foz do Iguaçu e Toledo têm 6% da população e 7% do déficit. Percebe-se participação relativa do déficit nesses municípios é ligeiramente maior do que a da população, tendência mostrando uma concentração do déficit nos centros mais desenvolvidos (Figura 23). Esse fenômeno sugere um processo de êxodo dos municípios menores para os mais desenvolvidos ou um

Figura 23. Paraná: Distribuição da população e polos de desenvolvimento.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE, 2010.

maior preço da terra nessas regiões, tornando mais difícil o acesso pela população mais pobre.

Tabela 30. Paraná: os dez municípios mais populosos e os dez com maiores déficits.

Municípios mais pop	oulosos e respec	ctivos déficits	Municípios com maiores déficits			
Município	População	Déficit Habitacional	Município	População	Déficit habitacional	
Paranaguá	140.469	3.921	Paranaguá	140.469	3.921	
Guarapuava	167.328	6.015	Colombo	212.967	5.819	
Colombo	212.967	5.819	Guarapuava	167.328	6.015	
Foz do Iguaçu	256.088	7.606	São José dos Pinhais	264.210	6.970	
São José dos Pinhais	264.210	6.970	Ponta Grossa	311.611	7.445	
Cascavel	286.205	8.675	Foz do Iguaçu	256.088	7.606	
Ponta Grossa	311.611	7.445	Cascavel	286.205	8.675	
Maringá	357.077	10.480	Maringá	357.077	10.480	
Londrina	506.701	13.938	Londrina	506.701	13.938	
Curitiba	1.751.907	48.520	Curitiba	1.751.907	48.520	
Média estadual	26.177	701	Total estadual	1.751.907	279.591	

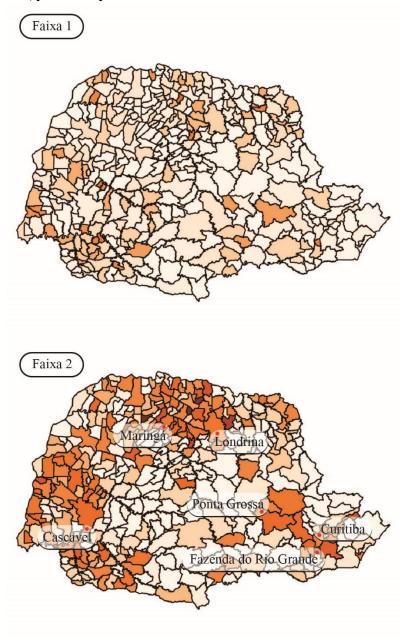
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Considerada essa caracterização do Estado, a avaliação da distribuição dos empreendimentos do PMCMV mostra uma grande distorção entra as faixas de atuação do programa, de acordo com os dados fornecidos pelo MCidades.

A faixa dois apresentou uma produção nominal 20% maior do que a realizada pela faixa um (Figura 24), apesar de quase 70% de o déficit afligir a população enquadrada pela faixa um.

Nesta foram produzidas 44.150 moradias, o equivalente a 14% do déficit do Estado, enquanto que pela faixa dois, foram produzidas 53.500 moradias, o equivalente a 109% do déficit.

Figura 24. Paraná: Efetividade do PMCMV, segundo as faixas um e dois, por município.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

Cerca de 30% da produção pela faixa um foi feita por três municípios: Curitiba, Londrina e Ponta Grossa. Curitiba foi município a mais contratar em todas as faixas de renda, um resultado aparentemente coerente com grande concentração do déficit habitacional na Capital. No entanto, pela faixa um, a produção nominal em Curitiba tem uma variação de menos de 15% a mais em relação aos municípios de Londrina e Ponta Grossa, municípios com um déficit até sete vezes menor. Isso se reflete nos resultados obtidos, tendo Curitiba produzido menos de 15% do seu déficit na faixa dois, enquanto Ponta Grossa, terceiro município a mais contratar, alcançou 80%.

Para a faixa um, dez

municípios contrataram acima do seu déficit, cuja média era de 215 moradias, um valor baixo, principalmente se comparado às mais de 48 mil moradias de déficit em Curitiba (Tabela 31). Entre os municípios que contrataram mais de 100%, o único acima dessa média foi o de Fazenda do Rio Grande, cujo déficit foi de 2.280 moradias. Esse município, integrante da RMC e

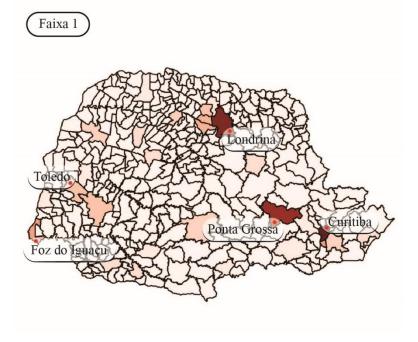
limítrofe aos municípios de Curitiba, São José dos Pinhais e Araucária, foi o segundo a mais contratar dentro dessa região.

Tabela 31. Paraná: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 1 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos			Municípios mais efetivos		
Município	Déficit	Produtividade	Municípios	Déficit	Produtividade
Rolândia	1282	923 (72%)	Missal	88	88 (100%)
Cascavel	5505	1046 (19%)	Bom Sucesso do Sul	43	43 (101%)
Toledo	2360	1062 (45%)	Abatiá	86	89 (103%)
Arapongas	1892	1135 (60%)	Fazenda Rio Grande	1481	1540 (104%)
Apucarana	1916	1322 (69%)	Novo Itacolomi	19	23 (123%)
Foz do Iguaçu	4845	1502 (31%)	Santa Isabel do Ivaí	87	109 (126%)
Fazenda Rio Grande	1481	1540 (104%)	Boa Esperança do	35	48 (139%)
Ponta Grossa	4834	3867 (80%)	Anahy	28	44 (159%)
Londrina	8964	4213 (47%)	Cruzeiro do Iguaçu	35	58 (165%)
Curitiba	32029	4484 (14%)	Munhoz de Melo	39	111 (284%)
Média estadual	453	111 (24%)	Total estadual	180895	44150 (24%)

Fonte: MCidades 2012.

Figura 25. Paraná: produção habitacional pela faixa 1 do PMCMV, nos municípios.

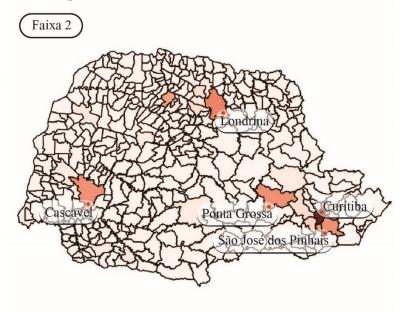


Produzido pelo método de intervalos iguais, com base nos dados do MCidades, 2012.

Tem-se então que, apesar de Curitiba ter sido o município que mais contratou pela faixa um, o montante destinado para a Capital foi apenas três vezes maior que para Fazenda do Rio Grande, apesar de seu déficit ser mais de trinta vezes maior. O mesmo se pode dizer quanto a Araucária e São José dos Pinhais, municípios vizinhos e com déficits até quatro vezes maior. mas que produziram menos de 20% das moradias necessárias para

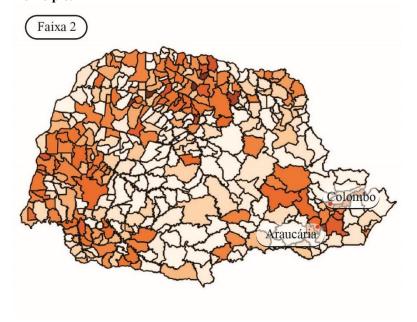
suprir os seus respectivos déficits na faixa um (Figura 25). Essa produção sugere uma maior dificuldade no acesso à terra nos municípios mais ricos, concentrando os empreendimentos da faixa um em Fazenda do Rio Grande, podendo inclusive estimular uma transferência da população mais pobre para esse município.

Figura 26. Paraná: produção habitacional pela faixa 2 do PMCMV, nos municípios.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

Figura 27. Paraná: Efetividade do PMCMV pela faixa dois, por município.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

Na região mais pobre do Estado, na área centro-sul, dez municípios mais pobres foram responsáveis pela produção de 141 moradias, ante um déficit de quase 2.500, o equivalente a menos de 6%. A baixa produção encontra um contraponto em Guarapuava, localizado bem no meio dessa região, e que detém o 25° maior índice de pobreza do Estado. Situado sobre rodovia que liga Curitiba a Cascavel, o município apresenta uma produção equivalente a 21% do seu déficit, com praticamente a mesma produção efetividade de São José dos Pinhais, segundo município mais rico do Estado. Esse resultado sugere que Guarapuava, município mais importante da sua região, concentrou OS empreendimentos, visando receber a demanda dos municípios vizinhos.

Pela faixa dois (Figuras 26 e 27), há maior concentração dos empreendimentos nos municípios mais ricos e desenvolvidos, sobretudo na RMC. Dez municípios concentraram 55% das contratações do Estado, dos quais seis se localizam na RMC e respondem por mais de 35% das contratações (Tabela 32). Curitiba novamente foi o município que mais contratou pela faixa

dois, produzindo acima de seu déficit, assim como nove outros municípios da RMC e também Londrina, Maringá, Cascavel, Toledo e Ponta Grossa, os municípios de maior relevância no cenário estadual. Além deles, mais 97 municípios produziram acima dos respectivos déficits, um aumento considerável em relação à faixa um, sobretudo quando se considera que a média do déficit dos municípios superavitários na faixa dois aumenta para 455 moradias.

Também se nota aumento na efetividade na faixa em Guarapuava, localizado na região centro sul, apresentando uma produção equivalente a 46% do seu déficit, ante 21% na faixa um. No entanto, se pela faixa um a produção de Guarapuava foi praticamente a mesma de São José dos Pinhais, cujo déficit é semelhante, este município da RMC produziu 300% do seu déficit pela faixa dois, ou quase oito vezes mais em valores nominais.

Tabela 32. Paraná: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 2 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos			Municípios mais efetivos		
Município		Produtividade	Municípios		Produtividade
Piraquara	431	1354 (314%)	Mandaguaçu	60	268 (447%)
Araucária	506	1376 (272%)	Alvorada do Sul	67	303 (453%)
Colombo	869	1799 (207%)	Novo Itacolomi	4	24 (557%)
Fazenda Rio Grande	340	2416 (711%)	Assaí	63	380 (606%)
Maringá	1562	2452 (157%)	Fazenda Rio Grande	340	2416 (711%)
Cascavel	1291	2957 (229%)	Indianópolis	17	142 (837%)
Ponta Grossa	1108	3113 (281%)	Prado Ferreira	12	106 (852%)
São José dos Pinhais	1038	3136 (302%)	Floraí	12	112 (912%)
Londrina	2075	3174 (153%)	Pitangueiras	15	140 (914%)
Curitiba	7232	7883 (109%)	Itambé	15	187 (1215%)
Média estadual	104	134 (128%)	Total estadual	41659	53500 (128%)

Fonte: MCidades 2012.

Essa discrepância entre a produção nas faixas um e dois, que se reproduz nos resultados gerais obtidos pelo Paraná, apontam que, nos moldes em que está formatado, o PMCMV não consegue direcionar os recursos para a população mais carente por moradia. A consequência disso é a altíssima produção para a faixa dois concentrada nas maiores cidades, deixando a produção para a faixa um em segundo plano.

Por fim, a análise da contratação dos empreendimentos pela faixa três (Figuras 28 e 29), mostra uma produção de 22% do déficit do Estado, condizente com a média nacional, em torno de 20%. Por esta faixa, dez municípios foram responsáveis por 90% da produção, sendo cinco municípios da RMC, além de Londrina, Maringá, Cascavel e Foz do Iguaçu, sendo apenas Pato Branco localizado fora dos centros mais desenvolvidos (Tabela 33). Desses, Curitiba e São José

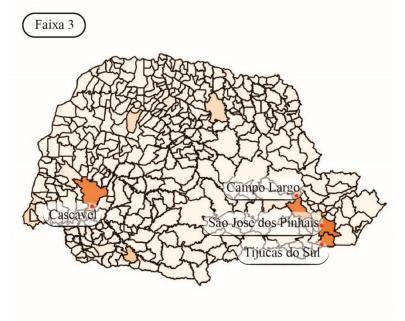
dos Pinhais foram responsáveis por metade da produção do Estado, revelando grande concentração dos empreendimentos.

Figura 28. Paraná: produção habitacional do PMCMV pela faixa três, nos municípios.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012

Figura 29. Paraná: Efetividade do PMCMV pela faixa três, por município.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012

Somente quatro municípios, cujo déficit médio de 4.566 moradias, produziram acima dos respectivos déficits pela faixa três. Três deles se localizam na RMC - São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Campo Largo - reforçando a tendência de concentrar OS empreendimentos na RMC. Curitiba, apesar de não ter produzido todo o seu déficit, alcançando 44% dele, apresenta a maior produção do Estado, com mais de 3000 moradias, duas vezes mais do que São José dos Pinhais, segundo a mais contratar por essa faixa.

No lado oposto, Guarapuava, que pela faixa um contratou o mesmo número de moradias que São José dos Pinhais, em torno de 830, pela faixa três contratou apenas sete unidades habitacionais, o equivalente a 1% do seu déficit nessa faixa.

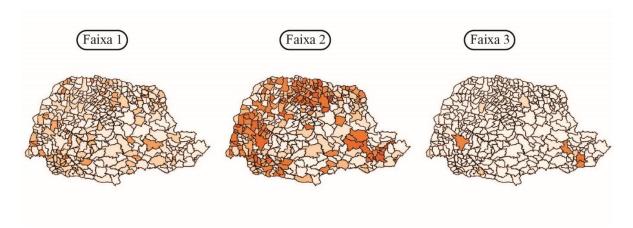
Tabela 33. Paraná: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 3 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos			Municípios mais efetivos		
Municípios	Déficit	Produtividade	Municípios	Déficit	Produtividade
Colombo	819	131 (16%)	Londrina	1984	635 (32%)
Maringá	1450	174 (12%)	Foz do Iguaçu	1084	347 (32%)
Pato Branco	314	176 (56%)	Cianorte	303	100 (33%)
Pinhais	467	294 (63%)	Curitiba	6914	3042 (44%)
Foz do Iguaçu	1084	347 (32%)	Pato Branco	314	176 (56%)
Campo Largo	341	396 (116%)	Pinhais	467	294 (63%)
Londrina	1984	635 (32%)	Cascavel	1236	1273 (103%)
Cascavel	1236	1273 (103%)	Campo Largo	341	396 (116%)
São José dos Pinhais	999	1609 (161%)	Tijucas do Sul	34	47 (137%)
Curitiba	6914	3042 (44%)	São José dos Pinhais	999	1609 (161%)
Média estadual	100	22 (22%)	Total estadual	39981	8.872 (22%)

Fonte: MCidades, 2012.

A comparação entre esses dois municípios, Guarapuava e São José dos Pinhais, sendo o primeiro localizado na região mais pobre do Estado, e o segundo caracterizado como um dos mais ricos da região mais rica do Paraná, mostra de forma emblemática a lógica de distribuição existente (Figura 30). Enquanto Guarapuava apresenta uma produção voltada principalmente para a faixa um, São José dos Pinhais apresenta um forte incremento produtivo conforme o aumento da faixa de renda.

Figura 30. Paraná: efetividade do PMCMV, segundo as faixas de renda por município.



Produzido com base nos dados do MCidades, 2012.

Por um lado, essa dicotomia mostra que em determinados cenários a faixa um pode ser atraente para o mercado, mas por outro indica que, em municípios mais desenvolvidos e estruturados, o acesso à terra se torna mais restrito, coibindo a produção de habitações para a faixa um do programa. Além disso, a diferença exagerada da produção entre as faixas um e dois

# DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE - UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

aponta a mesma tendência de programas anteriores em priorizar os investimentos para a demanda solvável, ou seja, aquela com melhores condições de realização de lucro.

## 2.2.4. Espírito Santo

A caracterização do Estado do Espírito Santo, a partir da análise dos índices socioeconômicos utilizados nesta pesquisa, o situa como um estado intermediário no cenário nacional, com a 14º maior população e o 11º maior PIB do Brasil. Com um parque educacional e de saúde mediano, possui o 18º maior número de escolas do ensino fundamental, 16º de escolas do ensino médio e o 14º de estabelecimentos de saúde. Apesar desses valores, a curva crescente dos indicadores estruturais sugere um estado bem desenvolvido e estruturado, o que é corroborado pelo oitavo melhor IDH do País e o quinto melhor índice de saneamento básico adequado. Aliado a isso, o sétimo menor índice de pobreza do Brasil demonstra que, apesar da menor relevância no cenário econômico nacional, o Espírito Santo apresenta um bom desenvolvimento, justificando o oitavo menor déficit habitacional do País.

Contudo, na comparação com os demais estados da Região Sudeste onde se insere, o Espírito Santo é o menos influente. São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais quase sempre estão entre os cinco melhores resultados do País, enquanto o Espírito Santo apresenta indicadores próximos aos da Região Nordeste. As exceções se dão para o saneamento básico, com valores semelhantes aos dos demais estados do Sudeste, e para o IDH, em que é o sétimo melhor do País. Esse quadro passa a ideia de um Estado pequeno, com PIB e parque educacional e de saúde mais modestos, mas bem desenvolvido, considerando a curva crescente acentuada e os bons indicadores de IDH e saneamento básico. No entanto, o terceiro maior índice de desigualdade do País sugere que esse desenvolvimento talvez não seja tão bem distribuído.

O aprofundamento da análise, discriminando os 78 municípios do Espírito Santo, mostra um grande protagonismo da Capital, Vitória, e dos municípios da Grande Vitória (GV), incluindo Serra, Vila Velha e Cariacica. Os indicadores mostram esses quatro municípios entre os melhores resultados do Estado e, em alguns casos, com resultados muito próximos, apontando para uma integração em seu desenvolvimento. A diferença populacional entre os quatro é de 25%, e o maior parque educacional, localizado em Cariacica, é apenas 50% maior do que o de Vitória, que é o menor. Aliás, a Capital apresenta a menor população e o menor parque educacional desses quatro municípios da GV, um panorama distinto das demais capitais do País.

Por outro lado, Vitória responde por um quarto do PIB do Estado, o equivalente à metade de todo o PIB da GV (tabela 34). Além disso, os índices estruturadores mostram uma

# DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE - UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

curva crescente acentuada para educação e saúde (tabela 35), além do melhor índice de saneamento básico adequado do Estado (tabela 36), com quase 100% das suas edificações atendidas, revelando uma concentração dos investimentos na Capital. Essa curva crescente se reflete no melhor IDH do Estado, quase 5% superior ao de Vila Velha, que é o segundo maior. Dessa forma, Vitória se caracteriza como o município mais rico e desenvolvido do Espírito Santo.

Tabela 34. Espírito Santo: Os dez municípios com os maiores valores de PIB e Índice de Pobreza.

PIB (100	0 R\$)	Índice de Pobreza		
Média estadual	1.376.010	Média estadual	34,97	
Cachoeiro de Itapemirim	3.282.889	Apiacá	50,53	
Aracruz	3.712.517	Ecoporanga	52,28	
Linhares	4.092.257	Água Doce do Norte	52,95	
Itapemirim	4.109.906	Sooretama	54,38	
Anchieta	5.106.128	Ibatiba	54,55	
Presidente Kennedy	5.339.306	Pedro Canário	57,28	
Cariacica	6.771.111	Pinheiros	57,91	
Vila Velha	7.535.326	Montanha	60,56	
Serra	14.850.851	Mantenópolis	65,24	
Vitória	28.655.025	Ponto Belo	65,38	

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. IBGE, ano; Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.

Tabela 35. Espírito Santo: os dez municípios com o maior número de estabelecimentos de ensino fundamental, de ensino médio e de saúde.

Ensino Fundamental		Ensino Médio		Estabelecimentos de Saúde		
Média estadual	31	Média estadual 6		Média estadual	28	
Nova Venécia	56	Aracruz	13	Aracruz	51	
Guarapari	61	Guarapari	13	São Mateus	63	
Linhares	86	São Mateus	13	Guarapari	65	
Colatina	86	Linhares	14	Linhares	73	
Cachoeiro de Itapemirim	87	Colatina	15	Cariacica	91	
São Mateus	90	Cachoeiro de Itapemirim	26	Colatina	93	
Vitória	90	Serra	35	Serra	97	
Serra	127	Cariacica	35	Cachoeiro de Itapemirim	125	
Vila Velha	129	Vitória	36	Vila Velha	163	
Cariacica	141	Vila Velha	46	Vitória	368	

Fonte: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2015.

Tabela 36. Espírito Santo: os dez municípios com os maiores resultados para saneamento básico adequado e IDH.

Saneamento bási	co adequado (%)	IDH		
Média estadual	Média estadual 50,1		0,690	
Ibiraçu	74,0	Guarapari	0,731	
Bom Jesus do Norte	76,6	Bom Jesus do Norte	0,734	
Cariacica	76,7	São Mateus	0,735	
Aracruz	77,4	Serra	0,739	
João Neiva	79,7	Colatina	0,746	
Serra	82,5	Cachoeiro de Itapemirim	0,746	
Colatina	82,9	Aracruz	0,752	
Vila Velha	85,8	João Neiva	0,753	
Cachoeiro de Itapemirim	86,9	Vila Velha	0,800	
Vitória	97,5	Vitória	0,845	

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008; Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Figura 31. Espírito Santo: distribuição da população e polos de desenvolvimento.

População

São Mateus

Cariacica

Vitória

Vila Velha

Cachociro de Itapemirim

Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE, 2010.

Os municípios de Serra e Vila Velha são os populosos do Estado (figura 31), apresentando dois dos quatro maiores parques de educação e saúde, assim como bons índices de IDH e saneamento básico adequado. Dessa forma, podemcaracterizar dois os municípios como mais OS importantes do Estado, depois da Capital. No espectro oposto, os indicadores de estruturais Cariacica configuram uma curva decrescente acentuada, indicando um município de estrutura mais precária, o que é corroborado pelo seu IDH, que

sofre queda considerável em relação aos demais municípios da GV, colocando-o na 20ª posição no Estado.

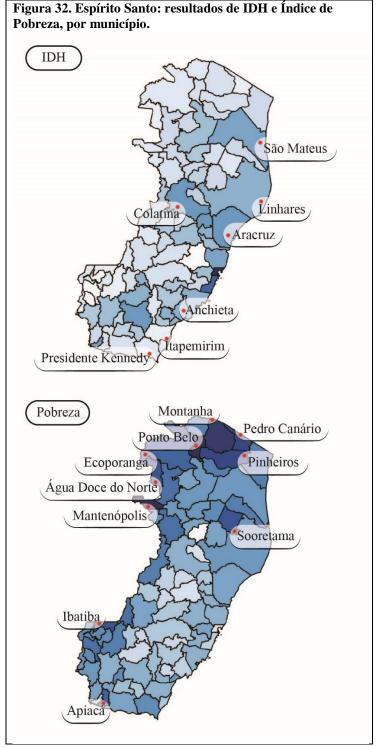
Outras duas regiões chamam a atenção por possuir os melhores indicadores do Estado, ao centro-norte e a sul.

# A região centro-norte é a segunda mais populosa do Estado, destacando os municípios de Linhares, Aracruz, Colatina e São Mateus. Também apresenta o segundo maior parque de educação e saúde do Estado, além de índices de desenvolvimento acima da média estadual. Linhares se configura como o município mais rico e populoso do norte do Estado, mas com o segundo pior índice de saneamento básico adequado e um parque educacional e de saúde apenas mediano, o que lhe dá o pior resultado de IDH entre esses quatro municípios. Aracruz, localizado entre Linhares e a GV, apresenta o segundo maior PIB do Norte e o quarto melhor IDH do Estado, embora possua a menor população entre os quatro. Colatina aparece como o segundo mais populoso do Norte, com os indicadores de saúde e educação formando uma curva crescente e quase o mesmo IDH de Aracruz, sendo o município mais desenvolvido do interior ao norte da GV. Por último, São Mateus apresenta uma população quase igual à de Colatina, mas com os indicadores de educação e saúde em curva decrescente, além do pior índice de saneamento básico desse grupo, caracterizando-se como o município menos desenvolvido dos quatro.

Na região sul do Estado, o destaque vem principalmente dos indicadores econômicos. Localizados entre a Grande Vitória e a fronteira com o Rio de Janeiro, os municípios dessa região concentram quase 20% do PIB capixaba, com apenas 8% da população. Assim, apresentam um quadro inverso ao dos municípios do Norte, que contam com 13% da população e 11% do PIB. Os municípios mais ricos da região sul são Presidente Kennedy, na fronteira com o Rio de Janeiro, Anchieta e Itapemirim, todos localizados no eixo que liga Vitória ao Rio de Janeiro e com menos de 31 mil habitantes. O alto PIB em municípios pouco populosos poderia indicar um grande desenvolvimento desses locais. No entanto, todos apresentam parques de educação e saúde modestos, assim como resultados abaixo da média estadual quanto aos índices de saneamento básico adequado e IDH. Logo, apesar de esses três municípios se configurarem como os mais ricos do Estado na área fora da Grande Vitória, essa riqueza não se converte em desenvolvimento urbano.

Diferentemente dos demais municípios de destaque dessa região, Cachoeiro de Itapemirim apresenta um padrão de desenvolvimento compatível com a sua população e PIB. Entre aqueles fora da GV, é o município mais populoso e o que possui o maior parque de escolas e estabelecimentos de saúde. Também detém o décimo maior PIB do Estado e o segundo melhor índice de saneamento básico adequado, superando Serra e Vila Velha. Em consequência, apresenta um dos maiores Índices de Desenvolvimento Humano do Espírito Santo, com valor igual ao de Colatina, quarto melhor do Estado.

No espectro oposto, as áreas mais pobres do Estado se localizam a noroeste e a oeste, nas regiões de fronteira com Minas Gerais e Bahia (Figura 32).



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE, 2010, PNUD Atlas Brasil, 2013.

Nos dez municípios com as maiores incidências de pobreza (tabela 34), há quase 175 mil habitantes, o equivalente a 5% da população do Estado. No entanto, o PIB dessa região corresponde a apenas 2%, mostrando uma perda de importância nessas regiões em relação à economia estadual. Por outro lado, os indicadores de educação e saúde mostram uma concentração maior em relação à população, mas com a típica curva decrescente. característica das regiões menos desenvolvidas. refletido no IDH médio em torno de 4% menor do que a média estadual.

Em suma, o Espírito Santo tem crescimento mais concentrado na Capital e na Grande Vitória, com áreas de influência ao norte e ao sul dessa região. Observa-se, ainda, que o Rio de Janeiro parece exercer influência grande no Estado, estimulando economia dos municípios mais próximos fronteira. Fora desses eixos, o desenvolvimento se apresenta mais precário, com maior incidência de

pobreza, menor IDH e os piores índices de saneamento básico adequado.

O déficit habitacional, de modo geral, é maior nos municípios mais populosos, com poucas alterações entre aqueles mais deficitários (Tabela 37). Contudo, há tendência de

# DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE - UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

concentração nos municípios mais estruturados, principalmente na Grande Vitória, onde está quase a metade de todo o déficit habitacional do Estado.

Tabela 37. Espírito Santo: os dez municípios mais populosos e os dez com maiores déficits.

Municípios mais populosos e respectivos déficits			Municípios com maiores déficits		
Município	População	Déficit Habitacional	Município	População	Déficit habitacional
Aracruz	81.832	2.358	Aracruz	81.832	2.358
Guarapari	105.286	3.131	Guarapari	105.286	3.131
São Mateus	109.028	3.153	São Mateus	109.028	3.153
Colatina	111.788	3.371	Colatina	111.788	3.371
Linhares	141.306	4.902	Cachoeiro de Itapemirim	189.889	4.363
Cachoeiro de Itapemirim	189.889	4.363	Linhares	141.306	4.902
Vitória	327.801	9.647	Vitória	327.801	9.647
Cariacica	348.738	9.681	Cariacica	348.738	9.681
Serra	409.267	14.841	Vila Velha	414.586	13.921
Vila Velha	414.586	13.921	Serra	409.267	14.841
Média estadual	45.063	1.279	Total estadual	3.514.952	99.730

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Nessa região, Serra apresenta o maior déficit habitacional do Estado, superior em quase mil unidades ao de Vila Velha, que é o mais populoso. Isso poderia ser explicado pelo PIB de Serra ser duas vezes maior do que o de Vila Velha. No entanto, Vitória possui PIB duas vezes maior do que o de Serra, mas detém o menor déficit habitacional da GV. Parte dessa relação entre os três municípios pode ser explicada devido às áreas de expansão urbana, que em Serra são as maiores, enquanto Vitória apresenta quase 100% do seu território já urbanizado (REIS, TEIXEIRA & ALVAREZ, 2012).

Fora da Grande Vitória, os maiores déficits ao norte incidem nos municípios de Linhares, Colatina, São Mateus e Aracruz. Já na região sul do Estado, o destaque vai para Cachoeiro de Itapemirim, que tem déficit duas vezes maior do que a soma de Presidente Kennedy, Anchieta, Itapemirim e Marataízes.

Os dados fornecidos pelo MCidades mostram que mais de 80% dos empreendimentos produzidos pelo PMCMV se localizam na Grande Vitória e nos municípios de Linhares, Colatina e São Mateus. Contudo, apesar de mais de 70% do déficit habitacional incidir nas famílias enquadradas na faixa um do PMCMV, menos de 45% dos empreendimentos foram destinados a essa faixa (tabela 38). Por outro lado, as faixas dois e três, que representam quase 30% do déficit, receberam mais de 55% dos empreendimentos (tabelas 39 e 40). Essa distorção se reflete nos resultados obtidos pelo programa, que supriu 15% do déficit na faixa um,

# DISTRIBUIÇÃO NACIONAL, DÉFICIT HABITACIONAL E INDICADORES DE ANÁLISE – UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA.

enquanto a produção na faixa dois foi equivalente a 65% do seu déficit, e na faixa três 46% (figura 33).

Faixa 3 (Faixa 1) Faixa 2

Figura 33. Espírito Santo: efetividade do PMCMV, segundo as faixas de renda, por município.

Produzido pelo método de intervalos iguais, com base nos dados do MCidades, 2012.

A distribuição dos empreendimentos por faixa de renda é outro fator que chama a atenção nos resultados obtidos pelo PMCMV no Espírito Santo.

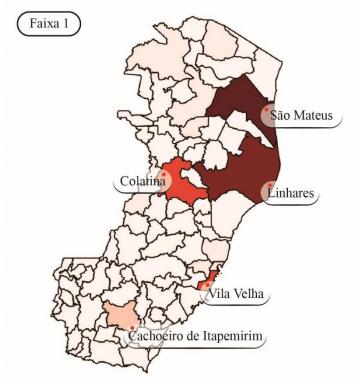
Tabela 38. Espírito Santo: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 1 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos			Municípios mais efetivos		
Município	Déficit	Produtividade	Municípios Déficit		Produtividade
Serra	15600	156 (1%)	Vila Valério	190	59 (31%)
Cariacica	5867	176 (3%)	São Gabriel da Palha	581	186 (32%)
São Gabriel da Palha	581	186 (32%)	Ecoporanga	354	145 (41%)
Nova Venécia	820	205 (25%)	Governador	110	46 (42%)
Montanha	412	206 (50%)	Vila Pavão	100	43 (43%)
Cachoeiro de	3125	500 (16%)	Montanha	412	206 (50%)
Colatina	2397	1486 (62%)	Linhares	3471	2152 (62%)
Vila Velha	10040	1506 (15%)	Colatina	2397	1486 (62%)
Linhares	3471	2152 (62%)	Mucurici	49	38 (78%)
São Mateus	2247	2359 (105%)	São Mateus	2247	2359 (105%)
Média estadual	909	133 (15%)	Total estadual	70909	10346 (15%)

Fonte: MCidades, 2012.

A análise de efetividade do PMCMV mostra que os municípios que mais avançaram no combate ao déficit da faixa um se localizam na região norte do Estado. Quase 60% dos

Figura 34. Espírito Santo: produção habitacional pela faixa 1 do PMCMV, nos municípios.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

empreendimentos da faixa um se localizam nos municípios de Linhares, Colatina e São Mateus (figura 34), o equivalente a 62% do déficit dos dois primeiros e 105% do déficit de São Mateus, o único a produzir acima do seu déficit.

Por outro lado, a Grande Vitória recebeu menos de 20% dos empreendimentos dessa faixa, sendo que Vila Velha foi responsável por quase 80% dessa produção, com 1.506 novas moradias, o equivalente a 15% do seu déficit.

Tabela 39. Espírito Santo: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 2 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos			Municípios mais efetivos		
Município	Déficit	Produtividade	Municípios Déficit F		Produtividade
Barra de São Francisco	111	128 (115%)	Apiacá	16	10 (64%)
Cariacica	1262	164 (13%)	Vila Velha	1817	1308 (72%)
Baixo Guandu	85	204 (241%)	Linhares	636	471 (74%)
Nova Venécia	149	217 (146%)	São Gabriel da Palha	106	85 (80%)
Colatina	438	228 (52%)	Montanha	75	70 (93%)
Cachoeiro de Itapemirim	564	265 (47%)	São Mateus	412	428 (104%)
São Mateus	412	428 (104%)	Barra de São Francisco	111	128 (115%)
Linhares	636	471 (74%)	Nova Venécia	149	217 (146%)
Vila Velha	1817	1308 (72%)	Serra	1926	4217 (219%)
Serra	1926	4217 (219%)	Baixo Guandu	85	204 (241%)
Média estadual	166	107 (65%)	Total estadual	12965	8.369 (65%)

Fonte: MCidades, 2012.

Já pela faixa dois, percebe-se uma total inversão entre as duas regiões, passando a Grande Vitória a concentrar quase 70% dos empreendimentos do Estado, enquanto os

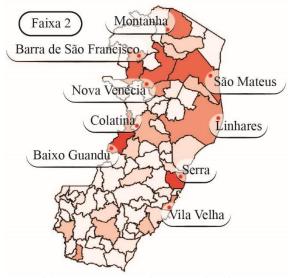
municípios da região norte decaem para 15% do total (figura 35). Importante destacar que 74% de todos os empreendimentos da RMGV foram implantados em Serra, montante que equivale à metade de todos os empreendimentos do Estado e é suficiente para produzir 2,4 vezes o seu déficit.

Figura 35. Espírito Santo: produção habitacional pela faixa 2 do PMCMV, nos municípios.



Produzido pelo método de jenks com base nos dados do MCidades, 2012.

Figura 36. Espírito Santo: Efetividade do PMCMV pela faixa 2, nos municípios.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades 2012

Pela faixa três (figura 36 e tabela 40), essa concentração se torna ainda mais intensa, com Serra contratando 86% de todos os empreendimentos do Estado, ou 4.345 unidades, o equivalente a 269% do seu déficit.

Tabela 40. Espírito Santo: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 3 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos			Municípios mais efetivos		
Município	Déficit	Produtividade	Municípios	Déficit	Produtividade
Guaçuí	75	3 (4%)	São José do	33	1 (3%)
Montanha	67	4 (6%)	São Mateus	400	12 (3%)
Fundão	63	5 (8%)	Guaçuí	75	3 (4%)
Colatina	500	5 (1%)	Santa Teresa	75	3 (4%)
Aracruz	233	7 (3%)	Montanha	67	4 (6%)
São Mateus	400	12 (3%)	Fundão	63	5 (8%)
Cariacica	1100	33 (3%)	Mucurici	8	1 (13%)
Vila Velha	1506	256 (17%)	Vila Velha	1506	256 (17%)
Linhares	534	363 (68%)	Linhares	534	363 (68%)
Serra	1615	4345 (269%)	Serra	1615	4345 (269%)
Média estadual	139	65 (46%)	Total estadual	10871	5.050 (46%)

Fonte: MCidades, 2012.

#### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

No outro espectro, os municípios da região Sul quase não receberam empreendimentos, sendo Cachoeiro de Itapemirim o único com produção relevante. Pela faixa um este município contratou 500 unidades habitacionais, o equivalente a 16% do seu déficit, enquanto que pela faixa dois, a contratação de 265 moradias supriu 47% do déficit. Pela faixa três, nenhum empreendimento foi contratado. Já nos municípios das regiões oeste e noroeste, onde está a maior incidência de pobreza do Estado, foi produzido menos de 15% do seu déficit, somando todas as faixas de renda do PMCMV.

Têm-se então destaques na produção do PMCMV pela faixa um na região norte do Estado e, pelas faixas dois e três, grande concentração dos empreendimentos em Serra (figura 37). Também os municípios de São Mateus, Nova Venécia, Barra de São Francisco e Baixo Guandu, realizaram contratações expressivas pela faixa dois, construindo acima de seus respectivos déficits. Esses municípios, localizados na região norte do Estado, possuem em comum a localização em rodovias que conectam Governador Valadares, situado na fronteira com o Espírito Santo, com Linhares e Colatina. Essa concentração de empreendimentos ao longo desses dois eixos poderia indicar especulação imobiliária, pela construção de casas para estoque em um possível eixo de desenvolvimento. Contudo, a média do déficit habitacional desses quatro municípios, de menos de 250 moradias, se reflete em uma produção positiva do PMCMV comparativamente aos demais municípios do Estado, mas que nominalmente pouco contribui para o combate do déficit total do Espírito Santo.

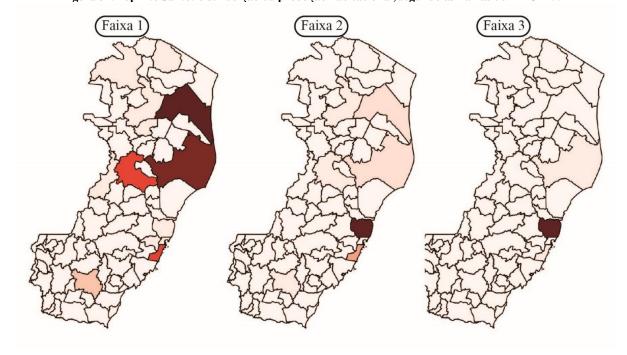


Figura 37. Espírito Santo: distribuição da produção habitacional, segundo as Faixas do PMCMV.

Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

A distribuição dos empreendimentos no Espírito Santo mostra oposição entre a faixa um, com maioria dos empreendimentos na região norte, e as faixas dois e três, cujos empreendimentos foram inseridos quase que exclusivamente em Serra, município da Grande Vitória. O déficit acumulado na região norte é menor do que o déficit do município da Serra e quase três vezes menor do que o da Grande Vitória. Essa dicotomia evidencia uma dificuldade do programa em produzir pela faixa um na região de maior demanda por moradias, transferindo essa produção para regiões de maior facilidade no acesso à terra. Por outro lado, a enorme concentração de novos empreendimentos pelas faixas dois e três em apenas um município sugere um processo de especulação imobiliária desconectado das reais demandas habitacionais.

#### 2.2.5. Goiás

A caracterização do Estado do Goiás, a partir da análise dos índices socioeconômicos utilizados nesta pesquisa, mostra que ele está em posição intermediária em relação aos demais estados do Brasil, com a 12ª população do País e o 9º maior PIB. Os indicadores estruturais também têm resultados medianos, em comparação aos outros estados. Possuindo 22% das edificações com saneamento básico adequado, se situa como o 14º neste indicador. Da mesma maneira, são medianos os índices de educação e saúde, com o 14º maior número de escolas do ensino fundamental, o 11º maior número de escolas do ensino médio e o décimo maior número de estabelecimentos de saúde. No entanto, os indicadores de educação e saúde conformam uma curva crescente, caracterizando um maior desenvolvimento do Estado, hipótese corroborada pelo sétimo maior IDH do País, situado entre os 25% mais desenvolvidos.

O aprofundamento da análise dos índices para os 246 municípios do Goiás indica a Capital como o município mais importante, com os maiores resultados para os indicadores socioeconômicos e estruturais.

Os indicadores do IBGE apontam que 22% da população residem em Goiânia (tabela 44 e figura 38), sendo responsável por 24% do PIB estadual (tabela 41 e figura 39). Em proporção semelhante, os indicadores de educação e saúde também apontam cerca de 20% das escolas e estabelecimentos de saúde na Capital, com resultados de três a até dez vezes superiores aos de Anápolis, segundo colocado (tabela 42). De modo geral, os indicadores da Capital são pelo menos três vezes maiores do que o dos demais municípios. Além disso, os indicadores de educação e saúde configuram uma curva crescente, caracterizando Goiânia como o município mais desenvolvido do Estado, refletindo no maior IDH do Estado e no melhor índice de saneamento básico adequado (tabela 43), se considerados apenas os municípios com mais de 60 mil habitantes do Estado.

Tabela 41. Goiás: Os dez municípios com os maiores valores de PIB e Índice de Pobreza.

PIB (10	000 R\$)	Índice de Pobreza		
Média estadual	503.765	Média estadual	42,62	
São Simão	1.710.879	Monte Alegre de Goiás	61,73	
Luziânia	2.423.079	Campos Verdes	61,83	
Jataí	2.820.879	Divinópolis de Goiás	62,40	
Itumbiara	3.074.992	Vila Boa	63,87	
Senador Canedo	3.952.232	Jaupaci	64,14	
Catalão	5.482.621	Alvorada do Norte	65,15	
Rio Verde	6.264.991	Iaciara	65,86	
Aparecida de Goiânia	7.437.833	Mambaí	71,05	
Anápolis	11.690.888	Buritinópolis	73,98	
Goiânia	30.131.330	Simolândia	81,50	

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.IBGE, ano; Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.

Tabela 42. Goiás: os dez municípios com o maior número de estabelecimentos de ensino fundamental, de ensino médio e de saúde.

Ensino Fundamental		Ensino Médio	Ensino Médio		Estabelecimentos de Saúde		
Média estadual	14	Média estadual	3,6	Média estadual	12,2		
Valparaíso de Goiás	51	Catalão	16	Valparaíso de Goiás	40		
Jataí	51	Formosa	18	Luziânia	43		
Planaltina	53	Itumbiara	19	Jataí	45		
Formosa	61	Rio Verde	19	Formosa	45		
Rio Verde	76	Valparaíso de Goiás	22	Catalão	51		
Águas Lindas de Goiás	87	Águas Lindas de Goiás	24	Itumbiara	51		
Luziânia	89	Luziânia	31	Aparecida de Goiânia	74		
Anápolis	167	Anápolis	50	Rio Verde	91		
Aparecida de Goiânia	173	Aparecida de Goiânia	56	Anápolis	142		
Goiânia	501	Goiânia	154	Goiânia	777		

Fonte: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2015.

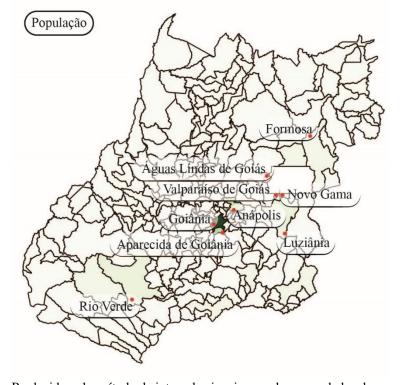
Tabela 43. Goiás: os dez municípios com os maiores resultados para saneamento básico adequado e IDH.

Saneamento bási	Saneamento básico adequado (%)		)H
Média estadual	22,1	Média	0,69
Abadiânia	67,1	Valparaíso de Goiás	0,75
Itumbiara	67,9	Nova Aurora	0,75
São João d'Aliança	68,0	Ouvidor	0,75
Itajá	74,0	Itumbiara	0,75
Goiânia	74,0	Rio Verde	0,75
Rio Quente	76,7	Jataí	0,76
Santa Bárbara de Goiás	81,2	Goiandira	0,76
Mineiros	84,4	Catalão	0,77
São Simão	86,1	Ceres	0,78
Paranaiguara	89,0	Goiânia	0,80

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008; Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

No entanto, apesar da hegemonia de Goiânia no cenário estadual, os indicadores revelam um Estado com desenvolvimento menos polarizado na Capital do que o padrão nacional, apresentando três regiões mais desenvolvidas. Uma situa-se na parte sul do Estado, próxima à fronteira com Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, com destaque para os municípios de Rio Verde, Jataí, Catalão e Itumbiara. Outras duas na parte central: a Região Metropolitana de Goiânia (RMG) e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF), destacando também Anápolis, município localizado na rodovia GO-560, que conecta essas últimas duas regiões.

Figura 38. Goiás: distribuição da população e polos de desenvolvimento.

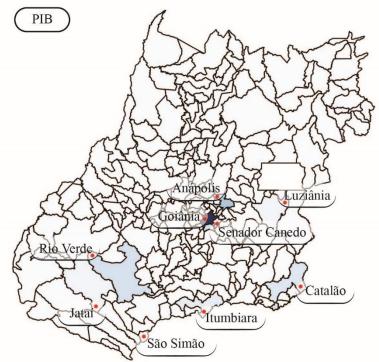


Produzido pelo método de intervalos iguais, com base nos dados do IBGE, 2010.

Deve-se destacar influência que Goiás recebe do Distrito Federal (DF), o qual está inserido quase que integralmente em seu território, fazendo fronteira com dez municípios goianos e um mineiro. Sua população é a oitava menor do País. equivalente a menos da metade da população goiana, porque também razão apresenta um dos menores parques de educação e saúde, em termos nominais, com 24° parque de apenas o educação de nível fundamental. No entanto,

uma curva crescente acentuada dos indicadores de educação e saúde, saindo do 23° parque em escolas de nível fundamental para o 22° em escolas de nível médio e o 17° em estabelecimentos de saúde, aponta para o DF como uma região estruturada e desenvolvida, corroborado pelo do sétimo maior PIB e os melhores resultados nacionais para IDH e saneamento básico. Daí resulta um forte impacto no desenvolvimento do Goiás, considerando a grande relevância do DF, que proporciona um maior desenvolvimento dos municípios vizinhos a ele, 22 ao todo, que, juntamente com Brasília, formam a RIDE-DF.

Figura 39. Goiás: Distribuição dos resultados de PIB, por município.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE, 2010.

A RMG e a RIDE-DF se separam por pouco mais de 200 km e, juntas, concentram mais da metade da população do Estado (54%) e mais da metade do PIB (55%). Por outro lado, os indicadores de educação e saúde apresentam uma ligeira queda em relação ao Estado, com 45% das escolas e dos estabelecimentos de saúde do Estado.

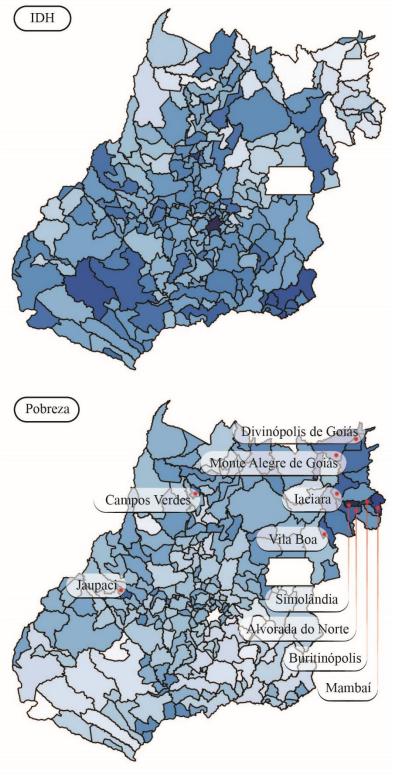
Essas duas regiões, porém, apresentam indicadores discrepantes, apontando para um desenvolvimento distinto entre elas. A RMG se constitui

como a região mais populosa do Estado, com mais de dois milhões de habitantes, ou 36% da população goiana, o equivalente a duas vezes a população da RIDE-DF (17%). No entanto, enquanto a RMG apresenta alguns indicadores proporcionais à sua população, com 37% do PIB e 34% dos estabelecimentos de saúde do Estado, a RIDE-DF mostra uma diminuição proporcional nos resultados desses mesmos indicadores no Estado, contando com 11% dos estabelecimentos de saúde e 9% do PIB estadual. Além disso, os indicadores de educação e saúde mostram uma curva crescente na RMG, passando de 26% das escolas de ensino fundamental, para 29% das escolas de ensino médio a até 34% dos estabelecimentos de saúde, ao passo que essa curva é decrescente na RIDE-DF, caindo de 18% das escolas do ensino fundamental e médio para 11% dos estabelecimentos de saúde.

A proximidade dos municípios da RIDE-DF com o Distrito Federal poderia justificar a grande população deles no contexto goiano, atraída pelo DF, mas também a queda dos seus indicadores estruturais e econômicos, sugerindo uma posição de dependência desses municípios para com o DF. Por outro lado, os indicadores da RMG a mostram como a região mais desenvolvida e estruturada do Estado. Contudo, destaca-se o fato de que o índice de saneamento básico da RIDE-DF é de 27% adequado, ante 20% na RMG. Considerando que esse mesmo

índice em Goiânia gira em torno de 50%, pode-se inferir que o desenvolvimento da RMG também se coloca de forma desigual, com uma polarização em torno da Capital.

Figura 40. Goiás: resultados de IDH e Índice de Pobreza, por município.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE 2010 e PNUD Atlas Brasil 2013.

análise Uma mais aproximada dos indicadores da RMG aponta para dois eixos de maior destaque, um a sudeste e outro noroeste. municípios de Aparecida de Goiânia e Senador Canedo se destacam a sudeste, com os maiores PIBs da RMG depois da Capital, ficando entre os maiores do Estado. Além disso, Aparecida de Goiânia possui o segundo maior parque educacional de Goiás e o quarto maior número estabelecimentos de saúde. Já a noroeste, Trindade se apresenta como o terceiro município mais populoso da RMG e o oitavo do Estado, mas com uma estrutura educacional e de saúde mais precária, apresentando o 12º parque do Estado.

Sob a influência das duas regiões, o município de Anápolis surge como o mais importante do Estado fora da RMG, com indicadores semelhantes aos de Aparecida de Goiânia. Detentor da terceira maior população do Estado, apresenta o terceiro

#### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

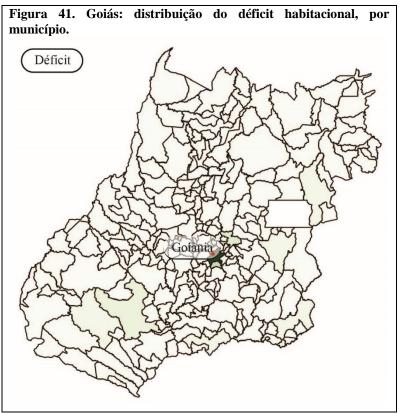
maior parque educacional e o segundo maior número de estabelecimentos de saúde, além do segundo maior PIB, equivalente ao de toda a RIDE-DF.

Na região sul, destacam-se os municípios de Rio Verde, Itumbiara, Jataí e Catalão, que contam com 7% da população do Estado, mas são responsáveis por 14% do PIB, colocando esses municípios entre as oito maiores economias do Estado. A proximidade com a região do Triângulo Mineiro, em especial à Uberlândia e Uberaba, municípios entre os seis maiores PIB de Minas Gerais, pode influenciar o maior desenvolvimento econômico da região. No caso da região sul de Goiás, essa riqueza consegue ser convertida em desenvolvimento, tendo esses quatro municípios o equivalente a 6% das escolas de ensino fundamental e 8% das de ensino médio, assim como 8% dos estabelecimentos de saúde, uma curva crescente que costuma estar associada a um maior desenvolvimento social e urbano, tendência corroborada pelo IDH, estando esses quatro entre os sete melhores do Estado.

Do outro lado, os indicadores de pobreza mostram a região noroeste do Estado como a mais pobre e carente (figura 40), com um índice de pobreza mais 60% maior do que a média estadual. Situados próximos às fronteiras com a Bahia e o Tocantins, logo acima do Distrito Federal, os municípios representam 1% da população goiana e produzem menos de 0,5% do PIB. Destaca-se que, apesar da baixa relevância no PIB estadual, esses municípios possuem um incremento nos indicadores de educação e saúde em relação às respectivas populações, contando com 2% das escolas de ensino fundamental do Estado e pouco menos de 1,5% das escolas de ensino médio e de estabelecimentos de saúde. Contudo, apesar de esses indicadores serem positivos em relação à população, a curva decrescente sugere um menor desenvolvimento dessas regiões, hipótese reforçada pelo IDH médio desses municípios serem 6% abaixo do que a média de Goiás e quase 20% menor do que o da Capital.

Também as regiões norte e oeste de Goiás apresentam altos índices de pobreza, contrastando com as regiões Sul e Sudeste, as mais desenvolvidas do Estado e com os menores índices de pobreza. Essa dicotomia sugere que os Estados do Mato Grosso do Sul e de Minas Gerais, próximos dessas duas regiões, influenciam no desenvolvimento do Goiás. Destaca-se, no entanto, um núcleo mais pobre situado entre os municípios de São Simão até Santo Antônio da Barra, localizados entre as regiões sul e sudeste, criando uma espécie de barreira entre elas.

O padrão de desenvolvimento do Estado se reflete na distribuição do déficit habitacional goiano (figura 41), incidindo principalmente nos municípios mais populosos.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE, 2010.

Das 210 mil moradias que precisam ser construídas, 84% são nos municípios da RMG, RIDE-DF e nos quatro mais desenvolvidos da região guardando, no geral, distribuição proporcional à da população: a RIDE-DF tem 17% da população do Estado e 16% do déficit; Rio Verde, Itumbiara, Jataí e Catalão apresenta déficit 1% maior do que a sua população; enquanto em Anápolis é 1% menor. Não obstante, percebe-se uma tendência de concentração do déficit na Capital e na RMG,

com incremento proporcional de mais de 5%, indicando que essa é a região mais carente por políticas de combate ao déficit habitacional (tabela 44).

Tabela 44. Goiás: os dez municípios mais populosos e os dez com maiores déficits.

Municípios mais populosos e respectivos déficits			Municípios com maiores déficits		
Município	População	Déficit Habitacional	Município População ha		Déficit habitacional
Novo Gama	95.018	3588	Senador Canedo	84.443	3473
Formosa	100.085	3136	Trindade	104.488	3561
Trindade	104.488	3561	Novo Gama	95.018	3588
Valparaíso de Goiás	132.982	5071	Valparaíso de Goiás	132.982	5071
Águas Lindas de Goiás	159.378	5304	Águas Lindas de Goiás	159.378	5304
Luziânia	174.531	5334	Luziânia	174.531	5334
Rio Verde	176.424	7991	Rio Verde	176.424	7991
Anápolis	334.613	9744	Anápolis	334.613	9744
Aparecida de Goiânia	455.657	16.474	Aparecida de Goiânia	455.657	16.474
Goiânia	1.302.001	57.200	Goiânia	1.302.001	57.199
Média estadual	24.405	854	Total estadual	6.003.788	210.194

Fonte: IBGE, 2010.

De acordo com os dados fornecidos pelo MCidades, 68% do déficit habitacional incide na população enquadrada na faixa um do PMCMV, contra 14,5% na faixa dois e 13,1%, na

faixa três. Foram construídas em Goiás 93 mil habitações pelo PMCMV, sendo 42% delas pela faixa um (tabela 45), mostrando uma alocação dos recursos do programa proporcionalmente menor do que o déficit nesta faixa.

Tabela 45. Goiás: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 1 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos			Municípios mais efetivos		
Município	Déficit	Produtividade	Municípios Déficit P		Produtividade
Catalão	2031	1239 (61%)	Portelândia	68	83 (122%)
Planaltina	1679	1528 (91%)	Morro Agudo de	22	30 (139%)
Goianira	569	1713 (301%)	Goianápolis	154	252 (164%)
Rio Verde	5388	1724 (32%)	Anhanguera	14	30 (208%)
Águas Lindas de	3598	1835 (51%)	Buriti de Goiás	17	41 (244%)
Trindade	2418	1886 (78%)	Goianira	569	1713 (301%)
Aparecida de Goiânia	11576	1968 (17%)	Santo Antônio de	86	266 (309%)
Valparaíso de Goiás	3467	2219 (64%)	Cocalzinho de Goiás	233	881 (378%)
Anápolis	6629	4110 (62%)	Ipiranga de Goiás	11	51 (457%)
Goiânia	39771	5568 (14%)	Davinópolis	23	107 (465%)
Média estadual	583	160 (27%)	Total estadual	143563	39422 (27%)

Fonte: MCidades, 2012.

A faixa dois, por outro lado, foi a que mais recebeu empreendimentos em Goiás, com 40.874 unidades, pouco mais de mil unidades a mais do que a faixa um (tabela 46).

Tabela 46. Goiás: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 2 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos		Municípios mais efetivos			
Município	Déficit	Produtividade	Municípios	Déficit	Produtividade
Senador Canedo	510	837 (164%)	Aparecida de Goiânia	2426	5047 (208%)
Planaltina	360	1049 (291%)	Padre Bernardo	95	243 (255%)
Santo Antônio do Descoberto	255	1059 (415%)	Planaltina	360	1049 (291%)
Cidade Ocidental	273	1102 (404%)	Goianira	123	393 (320%)
Luziânia	783	1292 (165%)	Cidade Ocidental	273	1102 (404%)
Anápolis	1432	2249 (157%)	Santo Antônio do Descoberto	255	1059 (415%)
Águas Lindas de Goiás	779	4667 (599%)	Taquaral de Goiás	15	72 (482%)
Aparecida de Goiânia	2426	5047 (208%)	Santo Antônio de	19	90 (485%)
Valparaíso de Goiás	745	6328 (849%)	Águas Lindas de Goiás	779	4667 (599%)
Goiânia	8440	8018 (95%)	Valparaíso de Goiás	745	6328 (849%)
Média estadual	126	166 (132%)	Total estadual	30899	40874 (132%)

Fonte: MCidades, 2012.

Essa distribuição se reflete na efetividade do programa, que supriu 27% do déficit da faixa um, ante 132% do déficit da faixa dois. Foram contratados pela faixa três cerca de 7% dos empreendimentos do PMCMV, o suficiente para suprir 49% do déficit habitacional por esta faixa (tabela 47).

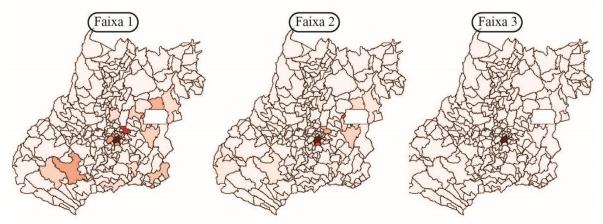
Tabela 47. Goiás: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 3 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos			Municípios mais efetivos		
Município	Déficit	Produtividade	Municípios Déficit Prod		Produtividade
Senador Canedo	475	19 (4%)	Cachoeira Dourada	22	2 (9%)
Planaltina	286	20 (7%)	Padre Bernardo	78	7 (9%)
Formosa	400	24 (6%)	Bom Jesus de Goiás	89	8 (9%)
Anápolis	1183	71 (6%)	Luziânia	633	76 (12%)
Luziânia	633	76 (12%)	Aparecida de Goiânia	1989	537 (27%)
Cidade Ocidental	228	155 (68%)	Aloândia	4	1 (27%)
Águas Lindas de Goiás	652	450 (69%)	Cidade Ocidental	228	155 (68%)
Aparecida de Goiânia	1989	537 (27%)	Águas Lindas de Goiás	652	450 (69%)
Valparaíso de Goiás	624	2639 (423%)	Goiânia	7025	8571 (122%)
Goiânia	7025	8571 (122%)	Valparaíso de Goiás	624	2639 (423%)
Média estadual	105	51 (49%)	Total estadual	25854	12708 (49%)

Fonte: MCidades, 2012.

Ressalta-se que as contratações se realizaram principalmente nos municípios de maior déficit, com destaque para a RMG e a RIDE-DF, assim como Anápolis e os municípios de maior relevância da região sul: Rio Verde, Jataí, Itumbiara e Catalão. Além disso, a destinação dos empreendimentos foi mais concentrada nos municípios mais populosos conforme o aumento da faixa de renda do programa, produzindo 84% dos empreendimentos da faixa um, 88% da faixa dois e 99% da faixa três (figura 42).

Figura 42. Goiás: distribuição da produção habitacional, segundo as Faixas do PMCMV.

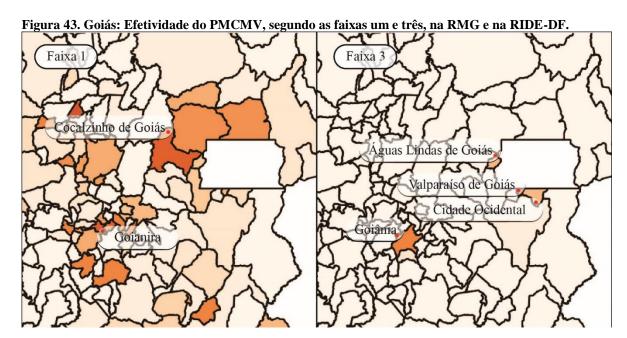


Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

Também chama a atenção a distribuição dos empreendimentos nessas regiões. Pela faixa um, a produção dos empreendimentos se dá principalmente na RMG e na RIDE-DF, com 36% e 26% das contratações do Estado, respectivamente, sendo que Goiânia apresenta quase a metade da produção da RMG. Além dessas regiões, destacam-se Anápolis e os quatro do sul com 10% e 12% respectivamente.

Já pela faixa dois, a RIDE-DF concentra 41% dos empreendimentos, ultrapassando em 2% a produção realizada na RMG, com 39%, enquanto os municípios de Anápolis e do sul apresentam queda para 5,5% e 3,4% da produção, respectivamente. Por último, a produção pela faixa três se dá quase que exclusivamente na RMG e na RIDE-DF, com 72% e 27% da produção, nessa ordem.

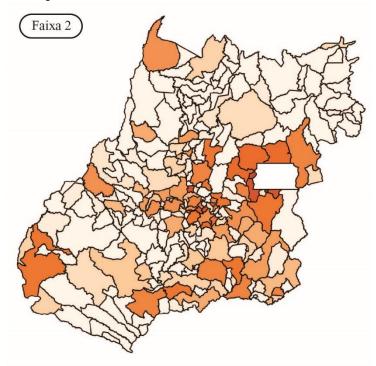
Uma análise mais aprofundada da distribuição dentro da RMG (figura 43) mostra Goiânia com a maior produção do Estado. Pela faixa um, foram construídas 5.568 moradias, que se elevam para 8.018 na faixa dois e 8.571 na faixa três. Essa inversão se reflete na efetividade do programa, que alcança 14% do déficit da faixa um, 95% da faixa dois e 122% da faixa três. A maioria dos municípios mais produtivos na faixa um se localizam no entorno de Goiânia e do DF, enquanto que pela faixa três, apenas Goiânia e Valparaíso de Goiás produziram acima dos seus respectivos déficits.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

A produção pela faixa dois (Figura 44) se apresenta como a mais efetiva do PMCMV, alcançando 132% do déficit. Os municípios mais efetivos, que produziram acima dos seus déficits, não se restringem às regiões mais populosas, notadamente a RMG, a RIDE-DF e a região sul, mas aparecendo também em mais regiões do Estado, porém com déficits mais reduzidos. Incluem-se também municípios com indicadores mais modestos no cenário estadual, principalmente nas áreas compreendidas entre a RIDE-DF, a RMG e os municípios de Itumbiara e Catalão. Nesse sentido, destacam-se os municípios de Valparaíso de Goiás e Águas Lindas de Goiás, ambos na divisa com o DF, que possuem um déficit mais de dez vezes menor do que o de Goiânia, mas que receberam juntos um volume de empreendimentos maior do que a Capital.

Figura 44. Goiás: efetividade do PMCMV pela faixa 2, nos municípios.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

Em oposição, os municípios com maior incidência de pobreza do Estado receberam menos de 1% dos empreendimentos pela faixa um, suprindo apenas 12% dos seus déficits. Pelas faixas dois e três, praticamente nenhum empreendimento foi construído nesses municípios. Nesse mesmo sentido, os municípios mais pobres da região sul receberam apenas 124 empreendimentos, o equivalente a 6% do seu déficit de 2.070 moradias.

Concluindo, percebe-se que a Capital e o Distrito Federal

exerceram grande influência na distribuição dos empreendimentos no Estado, concentrando a maior parte das contratações na Capital e no entorno de Brasília. Deve-se salientar que, na Capital Federal, região com o maior preço da terra do Brasil, é quase nula a produção pela faixa um, com 194 moradias, o equivalente a menos de 1% do seu déficit. Esse número aumenta para 3.203 e 3.822 moradias pelas faixas dois e três, respectivamente, suprindo 23% e 27% do déficit. O alto preço da terra no DF poderia projetar a produção por moradia para os municípios do entorno, sobretudo pela faixa um. No entanto, a produção por essa faixa no Goiás não se concentra ao redor do Distrito Federal, mas na Capital Goiana e em Anápolis. Em oposição, a faixa dois tem uma intensa produção no entorno do DF, com uma média de mais de 450% do déficit produzido, entre os nove mais produtivos do Estado.

O enfoque do PMCMV na faixa dois em Goiás, com resultados expressivos em comparação às outras duas faixas, além da grande polaridade na RIDE-DF e na RMG, revela um cenário curioso em relação ao resto do País. O mercado imobiliário do DF é tão intenso e excludente que parece projetar uma especulação para a região do entorno, dificultando a

#### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

produção de moradias para a menor faixa de renda. Com isso, a produção por essa faixa acaba se concentrando na Capital e em municípios da sua Região Metropolitana.

#### 2.2.6. Tocantins

A análise dos índices socioeconômicos utilizados mostra o Estado do Tocantins como um dos menos populosos do Brasil, com cerca de 1,4 milhão de habitantes, população superior apenas à dos Estados de Roraima, Acre e Amapá. Também apresenta a quarta menor economia do Brasil, o sexto menor parque educacional, o quinto menor em número de estabelecimentos de saúde e o oitavo pior índice de saneamento básico. Esses resultados caracterizam o Estado como um dos menos estruturados do País, com o 11º maior índice de pobreza e um IDH mediano.

A comparação com os demais Estados da Região Norte, contudo, coloca o Tocantins na transição entre aqueles mais desenvolvidos dessa Região - Amazonas e Pará - e os estados fronteiriços: Acre, Rondônia, Roraima e Amapá, apresentando indicadores geralmente menores do que os primeiros e maiores do que os demais. A exceção desse padrão é o IDH, em que Amazonas e Pará têm os piores resultados da Região Norte e estão entre os piores do Brasil, enquanto os Estados de Rondônia, Amapá e Tocantins mostram os valores mais altos dessa Região e posições intermediárias em relação ao País. Infere-se daí que, na Região Norte, as maiores riquezas e os maiores parques de educação e saúde não são revertidos necessariamente em qualidade de vida. O único estado que aparenta um desenvolvimento mais equilibrado é justamente o do Tocantins, mais próximo e integrado ao restante do País, cujas relações fronteiriças com os estados de Goiás, Mato Grosso, Maranhão e Pará se refletem no desenvolvimento dos municípios tocantinenses.

O aprofundamento da análise para os 139 municípios do Tocantins mostra polarização entre a Capital, Palmas e Araguaína. Os indicadores apresentados demonstram a discrepância entre os dois municípios e o restante do Estado. Juntos, os dois concentram 27% da população (tabela 51) e 32% do PIB de Tocantins (tabela 48), assim como 29% dos estabelecimentos de saúde (tabela 49).

Na Capital, que responde por 21% do PIB estadual, residem 228 mil habitantes, o equivalente a 17% da população, e onde está localizado o maior parque de escolas e estabelecimentos de saúde do Estado. Esses indicadores configuram uma curva crescente acentuada, demonstrativa do processo de concentração dos investimentos em Palmas, que também tem os melhores índices de saneamento básico adequado e IDH do Tocantins (tabela 50), o que faz da Capital o seu município mais rico e desenvolvido.

Tabela 48. Tocantins: Os dez municípios com os maiores valores de PIB e Índice de Pobreza.

PIB (100	0 R\$)	Índice de Pobreza		
Média estadual	140.501	Média estadual	45,10	
Campos Lindos	350.445	Porto Alegre do Tocantins	59,96	
Guaraí	359.149	Rio da Conceição	60,51	
Peixe	368.123	Axixá do Tocantins	63,08	
Pedro Afonso	380.716	Lagoa do Tocantins	66,52	
Miracema do Tocantins	633.916	São Félix do Tocantins	68,80	
Paraíso do Tocantins	686.936	Aguiarnópolis	68,98	
Porto Nacional	759.608	Lavandeira	80,63	
Gurupi	1.323.450	Mateiros	81,54	
Araguaína	2.201.523	Muricilândia	81,82	
Palmas	4.130.976	Campos Lindos	84,00	

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.IBGE, ano; Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.

Tabela 49. Tocantins: os dez municípios com o maior número de estabelecimentos de ensino fundamental, de ensino médio e de saúde.

Ensino Fundamental		Ensino Médio		Estabelecimentos de Saúde	
Média estadual	11	Média estadual	2	Média estadual	5
Paraíso do Tocantins	28	Formoso do Araguaia	6	Miracema do Tocantins	11
Tocantinópolis	31	Goiatins	6	Guaraí	12
Paranã	32	Tocantinópolis	6	Formoso do Araguaia	12
Araguatins	32	Araguatins	6	Araguatins	12
Arraias	34	Colinas do Tocantins	7	Colinas do Tocantins	21
Tocantínia	35	Paraíso do Tocantins	9	Paraíso do Tocantins	21
Porto Nacional	43	Gurupi	10	Porto Nacional	32
Gurupi	45	Porto Nacional	13	Gurupi	57
Palmas	95	Araguaína	24	Araguaína	67
Araguaína	98	Palmas	31	Palmas	144

Fonte: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2015.

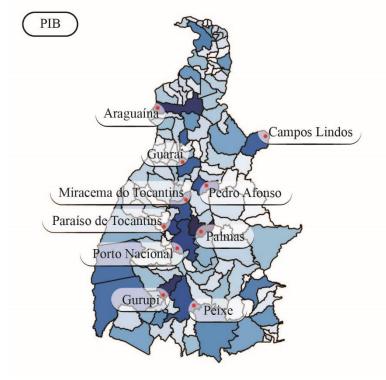
Tabela 50. Tocantins: os dez municípios com os maiores resultados de saneamento básico adequado e IDH

Saneamento básico	Saneamento básico adequado (%)		
Média estadual	14,9	Média	0,64
Darcinópolis	39,1	Dianópolis	0,70
Fátima	40,9	Colinas do Tocantins	0,70
Chapada da Natividade	43,9	Alvorada	0,71
Tupiratins	47,5	Pedro Afonso	0,73
Pedro Afonso	50,8	Porto Nacional	0,74
Taipas do Tocantins	53,3	Guaraí	0,74
São Félix do Tocantins	55,4	Araguaína	0,75
Porto Nacional	60,6	Gurupi	0,76
Ipueiras	62,6	Paraíso do Tocantins	0,76
Palmas	67,0	Palmas	0,79

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008; Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Araguaína é o segundo município mais populoso do Estado, com pouco mais de 150 mil habitantes, cerca de 11% da população total. Também responde por 11% do PIB estadual e apresenta o segundo maior parque de escolas e estabelecimentos do Estado, além do quarto melhor IDH. No entanto, apesar de contar com o maior número de escolas do ensino fundamental, a curva dos indicadores de educação e saúde é decrescente e seu índice de saneamento básico é apenas 1% melhor do que a média, de 14,9%, e três vezes inferior ao de Palmas. Assim, o município é caracterizado como menos desenvolvido e dotado de estrutura mais precária, tanto social quanto econômica, do que Palmas.

Figura 45. Tocantins: Distribuição dos resultados de PIB, por municípios.



Produzido pelo método de jenks com base nos dados do IBGE, 2010.

dados de IDH e de PIB, há um eixo, de norte a sul do Estado, que tem como pontos nodais Palmas e Araguaína. Esse eixo coincide com o dos principais modais de transporte: a rodovia BR-153, principal via ligação entre Belém do Pará e o Sul do País; o Rio Tocantins, maior canal de escoamento hidroviário da produção do Tocantins para o porto de Marabá; e a ferrovia norte sul, que conecta Goiânia a Belém do Pará. Essa confluência faz com que os municípios da área central do Estado apresentem maiores índices de os

Como se depreende dos

desenvolvimento do Tocantins (Figuras 45 e 46). Nesse eixo, os municípios que mais se destacam são Gurupi, Porto Nacional e Paraíso de Tocantins, os dois últimos localizados na Região Metropolitana de Palmas.

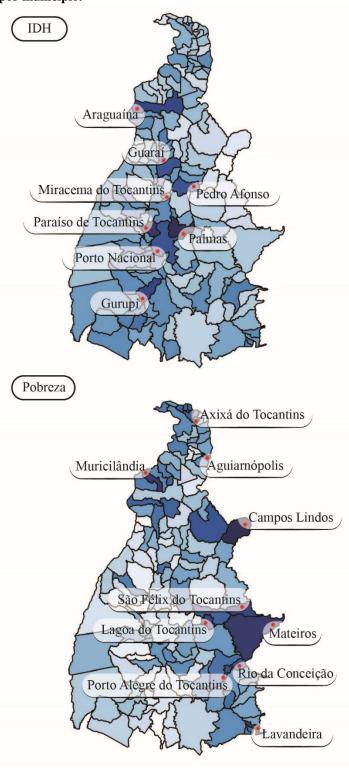


Figura 46. Tocantins: resultados de IDH e Índice de Pobreza, por município.

Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE 2010 e PNUD Atlas Brasil, 2013.

Gurupi, localizado ao sul de Palmas, possui os maiores indicadores de riqueza desenvolvimento humano depois de Palmas e Araguaína. O seu parque de escolas e estabelecimentos de saúde também se configura como o terceiro maior do Tocantins, com maior destaque para os indicadores de saúde. Como ponto negativo, o município possui baixo índice de saneamento básico adequado, ainda que muito superior ao de Araguaína. Porto Nacional, por sua vez, apresenta o terceiro melhor índice de saneamento básico do Estado, assim como o quarto maior PIB e o sexto melhor IDH. Tem um parque de escolas equivalente ao de Gurupi e o quarto maior parque de saúde do Tocantins. Paraíso do Tocantins apresenta indicadores semelhantes aos de Porto Nacional. Embora seu parque de saúde e educação seja consideravelmente menor, é o suficiente para se configurar como o quinto maior do Estado. O município possui o segundo melhor IDH estadual e saneamento básico 3% melhor que o de Araguaína.

Figura 47. Tocantins: distribuição da população e polos de desenvolvimento.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE, 2010.

Figura 48. Tocantins: distribuição do déficit habitacional, por município.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do IBGE, 2010.

No lado oposto, a parte leste do Estado, composta por municípios situados fora do eixo central de desenvolvimento, apresenta os piores indicadores desenvolvimento e a maior incidência de pobreza do Tocantins (figura 47). Entre os dez municípios com as maiores incidências de pobreza, destaca-se Campos Lindos, onde residem pouco mais de oito mil habitantes, o equivalente a 0,60% da população tocantinense, mas responsável pela décima maior economia do Estado, com 3,53% do PIB. No entanto, a alta concentração de riqueza no município em relação à sua população não se reflete em desenvolvimento, apresentando uma curva decrescente dos indicadores de educação e saúde, o que poderia justificar o aumento proporcional do déficit habitacional em quase duas vezes a sua população.

Os demais municípios enquadrados entre os dez maiores índices de pobreza concentram pouco mais de 2% da população do Estado, mas com o padrão de perda de importância no PIB, com 1,74%. Da mesma maneira, apresentam uma curva decrescente dos indicadores de educação e saúde, refletindo em um IDH médio 9% menor do que a média estadual.

Esse quadro evidencia uma divisão entre a parte oeste, mais desenvolvida e a parte leste do Estado, mais pobre e com estruturas mais precárias.

De modo geral, o déficit habitacional é maior nos municípios mais populosos (tabela 51 e figura 48), de forma que os sete maiores em população são também os de maiores déficits. Em consequência, em Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins estão 40% do déficit do Estado, sendo que quase a metade incide na Capital, onde há falta de mais de onze mil moradias. Araguaína detém o segundo maior déficit, superior a sete mil moradias, proporcional à sua população, ambos cerca de 11%.

Tabela 51. Tocantins: os dez municípios mais populosos e os dez com maiores déficits.

Municípios mais populosos e respectivos déficits			Municípios com maiores déficits		
Município	População	Déficit Habitacional	Município População h		Déficit habitacional
Miracema do Tocantins	20.684	455	Goiatins	12.064	933
Tocantinópolis	22.619	604	São Miguel do Tocantins	10.481	939
Guaraí	23.200	751	Augustinópolis	15.950	1.001
Colinas do Tocantins	30.838	1.185	Colinas do Tocantins	30.838	1.185
Araguatins	31.329	1.840	Porto Nacional	1.506	1.401
Paraíso do Tocantins	44.417	1.506	Paraíso do Tocantins	1.401	1.506
Porto Nacional	49.146	1.401	Araguatins	31.329	1.840
Gurupi	76.755	2.811	Gurupi	76.755	2.811
Araguaína	150.484	7.197	Araguaína	150.484	7.197
Palmas	228.332	11.127	Palmas	228.332	11.127
Média estadual	9.953	457	Total estadual	228.332	63.520

Fonte: IBGE, 2010.

Os demais municípios também apresentam distribuição proporcional dos déficits em relação à população, apresentando leve redução, com exceção de um município, Araguatins, localizado na região mais ao norte do Estado, já fora da área de influência do eixo norte-sul. Este município possui a sexta maior população do Estado e o sétimo maior parque de escolas e estabelecimentos de saúde. No entanto, com um PIB três vezes inferior ao de Paraíso de Tocantins, se configura como um município muito carente e desestruturado. Seu IDH é 7% menor do que a média estadual e seu índice de saneamento básico adequado de apenas 1,6%, o 23º pior de todo o Estado. Ele apresenta o quarto maior déficit do Estado, um aumento proporcional equivalente apenas ao da Capital, configurando esse município como um dos mais carentes por políticas de habitação do Tocantins.

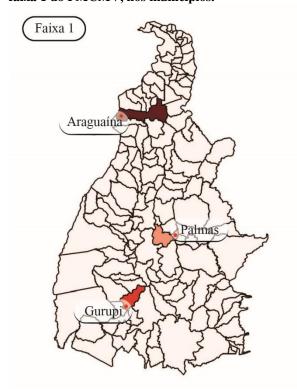
A distribuição dos empreendimentos do PMCMV, conforme os dados fornecidos pelo MCidades, mostra que a faixa um foi a mais efetiva, produzindo 21% do seu déficit, enquanto as faixas dois e três produziram 15% e 16% respectivamente (figura 49).

Faixa 1 Faixa 2 Faixa 3

Figura 49. Tocantins: efetividade do PMCMV, segundo as faixas de renda por município.

Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

Figura 50. Tocantins: produção habitacional pela faixa 1 do PMCMV, nos municípios.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

Considerando a proporção do déficit por faixa de renda, os resultados parecem se alinhar com a real demanda por moradia no Estado. Do mesmo modo, os três municípios com os maiores déficits foram os que mais receberam empreendimentos, sugerindo novamente o alinhamento entre produção e demanda.

Pela faixa um (Tabela 52), 57% dos empreendimentos se localizam em Palmas, Araguaína e Gurupi (figura 50), justamente os mais deficitários. No entanto, apesar de Palmas possuir o maior déficit, quase 20% do total do Estado, a sua produção foi a menor dos três, contratando pouco mais de mil moradias ou 12% do seu déficit nessa faixa. Por outro lado, Araguaína recebeu

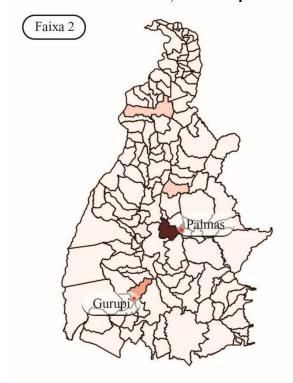
27% dos empreendimentos do Estado na faixa um, suprindo 51% do seu déficit, e Gurupi quase 20%, o equivalente a 91% do déficit deste município. Por outro lado, Araguatins, detentor do quarto maior déficit do Estado nessa faixa, de 1.840 moradias, contratou apenas 63 unidades, ou 5% do seu déficit.

Tabela 52. Tocantins: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 1 do PMCMV.

Municípios que mais receberam empreendimentos		Municípios mais efetivos			
Município	Déficit	Produtividade	Municípios	Municípios Déficit	
Guaraí	545	60 (11%)	Gurupi	2118	1927 (91%)
Colinas do Tocantins	871	61 (7%)	Crixás do Tocantins	32	30 (93%)
Araguatins	1260	63 (5%)	Novo Alegre	29	30 (105%)
Lagoa da Confusão	291	64 (22%)	Oliveira de Fátima	28	30 (106%)
Dianópolis	500	70 (14%)	São Félix do Tocantins	26	30 (117%)
Paraíso do Tocantins	1200	72 (6%)	Taipas do Tocantins	25	30 (118%)
Porto Nacional	1025	82 (8%)	Lavandeira	21	30 (140%)
Palmas	8492	1019 (12%)	Sucupira	22	31 (142%)
Gurupi	2118	1927 (91%)	Jaú do Tocantins	29	44 (151%)
Araguaína	5429	2769 (51%)	Chapada de Areia	12	30 (252%)
Média estadual	345	72 (21%)	Total estadual	47894	10074 (21%)

Fonte: MCidades, 2012.

Figura 51. Tocantins: produção habitacional pela faixa 2 do PMCMV, nos municípios.



Produzido com base nos dados do MCidades 2012

A faixa dois (figura 51) também apresenta a maior incidência dos empreendimentos nesses três municípios, com um aumento para 81% das contratações. **Palmas** passa ser responsável por 54% das contratações do Estado, o equivalente a 45% do seu déficit, enquanto Araguaína apresenta queda para apenas 9% dos empreendimentos, produzindo 12% do déficit (Tabela 53).

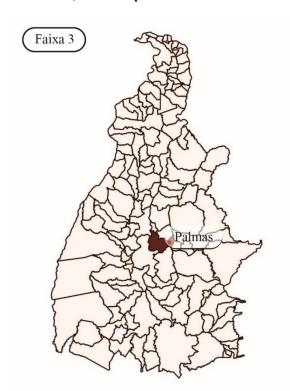
Já Gurupi, apesar de manter praticamente inalterada a participação 18% dos proporcional, com empreendimentos do Estado, vê a sua efetividade cair para 58% do déficit. No espectro oposto, Araguatins contratou a construção de uma única moradia, o equivalente a 0,4% do déficit pela faixa dois.

Tabela 53. Tocantins: Os dez municípios que mais contrataram e os dez mais efetivos pela Faixa 2 do PMCMV.

Municípios que mais rece	preendimentos	Municípios mais efetivos			
Município	Déficit	Produtividad	Municípios	Déficit	Produtividade
Miracema do Tocantins	56	5 (9%)	Dianópolis	80	8 (10%)
Divinópolis do Tocantins	15	5 (34%)	Araguaína	908	109 (12%)
Dianópolis	80	8 (10%)	Arapoema	23	3 (13%)
Lagoa da Confusão	47	15 (32%)	Porto Nacional	179	25 (14%)
Porto Nacional	179	25 (14%)	Paraíso do Tocantins	184	35 (19%)
Paraíso do Tocantins	184	35 (19%)	Lagoa da Confusão	47	15 (32%)
Pedro Afonso	53	100 (190%)	Divinópolis do Tocantins	15	5 (34%)
Araguaína	908	109 (12%)	Palmas	1387	624 (45%)
Gurupi	352	204 (58%)	Gurupi	352	204 (58%)
Palmas	1387	624 (45%)	Pedro Afonso	53	100 (190%)
Média estadual	7940	8 (15%)	Total estadual	57	1.161 (15%)

Fonte: MCidades, 2012.

Figura 52. Tocantins: produção habitacional pela faixa 3 do PMCMV, nos municípios.



Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

Finalmente, na faixa três há concentração quase total dos empreendimentos na Capital (figura 52), com 98% das contratações, uma produção equivalente a 90% do seu déficit (Tabela 54).

A análise da distribuição dos empreendimentos (figura 53) mostra um protagonismo dos municípios de Palmas, Araguaína e Gurupi. A produção pela faixa um quase três vezes maior em Araguaína em relação a Palmas, em comparação à produção quase exclusiva em Palmas das faixas dois e três, indica que o déficit habitacional não é o único fator a influenciar dos a distribuição empreendimentos. A comparação direta entre os dois municípios aponta para uma influência dos resultados dos indicadores econômicos e de desenvolvimento.

PIVICIVIV.					
Municípios que mais receberam empreendimentos			Municípios mais efetivos		
Município	Déficit	Produtividade	Municípios	Déficit	Produtividade
Novo Alegre	3	1 (32%)	Augustinópolis	100	1 (1%)
Augustinópolis	100	1 (1%)	Araguaína	800	8 (1%)
Paraíso do Tocantins	100	2 (2%)	Paraíso do Tocantins	100	2 (2%)
Araguaína	800	8 (1%)	Gurupi	267	8 (3%)
Gurupi	267	8 (3%)	Novo Alegre	3	1 (32%)
Palmas	936	842 (90%)	Palmas	936	842 (90%)

**Total estadual** 

5336

862 (16%)

Tabela 54. Tocantins: os seis\* municípios que mais contrataram e os seis\* mais efetivos pela Faixa 3 do

Fonte: MCidades, 2012.

Média estadual

Faixa 1 Faixa 2 Faixa 3

Figura 53. Tocantins: distribuição da produção habitacional, segundo as Faixas do PMCMV.

6 (16%)

Produzido pelo método de intervalos iguais com base nos dados do MCidades, 2012.

Dessa forma, pode-se concluir que o PMCMV no Tocantins promoveu a produção de novas habitações, principalmente para a faixa um, destoando do padrão nacional de priorizar a faixa dois. No entanto, a distribuição geográfica das novas habitações se mostrou aliada a outros fatores além da demanda. A dicotomia entre a Capital e a antiga capital, Araguaína, polarizando a produção pelas faixas um e dois, resultou em uma dificuldade na produção para a faixa de menor renda em Palmas, concentrando a maior parte da produção em Araguaína. Por outro lado, a baixa produção em Araguatins, município de grande demanda dentro Estado e terras mais acessíveis, considerando o desenvolvimento econômico inferior a Araguaína, sugere que o preço da terra não é o único fator impedindo a construção de casas da faixa um.

<sup>\*</sup> Nessa faixa, apenas estes seis municípios receberam empreendimentos do PMCMV.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A caracterização dos estados por meio de indicadores permitiu a configuração das regiões e estados do país, apontando o cone sul como a mais desenvolvida e populosa. Destacase que, embora o déficit habitacional apresentasse tendência de se concentrar mais nas capitais e municípios mais populosos, a análise das regiões mostrou que as menos desenvolvidas apresentaram uma proporção maior de déficit em relação às respectivas populações, enquanto as regiões mais desenvolvidas apresentaram uma proporção menor. Em outras palavras, as regiões menos desenvolvidas apresentaram um déficit *per capita* maior do que nas demais regiões. Essa constatação indicaria que as regiões mais pobres apresentam uma maior dificuldade em enfrentar a falta de moradia, sendo, portanto, mais carente por políticas públicas voltadas para isso.

A análise do PMCMV, a partir dos indicadores de habitações construídas pelas três faixas do programa, mostrou haver uma contraposição entre as duas regiões de maior incidência do déficit, a Nordeste e a Sudeste. A primeira, caracterizada como a menos desenvolvida do Brasil, apresentou a maior produção pela faixa um, embora apresentasse um déficit inferior ao da Região Sudeste. A segunda, caracterizada como a mais rica e desenvolvida, apresentou uma produção inferior ao Nordeste pela faixa um, mas ao mesmo tempo, uma intensa produção pelas faixas dois e três. Na mesma tendência, a Região Sul, também dotada de bons indicadores de desenvolvimento e riqueza, apresentou uma baixa produção pela faixa um, ao passo que pela faixa dois alcançou uma produção 40% maior do que o seu déficit.

Verificou-se também, em todos os estados avaliados, a tendência de concentração dos recursos para faixa um em municípios periféricos, em contraponto à concentração nos locais mais valorizados dos empreendimentos voltados para as faixas de maior poder aquisitivo, à semelhança do que foi constatado em escala nacional. Com esses resultados, foi possível concluir que o PMCMV não conseguiu enfrentar a especulação imobiliária dos polos mais desenvolvidos e, consequentemente, de terras mais caras, acarretando na produção para a faixa um em municípios periféricos.

A análise também revelou paralelos na atuação do PMCMV nos estados estudados: Bahia, Paraná, Espírito Santo, Goiás e Tocantins. Em todos, o Programa apresentou dificuldades na promoção de novas habitações para a faixa um, com índices de efetividade quase sempre inferiores aos alcançados nas demais faixas.

# Na Bahia, ficou evidente a dificuldade do programa em oferecer novas moradias na Capital, apresentando grande concentração em alguns municípios da Região Metropolitana de Salvador e em outros polos do Estado, notadamente Feira de Santana e Vitória da Conquista. Apesar de a produção nominal para a faixa um ter sido mais de três vezes maior do que pela faixa dois e mais de oito vezes maior do que pela faixa três, a efetividade em relação ao déficit foi a menor, com 24% do déficit atendido, ante 34% e 25% das demais faixas.

Da mesma maneira, o Espírito Santo também apresentou extrema dificuldade em promover novas moradias na Capital, concentrando as contratações para a faixa um no norte do Estado, em especial nos municípios de Linhares, Colatina e São Mateus. Já para as faixas dois e três, apenas um município da Grande Vitória (Serra) foi responsável pela quase totalidade de novos empreendimentos. Assim como a Bahia, a faixa um foi a que apresentou o maior valor nominal de contratações pela faixa um, mas tendo igualmente a pior efetividade entre as três faixas.

Os estados do Paraná e de Goiás, por outro lado, tiveram destaque em suas capitais em relação à faixa um, sendo os municípios com o maior número de contratações. No entanto, esse fato não se refletiu em bons resultados gerais, pois diferentemente da Bahia de do Espírito Santo, a produção de novas habitações foi majoritariamente pela faixa dois, com uma produção nominal superior àquela pela faixa um. No Paraná, a efetividade da faixa dois foi de 128%, ante 24% da faixa um e 22% da faixa três. Já Goiás alcançou 132% de efetividade pela faixa dois, 49% pela faixa três e 27% pela faixa um, sendo a de menor efetividade do estado.

Fugindo a esse padrão de maior efetividade da faixa dois, o Tocantins apresentou uma produção pela faixa um quase dez vezes maior do que pela faixa dois, resultando em uma efetividade de 21%, ante 14% da faixa dois e 16% da faixa três. No entanto, a distribuição dos empreendimentos mostrou produção para a faixa um três vezes maior em Araguaína em relação a Palmas, enquanto que a Capital se voltou quase que exclusivamente para as faixas dois e três, repetindo a dificuldade dos demais estados em produzir pela faixa um na Capital. Além disso, apesar de a faixa um ter sido a mais efetiva, seus resultados foram inferiores aos dos demais estados analisados nesta mesma faixa.

Por fim, todos os estados apresentaram baixa ou nenhuma produção nos municípios mais pobres, apesar de em alguns casos o déficit incidente nesses municípios apresentar valores consideráveis no panorama estadual. Isso, aliado à dificuldade em todos os estados de promover novas moradias para as famílias mais pobres nos municípios mais desenvolvidos, permite concluir que a ausência de mecanismo de controle urbanístico e fundiário torna o programa suscetível às regras do mercado imobiliário e faz com que o PMCMV não se constitua como

um programa efetivo para estimular a produção de moradias em regiões fora dos vetores de expansão imobiliária e crescimento econômico.

A caracterização dos estados e municípios por meio de indicadores permitiu uma configuração relativa entre eles, possibilitando análise comparativa. Essa análise proporcionou uma visão geral da atuação do PMCMV, indicando padrões e dificuldades do programa. A comparação entre os municípios, estabelecendo uma relação entre municípios mais desenvolvidos e os periféricos, apresentou padrões de inserção semelhantes aos que ocorrem no tecido urbano das cidades: as habitações para a faixa um estão inseridas em regiões mais periféricas e suburbanizadas, em oposição às faixas dois e três, melhor inseridas. Dessa forma, pode-se dizer que a análise, a partir da comparação entre municípios, mostra resultados semelhantes às análises de inserção urbana.

No entanto, algumas das indagações levantadas, tal como a concentração extrema de empreendimentos para as faixas dois e três no Espírito Santo, ou a baixa efetividade em todas as faixas de renda na Capital da Bahia, só poderiam ser solucionadas com uma pesquisa mais aprofundada, envolvendo visitas de campo e estudos de caso. A ausência dos estudos de caso não permite concluir porque os empreendimentos se distribuíram da maneira como ocorreram, limitando a contribuição desta metodologia à identificação de pontos críticos e de padrões de atuação de forma mais ampla. Além disso, a escala abrangente adotada na metodologia de avaliação resultou em diagnósticos ainda genéricos da atuação do PMCMV, desconsiderando, por exemplo, a inserção urbana dos empreendimentos em cada município.

Não obstante, é possível dizer que esse sistema de avaliação de política pública, baseado em indicadores geograficamente considerados, apresentou resultados úteis e reveladores para análises futuras mais aprofundadas.

#### REFERÊNCIAS

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Observatório das Metrópoles: Editora Letra Capital, 2015.

ANDRADE, G. V. M. Políticas habitacionais brasileiras: uma avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em suas duas edições. Rio de Janeiro: EPEP-UFRJ, Projeto de Graduação, 2012.

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. Minha Casa Minha Vida, o pacote habitacional de Lula. Observatório das metrópoles, 2009

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. Rev. Adm. Públ., Rio de Janeiro, 1988.

BOLAFFI, Gabriel. O problema e o falso problema. Comunicação apresentada durante Simpósio sobre Habitação Popular no Brasil. Belo Horizonte. 1975.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. São Paulo: USJT, Revista Eletrônica de Arquitetura, nº 1, 2008.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A política habitacional no Brasil (1930-1990). Revela, periódico de divulgação científica da FALS. 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: junho de 2014.

<b>Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001</b> . Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso
em: junho de 2014.
Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de
Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse
Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm Acesso em: junho
de 2014.
Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa,
Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas
urbanas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-
<u>2010/2009/lei/111977.htm</u> Acesso em: junho de 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Observatório das Metrópoles: Editora Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; Mello, Irene de Queiroz e; Jaenisch, Samuel Thomas. "A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro" in: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Observatório das Metrópoles: Editora Letra Capital, 2015.

CEF. Demanda habitacional no Brasil. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011.

COMITÉ POPULAR RIO. Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, novembro 2015: Olimpíadas Rio 2016, os jogos da exclusão. Disponível em: https://comitepopulario.wordpress.com/. Acesso em: julho de 2015.

FEIJÓ, Carmem; VALENTE, Elvio, CARVALHO, Paulo de. Além do PIB: uma visão crítica sobre os avanços metodológicos na mensuração do desenvolvimento sócio econômico e o debate no Brasil contemporâneo. Estatística e sociedade, Porto alegre, p.42-56, n.2, 2012. Disponível em: www.seer.ufrgs.br/estatisticaesociedade Acesso em: julho de 2016

FJP. Déficit habitacional municipal no Brasil. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação, 2013.

. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação, 2005.

#### FMI. World Economic Outlook Database. 2014. Disponível em:

http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weorept.aspx?sy=2015&ey=2015 &ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=71&pr1.y=10&c=336%2C213%2C218%2C223% 2C228%2C288%2C233%2C293%2C248%2C366%2C298%2C299&s=PPPGDP%2CPPPPC &grp=0&a Acesso em: março de 2015

FRANCISCONE, Jorge Guilherme. Seminário de Quitandinha e Q+50: resultado, avaliação e desafios atuais. Vitruvius. 2013. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.160/4880 Acesso em: maio de 2014.

GONÇALVES, Robson R. O déficit habitacional no Brasil: uma estimativa a partir dos dados da PNAD-1995. Belo Horizonte: Revista Nova Economia, volume 7, nº 1, 1997.

HOWLETT, Michael. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Base de dados. Disponível em: http://cidades.ibge.gov.br Acesso em: novembro de 2015.

INEP. Censo Educacional 2015. IBGE. Acesso em: <a href="http://cidades.ibge.gov.br">http://cidades.ibge.gov.br</a>. Acesso em: dezembro de 2014.

IPEA. Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo – Brasília, DF, 2014.

KRAUSE, Cleadro; BALBIM, Renato; LIMA NETA, Vicente Correia. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional. Rio de Janeiro: Texto para discussão nº 1853, IPEA, 2013.

LOPES, João Marcos de Almeida; SHIMBO, Lúcia Zanin. "Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV" in: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Observatório das Metrópoles: Editora Letra Capital, 2015.

MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. Disponível em: https://www.ecodebate.com.br/2008/07/14/o-no-da-terra-artigo-de-erminiamaricato. Acesso em: julho 2015. . O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 2011. MCIDADES. Plano Nacional de Habitação. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação. Primeira Impressão: maio de 2010. \_. **Programa Minha Casa Minha Vida**. 2011. Disponível em: http://www.sedhab.df.gov.br/mapas\_sicad/conferencias/programa\_minha\_casa\_minha\_vida.p df Acesso em: janeiro de 2015. \_. Programa Minha Casa Minha Vida. Informações oficiais. 2012. Correspondência eletrônica obtida pelo Portal da Transparência. http://www.portaldatransparencia.gov.br/.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. BNH: outras perspectivas. I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. Natal, 10, 11 e 12 de novembro de 2010 http://www.cchla.ufrn.br/cnpp

MENEGUIN, F. B. & VERA, F. S. Indicador de Desenvolvimento Sustentável. In: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. (Org.). Temas e Agendas para o Desenvolvimento Sustentável. 1ed.Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado, 2012, v. 1, p. 85-88

MENEZES, Vitor Matheus Oliveira de. "Percepções de beneficiários sobre a efetividade do Programa Minha Casa Minha Vida" in: Revista de ciências humanas, Florianópolis, v.49, n.1, p.145-164, jan-jun 2015.

MONTE-MÓR, Roberto. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência **brasileira.** Belo Horizonte: Editora C\Arte, 2008.

MOTTA, Luana Dias. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. GESTA UFMG, 2014

PAZ; Rosângela Dias Oliveira da; et al. "Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo" in: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Observatório das Metrópoles: Editora Letra Capital, 2015.

PNUD. Atlas Brasil 2013. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/ Acesso em: dezembro de 2014.

REIS, Débora M.; TEIXEIRA, Tamara L.; ALVAREZ, Cristina E. de. Ocupação Urbana em Áreas de Preservação Permanente: Estudo da Convergência entre Legislações Municipais e Federais no Município de Vitória - ES. LPP-UFES. 2012. Disponível em: http://lpp.ufes.br/ocupa%C3%A7%C3%A3o-urbana-em-%C3%A1reas-de-

preserva%C3%A7%C3%A3o-permanente-estudo-da-converg%C3%AAncia-entrelegisla%C3%A7%C3%B5es Acesso em: setembro 2016.

ROLNIK, CYMBALISTA; NAKANO. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Revista de Direito da ADVOCEF - Ano VII - No 13 - Nov 11

ROMAGNOLI Alexandre J. O programa "minha casa, minha vida": continuidades, inovações e retrocessos. Revista Temas de Administração Pública, 2012. Departamento de Administração Pública da FCLAr-Unesp. Araraquara

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. "Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos" in: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Observatório das Metrópoles: Editora Letra Capital, 2015.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz; et al. "A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário?" in: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Observatório das Metrópoles: Editora Letra Capital, 2015.

SANTOS, Cláudio H. M. Políticas federais de habitação no brasil: 1964/1998. Textos para discussão nº 654. IPEA. Brasília, 1999.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Editora Cengage, 2013. 2ª edição.

SECOVI. Balanço do Mercado de 2008. Sindicato da Habitação. Disponível em: http://balanco.secovi.com.br/2008/?id=2 Acesso em: julho de 2016

SILVA, Beatriz Fleury & SILVA, Ricardo Dias. "As novas formas de provisão de moradia e seus impactos na reconfiguração socioespacial do aglomerado Sarandi-Maringá entre 2009 e 2011" in: CARDOSO, Adauto Lúcio. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Observatório das Metrópoles: Editora Letra Capital, 2013.

SILVA, Letícia Tabachi. A produção de localizações: estruturação territorial da Grande Vitória. Tese (Doutorado – Área de Concentração: Planejamento Territorial Urbano) – FAUUSP. São Paulo, 2014.

SOBRINHA, Maria Dulce P. Bentes et al. "Minha casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial" in: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Observatório das Metrópoles: Editora Letra Capital, 2015.

VAZ, F.M. & SOARES, Sergei Suarez Dillon. Linhas de Pobreza Subjetivas para o Brasil. ANPEC, 2008. Salvador.

# **APÊNDICE**