



**Conselho de  
Monitoramento e  
Avaliação de  
Políticas Públicas**

**Relatório de Avaliação**

**Programa Minha Casa, Minha Vida**

**Ciclo 2020**

# CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO

Ciclo CMAP  
2020

**Política avaliada**  
Programa Minha Casa, Minha Vida

**Coordenador da avaliação**  
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria /  
Ministério da Economia

**Executores da avaliação**  
Secretaria Federal de Controle Interno /  
Controladoria-Geral da União

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**  
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria /  
Ministério da Economia

**Informações:**  
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria  
Tel: (61) 3412-2358/2360

**Home Page:**  
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/>

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste relatório desde que mencionada a fonte.

## Lista de siglas e abreviaturas

AAC - Auditoria Anual de Contas da CGU

AGSN – Aglomerados Subnormais

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAIXA - Caixa Econômica Federal

CAPMCMV - Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida

CGFH - Coordenação-Geral de Financiamento Habitacional do MDR

CGU - Controladoria-Geral da União

CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CMAG – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos

CMAS – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União

DEHAB – Diretoria Executiva de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FGHAB – Fundo Garantidor da Habitação Popular

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FJP - Fundação João Pinheiro

GT - Grupo de Trabalho

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MCidades - Ministério das Cidades (extinto)

MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional

MPOG - Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão (extinto)

ME – Ministério da Economia

PBQP-H - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat

PCVA - Programa Casa Verde e Amarela

PEI - Plano Estratégico Institucional do MDR

PlanHab - Plano Nacional de Habitação

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana

PPA - Plano Plurianual

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

SECAP – Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria

SECOG - Secretaria de Coordenação Estrutural e Gestão Corporativa

SIASE – Sistema de Inteligência Analítica do Setor Elétrico

SISBEN – Sistema de Benefícios da Previdência Social

SISHAB - Sistema de Habitação

SNH - Secretaria Nacional de Habitação do MDR

TCU - Tribunal de Contas da União

TSEE – Tarifa Social de Energia Elétrica

## Índice de tabelas

Tabela 1: Benefícios por faixas do PMCMV urbano (PNHU).....	19
Tabela 2: PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar.....	19
Tabela 3: Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a 2020, por Faixas.....	20
Tabela 4: População por região e rendimento em 2019. ....	22
Tabela 5: Subsídios (R\$ milhões de 2019), por natureza.....	29
Tabela 6: Subsídios (R\$ milhões correntes) e valores em proporção do PIB e das Despesas Discricionárias.....	31
Tabela 7: Contratações Faixas 1, 1,5 e 2 e subsídios alocados de 2009 a junho 2020 (R\$ milhões nominais).....	32
Tabela 8: Subsídios, por modalidade (R\$ milhões correntes).....	32
Tabela 9: Déficit Habitacional Quantitativo por componente - 2011 a 2019.....	35
Tabela 10: Distribuição dos componentes do déficit habitacional quantitativo por região geográfica.....	37
Tabela 11: Proporção déficit quantitativo/domicílios, por região e UF.....	38
Tabela 12: Déficit Habitacional Qualitativo por componente, por grupo e total - 2011 a 2019.....	41
Tabela 13: Distribuição dos componentes do déficit habitacional qualitativo por região geográfica.....	44
Tabela 14: Proporção déficit qualitativo/domicílios, por região e UF.....	46
Tabela 15: Distribuição do déficit habitacional quantitativo urbano, por faixas de renda.....	48
Tabela 16: Distribuição do déficit habitacional quantitativo urbano por região e UF, para domicílios com rendimento mensal de até R\$ 2.000,00.....	49
Tabela 17: Distribuição do déficit habitacional quantitativo urbano entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal de até R\$ 2.000,00.....	50
Tabela 18: Indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional, por faixas de renda.....	52
Tabela 19: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional por região e UF, para domicílios com rendimento mensal de até R\$ 2.000,00.....	53
Tabela 20: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal de até R\$ 2.000,00.....	54
Tabela 21: Percentual dos domicílios com necessidade de melhoria habitacional e infraestrutura, dentre aqueles com necessidade de regularização fundiária.....	55
Tabela 22: Correlação entre os indicadores de melhoria habitacional e regularização fundiária, por região e UF.....	56
Tabela 23: Cenários de ausência do PMCMV – impactos (redução de déficit) simulados, acumulados de 2009 a 2019.....	59
Tabela 24: Domicílios Vagos, Déficit Habitacional Total ou Quantitativo e razão entre os dois indicadores para o ano de 2015.....	71
Tabela 25: Razão de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV sobre o déficit habitacional municipal.....	93
Tabela 26: Razão de unidades habitacionais contratadas sobre o déficit habitacional por região do Brasil.....	94
Tabela 27: Contratações no PMCMV Faixa 1 e custo por UH, por modalidade, entre 2009 e julho de 2020.....	98
Tabela 28: Dados do SisHab.....	100
Tabela 29: Proporção de empreendimentos com doação de terreno, por modalidade.....	100
Tabela 30: Distribuição regional de empreendimentos com doação de terrenos.....	101
Tabela 31: Distribuição de empreendimentos com doação de terrenos por rodada de seleção.....	101
Tabela 32: Empreendimentos com doação de terrenos em ZEISs.....	101
Tabela 33: Características dos empreendimentos, por presença de doação de terreno.....	102

Tabela 34: Variáveis e respectivas bases de dados – efeito do MCMV sobre o emprego na construção civil .....	105
Tabela 35: Efeitos estimados sobre o emprego.....	106
Tabela 36: Média municipal dos postos de trabalho na construção civil por ano .....	106
Tabela 37: Efeitos estimados sobre o emprego por região .....	107
Tabela 38: Projeto de Lei Orçamentária Anual 2021 da ação orçamentária 00AF – Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).....	112
Tabela 39: Empreendimentos paralisados – PMCMV/FAR.....	112
Tabela 40: Beneficiários com renda familiar acima de R\$ 1.800,00 .....	129
Tabela 41: Resultado das inferências estatísticas a partir da amostra de 384 beneficiários .....	129
Tabela 42: Total de beneficiários com renda superior ao estabelecido no PMCMV – Faixa I.....	131
Tabela 43: Análise Comparativa de endereços dos beneficiários do PMCMV .....	136
Tabela 44: Situações de unidades do Programa Minha Casa Minha Vida sob averiguação da Caixa .....	140
Tabela 45: Componentes do déficit habitacional na metodologia do IJSN .....	143
Tabela 46: Número de mutuários do PMCMV/FAR considerado na análise do déficit habitacional, conforme ano e município em que ocorreu a contratação .....	145
Tabela 47: Percentual de famílias com registros calculáveis no CadÚnico em relação ao número de mutuários do PMCMV/FAR, após pareamento das bases de dados .....	146
Tabela 48: Percentual de famílias em déficit habitacional, no ano anterior à contratação do PMCMV/FAR, em relação aos registros calculáveis.....	147
Tabela 49: Percentual de famílias em déficit habitacional, no ano anterior à contratação do PMCMV/FAR, em relação aos registros calculáveis – valores médios, ponderados pelo número de mutuários.....	148
Tabela 50: Percentual de famílias inscritas no CadÚnico, não mutuárias do PMCMV/FAR, em déficit habitacional, em relação aos registros calculáveis.....	149
Tabela 51: Razão do déficit no ano anterior dos mutuários do PMCMV/FAR sobre o déficit no ano anterior entre todos no CadÚnico e excluindo mutuários do PMCMV/FAR .....	150
Tabela 52: Mutuários do PMCMV/FAR provenientes de demanda fechada por municípios.....	153
Tabela 53: Número de mutuários provenientes de “demanda fechada” e encontrados no CadÚnico entre 2012 e 2020, nas 20 maiores cidades .....	155
Tabela 54: Número de famílias cadastradas no CADÚnico e Domicílios segundo valores de referência de renda familiar. (Brasil, 2012, 2016 e 2019).....	156
Tabela 55: Número de empreendimentos e de unidades habitacionais do PMCMV/FAR considerados na avaliação .....	159
Tabela 56: Indicadores selecionados de acesso a oportunidades .....	160
Tabela 57: Proporção do total de empregos formais dos municípios, acessíveis em deslocamento a pé de até 30 minutos. ....	177
Tabela 58: Variáveis utilizadas e suas mudanças.....	187
Tabela 59: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional por região e UF, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 2.000,01 e R\$ 4.000,00 .....	190
Tabela 60: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 2.000,01 e R\$ 4.000,00 .....	191
Tabela 61: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional por região e UF, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 4.000,01 e R\$ 7.000,00 .....	192
Tabela 62: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 4.000,01 e R\$ 7.000,00 .....	193
Tabela 63: Distribuição do déficit habitacional quantitativo por região e UF, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 2.000,01 e R\$ 4.000,00 .....	194

Tabela 64: Distribuição do déficit habitacional quantitativo entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 2.000,01 e R\$ 4.000,00.....	195
Tabela 65: Distribuição do déficit habitacional quantitativo por região e UF, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 4.000,01 e R\$ 7.000,00.....	196
Tabela 66: Distribuição do déficit habitacional quantitativo entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 4.000,01 e R\$ 7.000,00.....	197
Tabela 67: Número de empreendimentos com informações para data de término de obras .....	198
Tabela 68: Média de anos entre contratação e conclusão de obras.....	199

## Índice de quadros

Quadro 1: Árvore do Problema simplificada .....	18
Quadro 2: Comparativo entre o PMCMV e o Programa Casa Verde e Amarela.....	26
Quadro 3: Referências básicas do FAR.....	64
Quadro 4: Modelo Lógico do MCMV-FAR.....	67
Quadro 5: Teoria do Programa do MCMV-FAR .....	68
Quadro 6: Modelo lógico da modalidade Entidades .....	79
Quadro 7: Modelo lógico da modalidade “FGTS” .....	84
Quadro 8: Modelo Lógico da Modalidade PNHR .....	88
Quadro 9: Empreendimentos PMCMV/FAR pendentes de finalização .....	112
Quadro 10: Indicadores do PMCMV – Faixas 1, 1,5, 2 e 3 – modalidades FAR, FDS, PNHR e FGTS ...	114
Quadro 11: Metas, contratações e entregas 2016-2019 do PMCMV.....	114
Quadro 12: Indicadores do Plano Plurianual relacionados ao PMCMV-FAR .....	116
Quadro 13: Indicador do Planejamento Estratégico do MDR relacionado ao PMCMV-FAR .....	116

## Índice de gráficos

Gráfico 1: Distribuição do valor contratado das obras classificadas como Produção/Estoque entre 2009 e junho de 2020. ....	21
Gráfico 2: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 1 por região e ano (em milhões de R\$)21	
Gráfico 3: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 1,5 por região e ano (em milhões de R\$) .....	22
Gráfico 4: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 2 por região e ano (em milhões de R\$)23	
Gráfico 5: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 3 por região e ano (em milhões de R\$)23	
Gráfico 6: Distribuição histórica acumulada dos recursos do PMCMV Faixa 1, 2009 a junho de 202024	
Gráfico 7: Participação por modalidade da Faixa 1 por região.....	25
Gráfico 8: Proporções dos tipos subsídios no PMCMV de 2009 a 2019 .....	30
Gráfico 9: Proporções dos tipos de subsídios no PMCMV, por ano .....	30
Gráfico 10: Déficit Habitacional Quantitativo por componente - 2011 a 2019.....	36
Gráfico 11: Evolução do Ônus Excessivo com Aluguel entre 2011 e 2019 .....	36
Gráfico 12: Evolução do componente Esgotamento Sanitário entre 2011 e 2019 .....	43
Gráfico 13: Evolução do componente Coleta de Lixo entre 2011 e 2019 .....	43
Gráfico 14: Evolução do componente Inadequação Fundiária entre 2011 e 2019 .....	44
Por outro lado, o cenário conservador indicaria que a atuação na produção habitacional não seria muito eficiente. Uma intervenção mais direcionada às causas subjacentes ao déficit, como a geração de renda, poderia ser um caminho mais eficaz para a sua redução .Gráfico 15: Déficit Habitacional Quantitativo – Cenários de ausência do PMCMV .....	61
Gráfico 16: Mapa municipal do Brasil graduado de acordo com a razão entre unidades habitacionais contratadas e déficit. ....	94
Gráfico 17: Inadimplência - crédito imobiliário pessoa física (%).....	96
Gráfico 18: SELIC meta (% a.a.) .....	96
Gráfico 19: <i>Spread</i> do crédito livre e total, pessoa física (%) .....	97
Gráfico 20: <i>Spread</i> do crédito direcionado, pessoa física (%).....	97
Gráfico 21: Doações de terreno por município .....	102
Gráfico 22: Indicadores do FAR – Exercícios 2016 a 2019 .....	117
Gráfico 23: Box-plots, por município, para a variável CMATT30 .....	200
Gráfico 24: Box-plots, por município, para a variável CMATT45 .....	201
Gráfico 25: Box-plots, por município, para a variável TMI SB .....	202
Gráfico 26: Box-plots, por município, para a variável TMI EI.....	203
Gráfico 27: Box-plots, por município, para a variável TMI EF.....	204

## Índice de figuras

Figura 1: Fluxo do Programa Minha Casa, Minha Vida .....	109
Figura 2: Processo de repasse e publicação dos dados, até 2019 .....	120
Figura 3: Processo de repasse e publicação dos dados, após 2019.....	120
Figura 4: Fluxo de processamento do cálculo do déficit habitacional.....	143
Figura 5: Déficit habitacional em unidades provenientes de “demanda fechada” e demais unidades. Municípios Selecionados.....	154
Figura 6: Médias ponderadas das proporções de empregos alcançáveis em um deslocamento a pé, de até 30 minutos, em relação ao total de empregos de cada município .....	163
Figura 7: Médias ponderadas das proporções de empregos alcançáveis em um deslocamento a pé, de até 45 minutos, em relação ao total de empregos de cada município .....	165
Figura 8: Médias ponderadas dos tempos mínimos de deslocamento a pé (em minutos) até o equipamento de saúde básica mais próximo .....	167
Figura 9: Proporções de unidades habitacionais e domicílios com tempos mínimos de deslocamento a pé de 30 ou mais minutos até o equipamento de saúde básica mais próximo.....	169
Figura 10: Médias ponderadas dos tempos mínimos de deslocamento a pé (em minutos), até o equipamento de educação infantil mais próximo .....	170
Figura 11: Proporções de unidades habitacionais e domicílios com tempos mínimos de deslocamento a pé de 30 ou mais minutos até o equipamento de educação infantil mais próximo.....	172
Figura 12: Médias ponderadas dos tempos mínimos de deslocamento a pé (em minutos) até o equipamento de educação fundamental mais próximo.....	173
Figura 13: Proporções de unidades habitacionais e domicílios com tempos mínimos de deslocamento a pé de 30 ou mais minutos até o equipamento de educação fundamental mais próximo .....	175

## Sumário

1	Introdução.....	14
2	O Programa Minha Casa, Minha Vida .....	16
2.1	Descrição geral.....	16
2.2	Desenho de programas habitacionais em outros países e transição para o PCVA.....	25
3	Os subsídios do PMCMV .....	28
4	O déficit habitacional .....	32
4.1	Metodologia para estimação do Déficit Habitacional Quantitativo e Qualitativo – 2016 a 2019	34
4.2	Resultados para o Déficit Quantitativo.....	34
4.3	Resultados para o Déficit Qualitativo .....	39
4.4	Distribuição dos indicadores de déficit habitacional com foco no Programa Casa Verde e Amarela.....	47
4.4.1	Distribuição do déficit quantitativo .....	47
4.4.2	Distribuição da melhoria habitacional e regularização fundiária .....	51
4.5	Considerações sobre os indicadores de déficit habitacional .....	57
4.5.1	Focalização .....	57
4.5.2	Distribuição dos recursos e dados .....	58
4.6	Impacto do PMCMV sobre o déficit habitacional .....	58
5	Análise do desenho PMCMV e sua efetividade .....	62
5.1	Modelos lógicos das modalidades do PMCMV .....	62
5.1.1	FAR .....	62
5.1.1.1	Construção e descrição do modelo lógico .....	62
5.1.1.2	Problemas identificados.....	73
5.1.2	Entidades.....	78
5.1.2.1	Problemas identificados.....	80
5.1.3	Oferta Pública de Recursos .....	80
5.1.3.1	Problemas identificados.....	83
5.1.4	Modalidade Financiamento/FGTS - Faixas 1,5 e 2.....	83
5.1.4.1	Problemas identificados.....	85
5.1.5	Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).....	86
5.1.5.1	Problemas identificados.....	90
5.2	Restrição fiscal .....	91
5.3	Focalização .....	92
5.3.1	Seleção de projetos e beneficiários .....	92
5.3.2	Distribuição municipal das unidades .....	92
5.4	Nível do <i>spread</i> bancário .....	95

5.5	Alocação dos recursos entre modalidades .....	98
5.6	Doação de terrenos.....	99
5.7	Impacto sobre o emprego.....	105
6	Avaliação da Governança – PMCMV/FAR.....	107
6.1	Necessidade de mecanismos formalizados para que o MDR possa demandar eventual correção de problemas na atuação do agente operador e das instituições financeiras e/ou aplicar eventuais sanções por ações operacionais que tenham ocasionado prejuízo.....	109
6.2	Oportunidade de melhorias nos normativos relacionados aos aportes adicionais e suplementações para a retomada de obras paralisadas do FAR.....	110
6.2.1	Alternativas para os empreendimentos atrasados ou paralisados .....	110
6.2.2	Gestão da carteira de empreendimentos do FAR.....	111
6.2.3	Divergências de informações orçamentárias/financeiras do FAR.....	112
6.2.4	Considerações finais - retomada de obras paralisadas.....	113
6.3	Necessidade de aprimoramento do processo de construção e gerenciamento de indicadores e metas que permitam a efetiva análise de desempenho do FAR .....	113
6.3.1	Indicadores do PPA e do planejamento estratégico do MDR.....	114
6.3.2	Indicadores do FAR .....	116
6.3.3	Taxa de atendimento à necessidade de produção habitacional .....	117
6.3.4	Considerações finais - Indicadores.....	117
6.4	As informações geradas pelas bases de dados e exigidas em normativos, após validação e correção de inconsistências, possibilitariam a construção e utilização de indicadores qualitativos pelo MDR, trazendo ganhos na qualidade dos empreendimentos entregues pelo FAR.....	118
6.5	Necessidade de priorização e melhoria dos processos de registro e validação dos dados do Programa por parte do Agente Operador (Caixa) e das Instituições Financeiras do FAR .....	120
6.6	Incompatibilidade entre as rotinas de trabalho definidas, a quantidade de empreendimentos e a equipe efetivamente alocada para a gestão do FAR, no MDR, prejudicando o alcance dos objetivos do Programa .....	123
6.7	Medidas executadas no âmbito do FAR e de outros programas que podem auxiliar o processo de melhoria da Governança em programas habitacionais.....	124
7	Avaliação de Efetividade - Beneficiários .....	125
7.1	Beneficiários cuja renda familiar, à época da contratação, ultrapassava os limites estabelecidos para o enquadramento no Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 .....	126
7.1.1	Existência de 8.318 beneficiários cuja renda familiar, à época da contratação, ultrapassava os limites estabelecidos para o enquadramento no Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 .....	130
7.2	Oportunidade de aprimoramento do processo de análise da renda familiar dos candidatos ao recebimento de imóvel PMCMV por meio da ampliação das consultas incluindo os dados de benefícios de aposentadoria e pensão do INSS constantes no SISBEN.....	132
7.3	Incompatibilidade entre os endereços de beneficiários no PMCMV e os endereços constantes em bases de dados de energia elétrica configurando indícios de não residência e possível descumprimento do contrato firmado junto aos agentes financeiros.....	134
7.3.1	Incompatibilidade dos municípios dos endereços de 7.450 beneficiários do PMCMV com os municípios dos endereços constantes em bases de dados de energia elétrica,	

configurando indícios de não residência e possível descumprimento do contrato firmado junto aos agentes financeiros. ....	138
7.3.2 Dados do Sistema de Verificação de Ocupação Irregular da Caixa indicam a existência de imóveis do MCMV com situações de ocupação irregular apontadas à Caixa.....	139
7.4 Necessidade de normatização dos papéis dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização no período pós-entrega dos imóveis do PMCMV, no que concerne ao cumprimento das relações contratuais estabelecidas, com vistas a contribuir para maior eficiência no atingimento dos objetivos do programa.....	140
8 Análise da provisão habitacional em relação ao déficit habitacional anterior.....	142
8.1 O cálculo do déficit habitacional conforme os registros do Cadastro Único.....	142
8.2 O déficit habitacional de famílias provenientes de “demanda fechada” .....	151
8.3 O Cadastro Único como aproximação do público alvo do PMCMV/FAR.....	154
8.4 Considerações finais .....	157
9 Acesso a oportunidades.....	158
9.1 Acessibilidade a empregos.....	162
9.2 Acessibilidade a serviços de saúde .....	166
9.3 Acessibilidade a serviços de educação.....	170
9.4 Comparação com imóveis da União .....	176
9.5 Considerações finais .....	177
10 Conclusões .....	179
Referências.....	183
Apêndice A: Metodologia de mensuração do déficit quantitativo e qualitativo – 2016 a 2019.....	186
Apêndice B: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional para os Grupos 2 e 3.....	190
Apêndice C: Distribuição do déficit habitacional quantitativo para os Grupos 2 e 3 .....	194
Apêndice D: Metodologia de estimação de unidades entregues.....	198
Apêndice E: Gráficos de indicadores de acesso a oportunidades dos empreendimentos do PMCMV/FAR em cada município.....	200

# 1 Introdução

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é a principal política de atendimento às necessidades habitacionais, especialmente para o público de menor renda. Com quase 6 milhões de unidades habitacionais (UHs) contratadas entre 2009 e 2019, o Programa estimulou a produção habitacional mediante injeção de mais de R\$ 223,1 bilhões de reais a preços de 2019, entre subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários) e privados (financiamentos do FGTS com descontos). Atualmente, o Programa passa por uma reformulação, por meio da instituição do Programa Casa Verde e Amarela através da Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021. Nesse momento de transição da política e face aos resultados obtidos em mais de uma década, buscou-se realizar uma avaliação com foco principalmente em seu desenho, governança e efetividade, com vistas a levantar melhorias que poderão ser úteis na condução da política daqui para frente.

A presente avaliação do está inserida no ciclo 2020 de avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto 9.834, de 12 de junho de 2019, e executado tecnicamente no âmbito de seu Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS). Por meio do CMAS/CMAP, foi possível contar com a parceria da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para a execução de uma avaliação mais ampla, sob coordenação da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (SECAP/ME), além de obter apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Também colaboraram para os estudos com informações e opiniões diversos membros técnicos do CMAS, com destaque para o Departamento de Gestão de Fundos (DEF/ME) e principalmente a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério de Desenvolvimento Regional (SNH/MDR) e a Caixa Econômica Federal com dados e detalhes do Programa.

O PMCMV é focado na redução do déficit habitacional, por meio de incremento no estoque de moradia. De modo geral, o conceito de déficit habitacional está relacionado a deficiências no estoque de moradias quando relacionado às necessidades das famílias e pode ser quantitativo ou qualitativo. O déficit quantitativo é relacionado à demanda não suprida por moradias, enquanto o déficit qualitativo está ligado à inadequação das moradias, que piora a qualidade de vida dos moradores devido a especificidades internas e externas dos domicílios, como falta de infraestrutura urbana, ausência de banheiro exclusivo, deficiências na cobertura da moradia e problemas de regularização fundiária urbana e adensamento excessivo de pessoas em domicílios próprios.

Dessa forma, o Programa não atuava diretamente no déficit qualitativo, também conhecido como Inadequação de Domicílios, embora questões de acesso a infraestrutura, adensamento no convívio domiciliar, propriedade fundiária e outros aspectos relacionados à qualidade da moradia sejam também componentes muito importantes da política habitacional. O Programa Casa Verde e Amarela, por sua vez, que veio a substituir e incorporar o PCMV, apresentou algumas alterações de foco, passando a abranger ações diretamente relacionadas não só à produção habitacional, mas também almejando a melhoria do estoque existente, principalmente por meio de regularização fundiária e de melhoria habitacional. Para entender como o PMCMV e o PCVA passarão a atuar, esta avaliação aborda uma caracterização do déficit habitacional como um todo.

Não obstante à existência do PMCMV, o déficit habitacional quantitativo continuou crescendo, se estabilizando ao redor de 6 milhões de domicílios nos últimos anos. Porém, é possível que o déficit teria avançado mais ainda, caso o Programa não existisse. Assim, é importante avaliar a efetividade dos recursos aplicados no âmbito dessa política.

Para tanto, emprega-se uma análise do desenho da política, abarcando todo o seu modelo lógico, a teoria do programa, seu ambiente institucional e fatores de contexto, investigando os elementos que explicariam o sucesso e o insucesso da política. Sob uma perspectiva *ex post*, procura-se associar

alguns dos resultados dos 11 anos de existência do Programa aos elementos determinantes no seu desenho, identificando as forças e fraquezas da política.

Questões de focalização são também usuais no debate da política. Existem razões para que a alocação de contratações do Programa seja imperfeitamente correlacionada com o déficit habitacional, por exemplo em regiões sem um nível mínimo de infraestrutura, onde o retorno econômico e social da intervenção pode ser muito baixo. Portanto, deve-se avaliar em que medida essa falta de focalização limitou o desempenho do programa, por inibir que o benefício chegue às comunidades mais carentes, onde o déficit tende a ser maior.

Aspectos relacionados à governança e implementação do Programa também merecem análise. A Controladoria-Geral da União (CGU), em seu Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65, publicado em novembro de 2016, destacou problemas relacionados à incompatibilidade das unidades habitacionais em relação às especificações e quantitativos previstos no projeto e ao baixo índice de atendimento dos requisitos do Programa quanto ao agrupamento das demandas para a seleção dos beneficiários. De forma similar, o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 2.456/2016, apontou, entre outros aspectos, fragilidades na aplicação dos critérios de priorização para seleção dos beneficiários e ausência de registro em cartório dos imóveis entregues. Assim, a avaliação também engloba a análise dos indicadores associados ao Programa, seu monitoramento e as relações entre os atores envolvidos.

Com relação à efetividade, realiza-se uma análise minuciosa dos beneficiários da política, verificando tanto seu enquadramento quanto ao principal requisito, que é a renda, como também seu pertencimento ao déficit habitacional antes de receber a moradia subsidiada, entre outros aspectos. Contudo, a mera provisão habitacional é suficiente para se solucionar o problema maior da falta de moradia digna. Por exemplo, existem relatos de que muitas famílias enfrentaram dificuldades maiores de locomoção ao emprego depois de se mudar para o empreendimento do PMCMV, ou outros problemas de infraestrutura. Assim, em um nível adicional de aprofundamento, avalia-se também se os beneficiários do PMCMV obtiveram moradias com acesso a oportunidades de emprego, saúde e educação, e também se as famílias permanecem nos domicílios disponibilizados.

É neste contexto que esta avaliação se insere e as questões avaliativas descritas a seguir, fruto do debate construído na fase de pré-avaliação do ciclo 2020 do CMAP, tentam refletir estes e outros pontos importantes para o aprimoramento da política:

**Questão 1 (SECAP):** O desenho do PMCMV tem sido eficiente e efetivo?

**Questão 2 (CGU):** O acompanhamento feito pelo MDR sobre o agente operador e instituições financeiras que atuam na governança do FAR permite a efetiva análise e correção de problemas identificados no Programa? Há boas práticas de governança e/ou vantagens operacionais que podem ser replicadas às outras modalidades do PMCMV?

**Questão 3 (IPEA):** Provisão habitacional atende a famílias que faziam parte do déficit habitacional, de forma geral? Localização dos empreendimentos adere ao melhor acesso a oportunidades?

**Questão 4 (SECAP):** A priorização do componente “inadequação habitacional” poderia tornar a alocação de recursos do PMCMV mais eficiente? Outros critérios de enquadramento para além da renda familiar mensal poderiam ser aventados? Como a doação de terrenos pelo poder público local impacta a oferta?

**Questão 5 (CGU):** O Programa Minha Casa Minha Vida está sendo efetivo quanto ao atendimento a beneficiários enquadrados na faixa de renda familiar fixada pelas normas e quanto à ocupação dos imóveis do PMCMV pelos seus beneficiários?

A avaliação conta com 10 seções e 5 apêndices. Após esta introdução, caracteriza-se o PMCMV de forma geral na seção 2. Em seguida, apresenta-se os subsídios envolvidos na política na seção 3. Na seção 4, discute-se a respeito do principal indicador relacionado ao programa, o déficit habitacional.

Nessa seção e na seguinte, a seção 5, abordam-se as Questões 1 e 4, com foco no desenho do Programa. Na seção 6, analisa-se a governança no âmbito da modalidade Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, o principal meio de atuação com foco no público de baixa renda, abordando a Questão 2. Em seguida, a Questão 5 é respondida na análise contida na seção 7, com um olhar aprofundado sobre os beneficiários também do FAR. Em seguida, as seções 8 e 9 respondem, respectivamente, à primeira e segunda partes da Questão 3, analisando a provisão habitacional em relação ao déficit habitacional anterior dos mutuários, com base nos dados do Cadastro Único, e a qualidade dos empreendimentos em termos de acesso a oportunidade. Por fim, a seção 10 traz as conclusões do trabalho.

## 2 O Programa Minha Casa, Minha Vida

Nesta seção, caracteriza-se o PMCMV, relegando aspectos mais específicos do seu desenho à seção 5. Estatísticas descritivas do desempenho nacional e regional do Programa e suas diferentes modalidades e faixas também são apresentadas, com foco nos resultados alcançados até 2019. A partir de 2020, o PMCMV vou incorporada a um novo programa, chamado de Programa Casa Verde e Amarela, cujas principais características também serão tratadas nesta seção.

### 2.1 Descrição geral

O Programa Minha Casa Minha Vida foi instituído pela Medida Provisória Nº 459, de 25 de março de 2009, convertida na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Houve diversas alterações legais das condições de financiamento, regulamento dos fundos e regularização fundiária que dão suporte ao PMCMV: Lei 12.249/2010, Lei 12.424/2011, Lei 12.693/2012, Lei 12.722/2012, Lei 13.043/2014, Lei 13.097/2015, Lei 13.173/2015, Lei 13.274/2016 e Lei 13.465/2017. Destaca-se também a Lei 11.124/2005 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 33<sup>1</sup>, que fundamentou o lançamento do programa, diagnosticou que “o déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda”. O PMCMV busca atacar algumas das causas desse problema: aprimora a oferta inadequada de crédito governamental por meio do uso de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS; reduz o preço elevado dos imóveis, cujos valores de mercado podem estar acima do valor social da moradia digna; melhora a disponibilidade de moradia para níveis de renda estabelecidos através da produção habitacional; atenua substancialmente o problema de risco moral (redução da insegurança jurídica quanto ao valor das prestações) e alivia o custo financeiro das construtoras (permite acesso a linhas de financiamento e a redução da carga tributária).

O PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PNHU é subdividido nas modalidades: FAR, que atende famílias de baixa renda mediante produção habitacional contratada com empresas; Entidades, para famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora, habilitada pelo MDR; Oferta Pública, focada nos municípios com população até 50 mil habitantes e atualmente descontinuada e Financiamento (ou FGTS), que fornece financiamento subsidiado a famílias de renda maior, majoritariamente com recursos do FGTS. Os beneficiários ainda são classificados em faixas de renda, conforme será detalhado adiante, em que a Faixa 1 corresponde ao de renda mais baixa, elegíveis às modalidades FAR, Entidades e Oferta Pública, enquanto as Faixas “1,5”, 2 e 3 estabelecem diferentes níveis de subsídios dentro da modalidade FGTS.

---

<sup>1</sup> EMI nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades de 24 de março de 2009

Já o PMCMV voltado a áreas rurais (PNHR) se subdivide em grupos de renda, sendo que o Grupo 1 é voltado para agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda familiar anual inferior a R\$ 17 mil e tem o objetivo de produzir ou reformar imóveis, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Nesse grupo do PNHR, às vezes categorizado como “Modalidade PNHR Faixa 1”, os beneficiários são contratados sob uma organização associativa pela Caixa Econômica Federal ou pelo Banco do Brasil. O conceito de agricultor familiar abrange: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais. Nos Grupos 2 e 3, as subvenções são arcadas exclusivamente pelo FGTS, em que os beneficiários podem contratar diretamente o financiamento. As faixas de renda são, respectivamente, renda familiar anual entre R\$ 17 mil e R\$ 33 mil e acima de R\$ 33 mil até R\$ 78 mil.

Em uma perspectiva mais ampla, com base nas características do programa, elaborou-se uma árvore do problema que sintetiza o arcabouço no qual ele se encontra, conforme o Quadro 1.

Em particular, partiu-se do macroproblema do Programa Moradia Digna, no qual o PMCMV se insere, elaborado para o Plano Plurianual 2020-2023. As causas críticas fundamentais encontradas são oferta imobiliária incompatível com as necessidades habitacionais, a dificuldade de acesso a assistência técnica e a materiais de construção, a inadequação de infraestrutura urbana em assentamentos precários, a informalidade do parcelamento do solo urbano e a baixa capacidade de planejamento e articulação institucional na área de habitação. Entre essas, desdobrou-se a primeira causa em subcausas para permitir a melhor identificação dos pontos em que o PMCMV atua.

De um ponto de vista histórico, o PMCMV atuou principalmente no provimento de novas unidades habitacionais. Dessa forma, sua atuação se concentra na resolução da causa crítica 1 “Oferta imobiliária incompatível com as necessidades habitacionais”, embora exista também atuação nas questões de assistência técnica e planejamento e articulação.

Também se especifica que as ações do PMCMV, por se concentrar em soluções de financiamento da compra da moradia, atuam principalmente na resolução da subcausa 1.1 “Renda insuficiente”, além de, por meio da coordenação das ações em nível nacional, também de forma relevante na subcausa 1.3 “Incerteza quanto à demanda”. Além disso, devido à atuação com as construtoras e entidades organizadoras, subvencionando os custos de produção, a causa 1.5 também pode ser elencada como uma das principais vias de atuação do PMCMV.

Quadro 1: Árvore do Problema simplificada

Macroproblema	Causas críticas			
<p><b>Dificuldade de acesso e condições inadequadas de moradia</b></p>	1. Oferta imobiliária incompatível com as necessidades habitacionais	1.1. Renda insuficiente	1.1.1. Restrição ao crédito imobiliário para compra da casa própria	1.1.1.1. Juros altos por risco de inadimplência e dificuldade de executar garantias 1.1.1.2. Valor financiado alto
			1.1.2. Falta de recursos e crédito para reforma	
		1.2. Valor elevado do aluguel	1.2.1 Concentração de oferta de emprego e consequente demanda por moradia em centros urbanos	
			1.2.2 Mobilidade urbana limitada com deslocamento oneroso	
		1.3. Incerteza quanto à demanda	1.3.1 Falta de coordenação e escala de consumidores 1.3.2. Ausência de mapeamento das necessidades municipais	
	1.4. Baixa concorrência entre construtoras			
	1.5. Custo elevado de produção	1.5.1. Mão de obra formal		
		1.5.2. Terreno		
		1.5.3. Falta de capital financeiro próprio e dificuldade de acesso a crédito		
		1.5.4. Materiais de construção		
		1.5.5. Atraso tecnológico da construção civil		
	2. Dificuldade de acesso a assistência técnica e a materiais de construção			
	3. Inadequação de infraestrutura urbana em assentamentos precários			
	4. Informalidade do parcelamento do solo urbano			
	5. Baixa capacidade de planejamento e articulação institucional na área de habitação			

Fonte e elaboração: SECAP/ME.

O Programa iniciou com uma meta de 1 milhão de habitações para famílias com renda de até 10 salários-mínimos. Em 2011, a segunda fase do Programa propôs a meta de mais 2 milhões de habitações até o final de 2014 e, em 2016, a terceira fase fixou a meta de 2 milhões de unidades adicionais até o final de 2018. Ao longo de 2019, o governo anunciou metas de 400 mil unidades em 2019 e de 500 mil em 2020. Como resultados, até 2020, foram contratadas 6,1 milhões de unidades habitacionais (UHs) e mais de 5,1 milhões entregues, segundo o portal SisHab, do MDR<sup>2</sup>.

A categorização dos beneficiários do PMCMV foi estruturada por faixas relacionadas a limites de renda, de forma que quanto maior a renda, menor o subsídio governamental para aquisição da moradia. A Tabela 1 apresenta um resumo das características e dos tipos de subsídios oferecidos para cada faixa de renda do PMCMV urbano.

**Tabela 1: Benefícios por faixas do PMCMV urbano (PNHU)**

	Criação	Recursos	Taxa de juros (a.a.)
<b>Faixa 1</b>	2009	Somente OGU	Não há
<b>Faixa 1,5</b>	2016	OGU + FGTS	5%
<b>Faixa 2</b>	2009	OGU + FGTS	5,5% a 7,0%
<b>Faixa 3</b>	2009	Somente FGTS	8,16% a 9,16%

Fonte: CAIXA<sup>3</sup>. Elaboração: SECAP/ME.

Cabe destacar que a Faixa 1 é distinta das demais, por contar exclusivamente com recursos do orçamento geral da União (OGU), principalmente através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e por ser voltada para a população de mais baixa renda. Nessa faixa, além de não haver pagamento de juros, o imóvel é quase todo subsidiado, refletindo o caráter social do programa. As demais faixas contam também com recursos do FGTS, sendo que a Faixa 3 recebe recursos exclusivamente do FGTS. Outro destaque foi a criação em 2016 da Faixa 1,5.

O valor da renda mensal familiar que define as faixas apresentadas pela Tabela 2 tem passado por ajustes ao longo das fases do programa. A Tabela 2 apresenta essa evolução dos valores de renda para enquadramento nas respectivas faixas.

**Tabela 2: PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar**

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	Atual - 2019
<b>Faixa 1*</b>	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800
<b>Faixa 1,5</b>	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350
<b>Faixa 2</b>	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até 3.600	Até 4.000
<b>Faixa 3</b>	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000

Fonte: Lei 11.977/2009, Decretos 7.499/2011 e 7.825/2012 e Portarias Interministeriais nº 96,98 e 99/2016 e nº 528/2017. Elaboração: SECAP/ME. \*Para o público vítima de calamidade ou reassentada devido a obras do PAC, o limite de renda é mais alto (R\$ 3.600).

Observa-se elevação mais expressiva dos valores das Faixas 2 e 3, 43,4% e 93,5% respectivamente entre dezembro de 2009 e agosto de 2017 (data da última alteração do limite de renda dessas faixas).

<sup>2</sup> Disponível em <http://sishab.mdr.gov.br/>. Acesso em 11 de dezembro de 2020.

<sup>3</sup> <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>

Esses valores podem ser comparados ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado de 60,8% no mesmo período.

Por outro lado, a Faixa 1 apresentou elevação de 29,0%, frente ao IPCA acumulado de 52,8% no período entre dezembro de 2009 e março de 2016 (última alteração da Faixa 1). Considerando esses reajustes, o valor inicialmente fixado como teto da Faixa 1, equivalente a três salários-mínimos em 2009, atualmente representa 1,8 salários-mínimos.

O PMCMV levou à contratação de pouco mais de 5 milhões de unidades no valor de R\$ 552,8 bilhões, das quais 5,2 milhões de unidades foram entregues. A distribuição desses valores de acordo com as faixas do Programa se encontra na Tabela 3.

**Tabela 3: Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a 2020, por Faixas**

	Contratações (Unidades)	Entregas (Unidades)	Valor Contratado (R\$ Bilhões)
<b>Faixa 1*</b>	1.910.503	1.507.365	97,4
<b>Faixa 1,5</b>	156.626	156.626	19,2
<b>Faixa 2</b>	3.130.805	3.130.805	361,4
<b>Faixa 3</b>	367.611	367.611	58,1
<b>Em produção/estoque</b>	510.159	0	15,1
<b>Total</b>	6.075.704	5.162.407	552,8

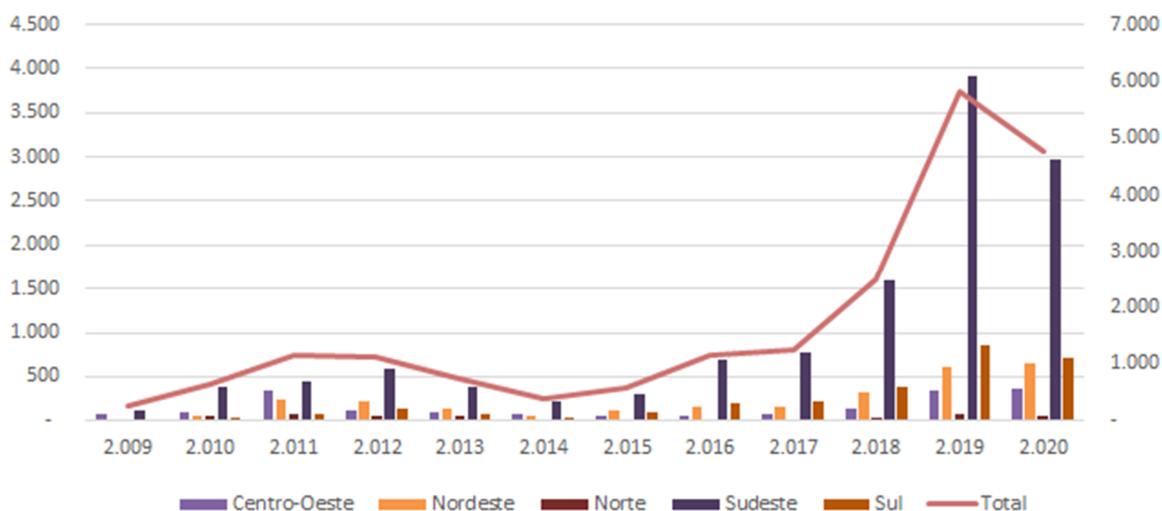
\*As unidades contratadas no âmbito do PMCMV rural estão contabilizadas no Faixa 1 (cerca de 215 mil unidades contratadas)

Fonte: SisHab. Elaboração: SECAP/ME.

Nota-se que a maioria das contratações, entregas e valor contratado se concentraram na Faixa 2 e representaram mais da metade dos valores do programa. Já a Faixa 1 consistiu em mais ou menos um terço das contratações e das entregas, enquanto o valor das unidades contratadas representou quase um quinto do valor total das contratações. Considerando a proporção de entregas em relação às unidades contratadas, houve entrega de 85,0% do total contratado, refletindo principalmente unidades ainda em produção ou em estoque (unidades da modalidade FGTS que serão alocadas em uma faixa apenas quando o financiamento imobiliário for contratado).

A análise dos dados por região, faixa de renda e modalidade do PMCMV é uma tentativa de esclarecer a distribuição dos recursos do programa. Os valores classificados como “Produção/Estoque” foram segregados dos valores já contratados quanto à Faixa.

**Gráfico 1: Distribuição do valor contratado das obras classificadas como Produção/Estoque entre 2009 e junho de 2020.**

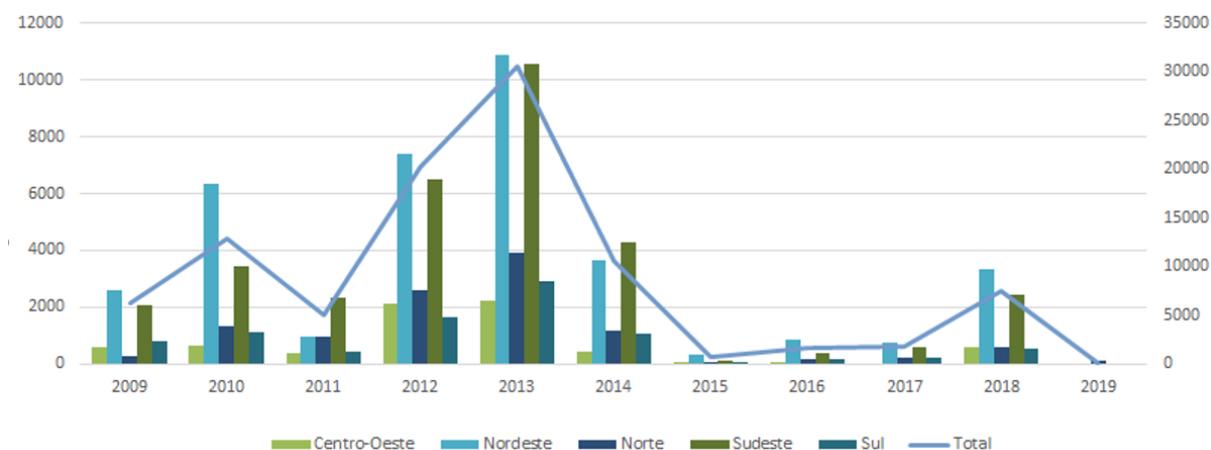


Fonte: MDR. Elaboração SECAP.

O valor obras em Produção/Estoque ao longo dos anos se manteve relativamente estável até 2018, por volta de R\$ 0,7 bilhão anualmente. Isso mostra que mesmo após vários anos, uma pequena parcela dos imóveis acaba não sendo contratada numa faixa específica. Das obras iniciadas em 2019, 11,2% estão nesta categoria e, em 2020, são 20%. Infere-se que o número no período recente é maior devido ao fato de as obras terem se iniciado há pouco tempo ou porque leva um certo tempo para que um financiamento seja contratado. A previsão de término das obras contratadas do PMCMV é até o ano de 2023, de acordo com o MDR (situação em setembro de 2020). Como para os dados de Produção/Estoque não são esclarecidos a que faixa se destinarão, eles foram excluídos das análises feitas por faixa e região.

O PMCMV Faixa 1 teve seus recursos distribuídos regionalmente conforme o Gráfico 2. O eixo primário, esquerdo, representa o valor por região do país e está apontado nas colunas. No eixo secundário, direito, estão os valores totais por faixa, referentes à linha.

**Gráfico 2: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 1 por região e ano (em milhões de R\$)**



Fonte: MDR, Elaboração SECAP.

Os dados históricos demonstram que houve um “pico” de recursos contratados no ano de 2013. A linha azul representa o total de contratações de todas as faixas somadas. Observa-se que as regiões Nordeste e Sudeste receberam a maior parte dos recursos destinados à Faixa 1. Isso se explica por serem as regiões mais populosas do país, como apontado na Tabela 4, podendo levar a um maior déficit habitacional e, no caso da região Nordeste, também devido a renda mais baixa da população.

**Tabela 4: População por região e rendimento em 2019.**

Localidade	População (mil)	Participação	Rendimento médio R\$ (70-80%)*	Rendimento médio R\$ (0-80%)**
Norte	18.195	9%	1.868	944
Nordeste	57.042	27%	1.569	802
Sudeste	88.583	42%	2.761	1.450
Sul	30.009	14%	2.799	1.505
Centro-Oeste	16.248	8%	2.731	1.414
Brasil	210.077	100%	2.435	1.244

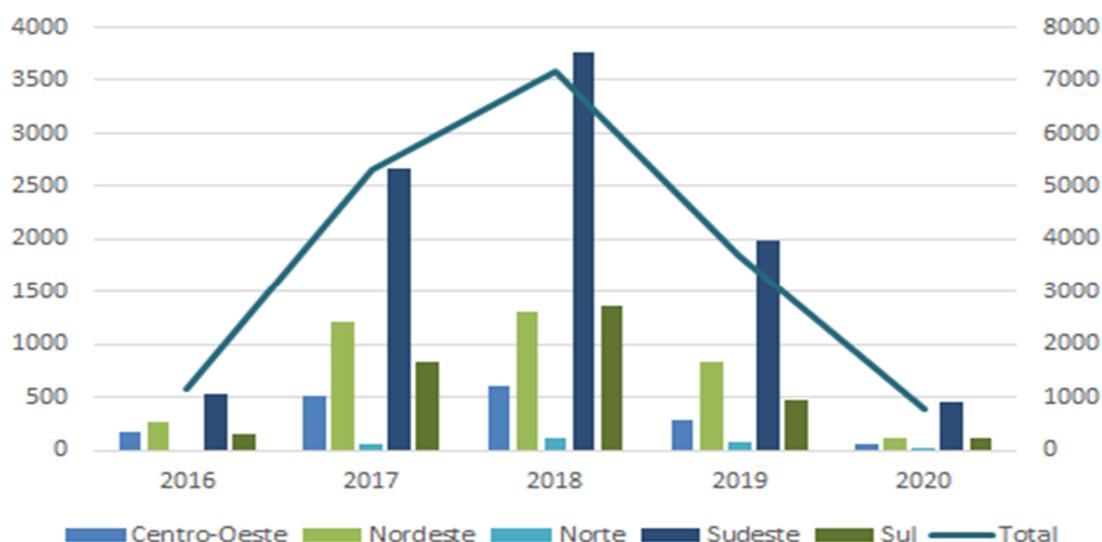
Fonte: PNADc IBGE, elaboração SECAP

\* rendimento médio PNADc/IBGE entre 2013 e 2019. Valor do rendimento do decil 70-80% da população.

\*\* rendimento médio PNADc/IBGE entre 2013 e 2019. Valor do rendimento do 0-80% mais pobres da população.

A Tabela 4 apresenta dados populacionais e de rendimento por região no Brasil. Depreende-se dos dados que as populações Norte e Nordeste possuem os rendimentos médios mais baixos e o Nordeste possui, além de rendimentos baixos, população numerosa. Esses fatos, em conjunto com o déficit habitacional, justificam o enfoque do PMCMV Faixa 1 na região Nordeste, como é mostrado no Gráfico 2. Apesar da região Sudeste possuir população maior, proporcionalmente, a população de baixa renda na região Nordeste é mais numerosa.

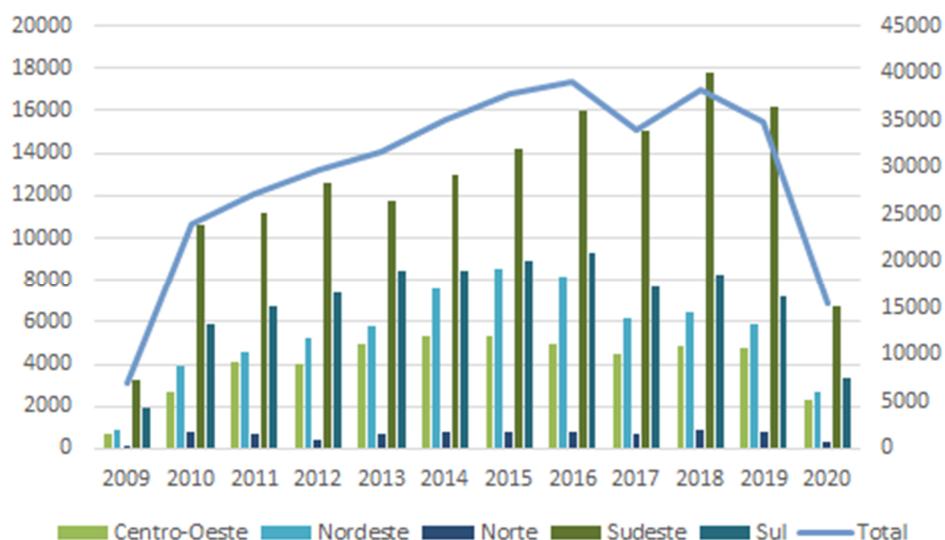
**Gráfico 3: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 1,5 por região e ano (em milhões de R\$)**



Fonte: MDR, Elaboração SECAP.

A Faixa 1,5 surgiu a partir de 2016 e os recursos foram destinados principalmente à região Sudeste, que tem participação proporcional maior na Faixa 1,5 do que na Faixa 1. O fato da renda, em média, ser maior na Faixa 1,5 justifica em parte a distribuição ser maior para o Sudeste. O pico de contratações do Faixa 1,5 foi em 2018.

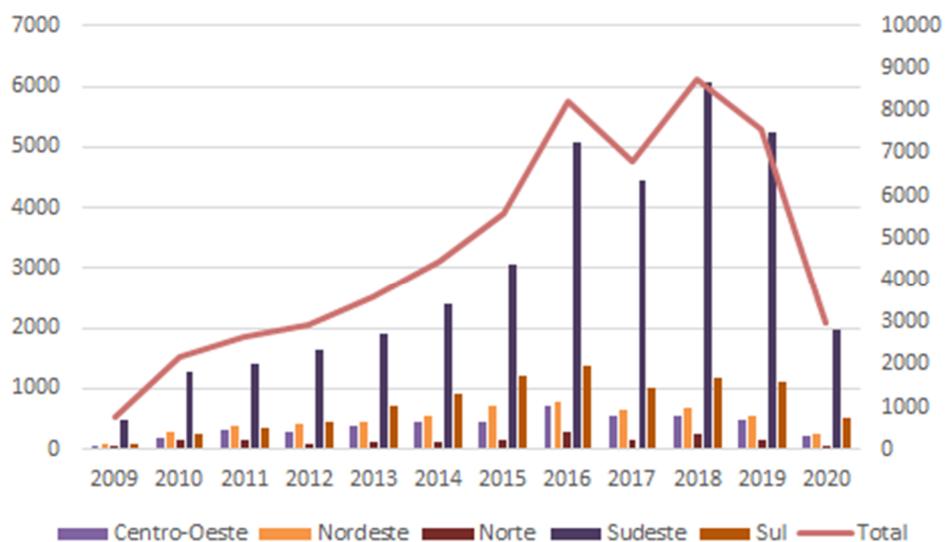
**Gráfico 4: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 2 por região e ano (em milhões de R\$)**



Fonte: MDR. Elaboração SECAP.

Na Faixa 2, o subsídio OGU é relativamente menor em relação aos valores contratados, logo a distribuição por região é mais relacionada à distribuição da população e renda do Brasil. A região Sudeste domina o recebimento de investimentos nesta faixa, acompanhada da região Sul.

**Gráfico 5: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 3 por região e ano (em milhões de R\$)**

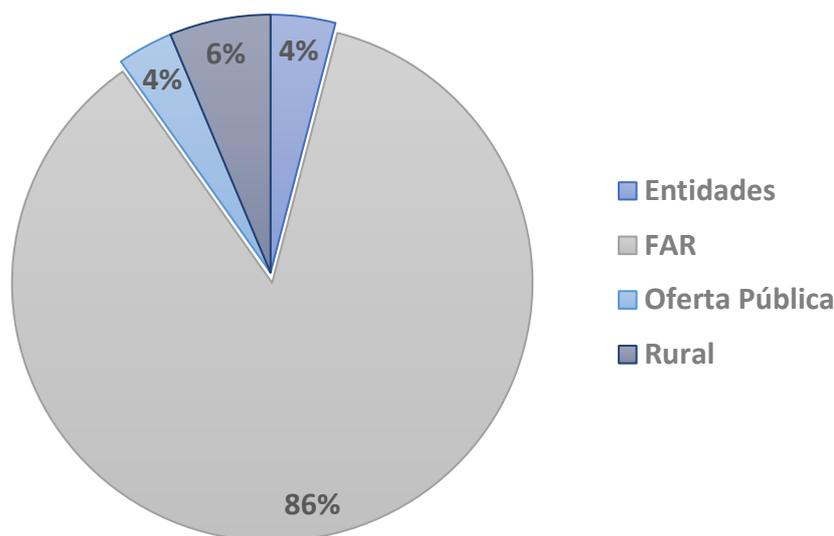


Fonte: MDR. Elaboração SECAP.

Os financiamentos concedidos para a Faixa 3 são ainda mais alocados para o Sudeste. A renda mais alta e a população mais numerosa explicam esse fato, seguindo o padrão de financiamentos imobiliários feitos por meio do SNH.

A Faixa 1 é a que recebeu a maior parte dos subsídios da União no PMCMV. São 4 as modalidades que se caracterizam como Faixa 1 no PMCMV: Entidades, FAR, Oferta Pública e Rural (PNHR).

**Gráfico 6: Distribuição histórica acumulada dos recursos do PMCMV Faixa 1, 2009 a junho de 2020**

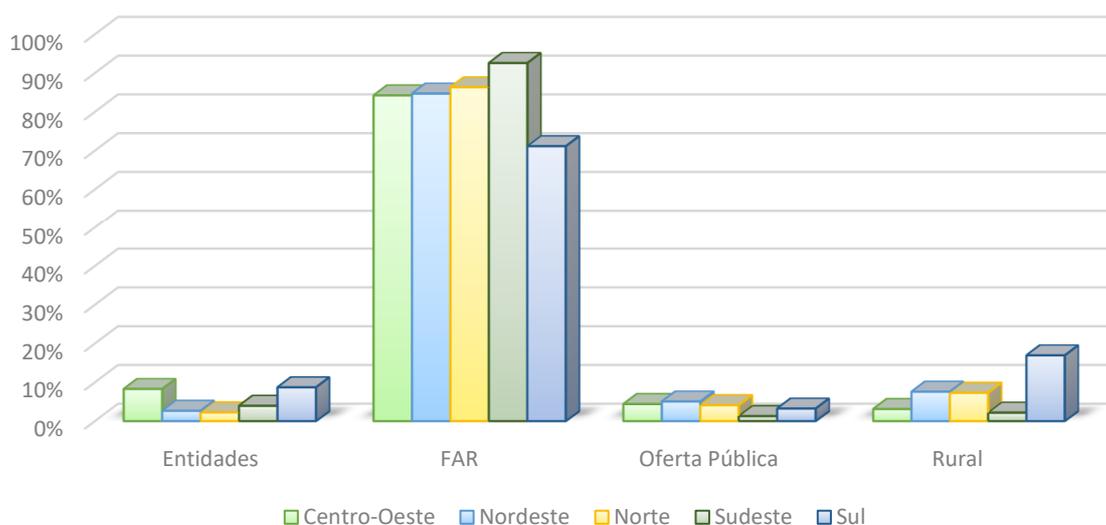


Fonte: MDR. Elaboração SECAP.

A grande maioria dos recursos destinados à Faixa 1 foram despendidos com o FAR, mais de 86%. O restante foi dividido de forma aproximadamente igual entre as outras quatro modalidades. Deve-se recordar que a modalidade Oferta Pública só teve recursos despendidos até o ano de 2013. Ao avaliar o sucesso ou fracasso do Programa na Faixa 1, fica claro que o modo como funcionava o FAR foi determinante para os resultados alcançados.

O Gráfico 7 mostra que a participação regional das modalidades da Faixa 1 é similar à observada em âmbito nacional. O FAR tem a maior participação em todas as regiões do Brasil no volume de financiamentos concedidos. A região Sul tem a menor participação relativa do FAR e maior participação relativa do Rural, com 17% das concessões de financiamentos na Faixa 1 para esta modalidade. A região Sudeste tem a maior participação relativa do FAR, mais de 90%, e a menor participação relativa no Rural, menos de 2% do Faixa 1.

Gráfico 7: Participação por modalidade da Faixa 1 por região.



Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

A modalidade Entidades tem maior participação relativa nas regiões Sul e Centro-Oeste e a Oferta pública tem participação similar entre as regiões, em torno de 4%, exceto pela região Sudeste, na qual a Oferta Pública corresponde a somente 1% das concessões do Faixa 1.

Com foco na produção habitacional, as vultosas entregas do PMCMV procuram suprir a demanda por habitação. Nesse sentido, é importante caracterizar o déficit habitacional e sua evolução recente, o que será abordado na seção 4.

## 2.2 Desenho de programas habitacionais em outros países e transição para o PCVA

Mais recentemente, o Programa está sendo remodelado através da instituição do Programa Casa Verde e Amarela pela Medida Provisória nº 996/2020, convertida na Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021, com regulamentação dada pelo Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021. O novo Programa expande o rol de ações do PMCMV, oferecendo soluções para reforma (melhoria habitacional) e regularização fundiária. Além disso, estão previstos descontos adicionais para as regiões Norte e Nordeste para a modalidade FGTS (faixas 1,5 a 3). Por outro lado, o foco do Programa tenderá a se afastar da Faixa 1, de modo que as operações de financiamento com recursos do FGTS terão uma proporção maior das contratações.

Segundo relatos da SNH/MDR, existe um compromisso anunciado com a priorização do término das obras que já se iniciaram do público beneficiado pelo FAR, devido a reassentamentos, e para vítimas de calamidades ou moradores em áreas de risco, mas, para além disso, não se prevêem contratações novas na Faixa 1. O Quadro 2 apresenta um comparativo dos principais elementos do PMCMV e do Casa Verde e Amarela.

**Quadro 2: Comparativo entre o PMCMV e o Programa Casa Verde e Amarela**

	PMCMV	Casa Verde e Amarela (MP 996/2020)
<b>Informações Gerais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criado com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e estimular a atividade econômica;</li> <li>• Limite de renda de R\$ 9 mil (Faixa 3);</li> <li>• Recursos da União são despendidos apenas nas faixas 1 e 1,5 e 2;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalidade do Programa é promover direito à moradia;</li> <li>• Associado ao desenvolvimento econômico, geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida;</li> <li>• Se forem cedidos recursos da União as famílias atendidas devem ter renda de até R\$ 7 mil mensais em áreas urbanas e até R\$ 48 mil em áreas rurais;</li> <li>• Para regularização fundiária o PCVA atende com recursos da União fica limitado ao que é previsto na Lei 13.465/2017: “Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; .....”</li> </ul>
<b>Diretrizes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção da melhoria da qualidade de vida dos beneficiários;</li> <li>• Promoção habitacional de acordo com os planos diretores municipais;</li> <li>• Criação de empregos;</li> <li>• Promoção de acessibilidade a pessoas com deficiência;</li> <li>• Promover ações inclusivas de caráter socioeducativo para o fortalecimento da autonomia das famílias e inclusão produtiva; (Portaria MDR 114 de 9 de fevereiro de 2018)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atender a demanda por habitações do país adaptando as peculiaridades regionais e socioculturais;</li> <li>• Promover o planejamento urbanístico e priorizar o atendimento social da moradia;</li> <li>• Redução das desigualdades sociais e regionais;</li> <li>• Sustentabilidade econômica e social dos empreendimentos habitacionais e transparência nos processos de escolha dos participantes do PCVA.</li> <li>• Redução de impactos ambientais, economia de recursos naturais e conservação e uso racional de energia.</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzir o déficit habitacional;</li> <li>• Promover o desenvolvimento econômico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar o estoque de moradias, sobretudo o de baixa renda;</li> <li>• Promover a melhora do estoque de moradias existentes, melhorando as inadequações habitacionais em geral;</li> <li>• Estimular a modernização do setor de Construção civil e promover o desenvolvimento institucional dos agentes responsáveis pelo PCVA.</li> </ul>
<b>Recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os recursos do PMCMV são do OGU, FAR, FDS, FGTS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os recursos do PCVA serão oriundos de dotações da União, do FNHIS, FAR, FDS, FGTS, operações de crédito da União firmadas com organismos multilaterais; doações públicas ou privadas, contrapartidas financeiras e outros.</li> </ul>
<b>Outras anotações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dividido em 4 faixas de renda: 1, 1,5, 2 e 3;</li> <li>• Envolve agentes públicos e privados;</li> <li>• Envolve União, Estados, Municípios, famílias, construtoras e agentes financeiros.;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O poder executivo definirá em regulamento as regras para participação no PCVA tais como renda, limites para subvenções econômicas, metas do programa, tipos de benefício para as famílias, remuneração dos agentes operadores, entre outros.</li> <li>• Agentes públicos e privados serão responsáveis pelas etapas de promoção do PCVA;</li> <li>• O MDR será responsável pela gestão, monitoramento, e avaliação do PCVA;</li> <li>• A união, agentes financeiros, estados, municípios e famílias são os demais participantes do processo em suas etapas;</li> <li>• Permite atendimento via locação social.</li> </ul>
<b>Vedações de aquisição de imóveis por Pessoas físicas</b>	Beneficiário que tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção e subvenções relacionadas a reassentamentos e para atendimento de calamidade pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seja titular de contrato do FGTS;</li> <li>• Tenha posse, de alguma forma, de imóvel residencial no país;</li> <li>• Já tenha recebido, nos últimos 10 anos, benefícios similares de subvenções econômicas do OGU, FAR, FDS ou descontos com recursos do FGTS, exceto descontos disponibilizados pelo INCRA;</li> </ul> <p>A MP cita casos específicos em que não se aplicam as regras acima.</p>

Fonte: Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021, e Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021. Elaboração: SECAP/ME.

Através do apoio da Enap, elaborou-se um conjunto de achados sobre o desenho de programas habitacionais em outros países. Assim, conhecendo diversas formas de atuação diferentes, pode-se contextualizar o novo formato dado ao PCVA.

Entre países da OCDE, a “assistência financeira para acesso à casa própria”, principal forma de apoio do PMCMV e que se mantém no PCVA, existe também na Austrália, Estônia, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Israel, Luxemburgo, Noruega, Polônia e Espanha. Entre esses, Austrália, Grã-Bretanha e Noruega têm gastos públicos significativamente mais focalizados nessa alternativa de apoio.

De forma geral, identificou-se a prevalência dos seguintes modelos de atuação no setor de habitação, com diferentes formas de apoio governamental:

- 1) Subsídios para casa própria
  - a) Bolsas de acesso à casa própria
  - b) Assistência financeira para acesso à casa própria
  - c) Benefício fiscal para acesso à casa própria (alívio em despesas para compra de imóvel, como custos legais e tributos de transferência de propriedade)
  - d) Subsídios para construção de moradias a serem ocupadas pelo proprietário
  - e) Esquemas de aluguel para compra
  - f) Alívio para hipotecas em dificuldades
  - g) Subsídios para eficiência energética e regeneração de moradias
  - h) Tributação de habitação residencial
- 2) Subsídio de aluguel social
  - a) Auxílios de moradia em dinheiro e vouchers
  - b) Provisão de habitação de aluguel social
  - c) Tributação de moradias de aluguel social
  - d) Subsídios para construção de habitação social
  - e) Subsídios para construção de moradias para aluguel
- 3) Suporte e regulamento de aluguel
  - a) Controles de aluguel no setor de locação de mercado
  - b) Garantia de aluguel
  - c) Lei de locação
- 4) Apoio financeiro a programas habitacionais de entes subnacionais

Em comparação com o modelo de atuação do PMCMV até o momento, percebe-se que a forma de apoio baseada no aluguel social foi menos explorada no nível federal. Existem diferentes experiências nos entes subnacionais nessa área, como o Programa de Locação Social do município de São Paulo, embora sejam experiências pontuais, parciais, ou para atendimento emergencial, não constituindo uma política estruturada de efetivação do direito à moradia (BALBIM, 2020).

De fato, para aluguel social em países da OCDE, há predominância de programas nos níveis regional ou municipal ou com agências públicas. Contudo, cooperativas e ONGs são prevalentes em alguns países como Áustria, Dinamarca e Inglaterra. Coreia e Nova Zelândia são alguns dos poucos exemplos

que financiam o aluguel social no nível nacional. Destaca-se que nos EUA e na República da Irlanda, a maior parte da provisão é pelo setor privado.

No PCVA, a legislação e seu regulamento explicitam que o governo federal poderá prover linha de atendimento através de locação social em áreas urbanas. A previsão dessa forma de atuação em lei mostra que a política habitacional poderá avançar nesse sentido. Contudo, a forma exata não está definida.

Outra forma de apoio que não foi incorporada no PCVA/PMCMV é por meio de política regulatória, ao menos dentro do escopo do PMCMV. Considerando que metade do déficit habitacional quantitativo é oriundo do ônus excessivo com o aluguel, pode ser interessante, no futuro, pensar em formas de aumentar a eficiência do setor de aluguel para reduzir a necessidade de novas moradias.

Com relação ao público-alvo do PCVA, apesar da instituição de “grupos” ao invés de “faixas”, manteve-se um foco ainda na dimensão da renda. Para os países da OCDE, os principais públicos-alvo de suas políticas habitacionais são os seguintes:

- 36 países relatam objetivos de política que visam famílias de baixa renda;
- 31 países relatam objetivos de política que visam pessoas com deficiência;
- 27 países relatam objetivos de política voltados para idosos;
- 27 países relatam objetivos de política voltados para famílias com crianças;
- 26 países relatam objetivos de política voltados para os jovens;
- 26 países relatam objetivos de política voltados para os sem-teto; e
- 16 países relatam objetivos de política que visam grupos culturais ou étnicos específicos.

No PMCMV e no PCVA, o foco em famílias de baixa renda é mais explícito. Já os outros públicos-alvo são contemplados a partir da facilitação na seleção de beneficiários, através de critérios de elegibilidade. Por exemplo, a presença de idosos, dependentes e pessoas com deficiência podem ajudar a preencher critérios para tornar uma família elegível. Alguns critérios aplicados no Brasil que não constam entre os principais públicos-alvo listados acima é o caso da mulher em condição de responsável familiar e ser participante de outros programas sociais, em particular o BPC e o Bolsa Família.

De forma geral, então, a transição para o PCVA expande a atuação federal tanto para a dimensão do déficit habitacional qualitativo como também, no futuro, para o aluguel social, consistente com a experiência de outros países. Uma possibilidade de análise futura são as oportunidades de melhoria na regulação de aluguel residencial, por exemplo, o que foge ao escopo deste trabalho.

### 3 Os subsídios do PMCMV

O PMCMV conta com subsídios públicos (financeiros e tributários) e privados (FGTS) nas suas diversas modalidades. De 2009 a 2019, os recursos públicos corresponderam a 58,2% do total de subsídios ofertados e são operacionalizados principalmente por meio de benefícios financeiros. Em 2019, foi a maior rubrica de benefícios financeiros da União, segundo o Orçamento de Subsídios da União (BRASIL, 2020a).

O benefício financeiro do PMCMV se caracteriza de duas formas. Na Faixa 1, concentrada no público de baixa renda, o Fundo correspondente (FAR, FDS) ou a União (Oferta Pública, PNHR) oferece uma subvenção econômica ao cobrir a diferença entre o valor do imóvel sendo concedido ao beneficiário e a prestação que o mesmo deve pagar. Na prática, nesta Faixa, as prestações tendem a cobrir até 10% do valor do imóvel, ou seja, subvenciona-se 90% do valor. Para vítimas de calamidade e reassentamentos do PAC, a subvenção pode alcançar 100%. Nas faixas 1,5 e 2, a subvenção se dá na

forma de complementos aos descontos concedidos pelo FGTS sobre os financiamentos contratados, reduzindo-se os custos dos mutuários.

Além desses subsídios financeiros, direcionados às famílias beneficiadas pelo Programa, por força da lei 12.024/2009, alterada pela lei 13.097/2015, a União também concede benefícios tributários às construtoras que operaram no programa. Segundo a legislação, a empresa contratada para construir unidades habitacionais de valor de até R\$ 100 mil, estava autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos federais equivalente a um por cento da receita mensal auferida pelo contrato de construção.

O volume de benefícios financeiros desembolsados pelo PMCMV somou R\$ 95,2 bilhões entre 2009 e 2019, em valores nominais, ou R\$ 124,3 bilhões a valores de 2019, e representou aproximadamente 32,1% do total de subsídios financeiros desembolsados pela União nesse mesmo período. Além disso, houve concessão de R\$ 4,1 bilhões nominais, ou R\$ 5,4 bilhões a valores de 2019, em benefícios tributários nesse mesmo período, segundo dados do OSU e a Tabela 5.

**Tabela 5: Subsídios (R\$ milhões de 2019), por natureza**

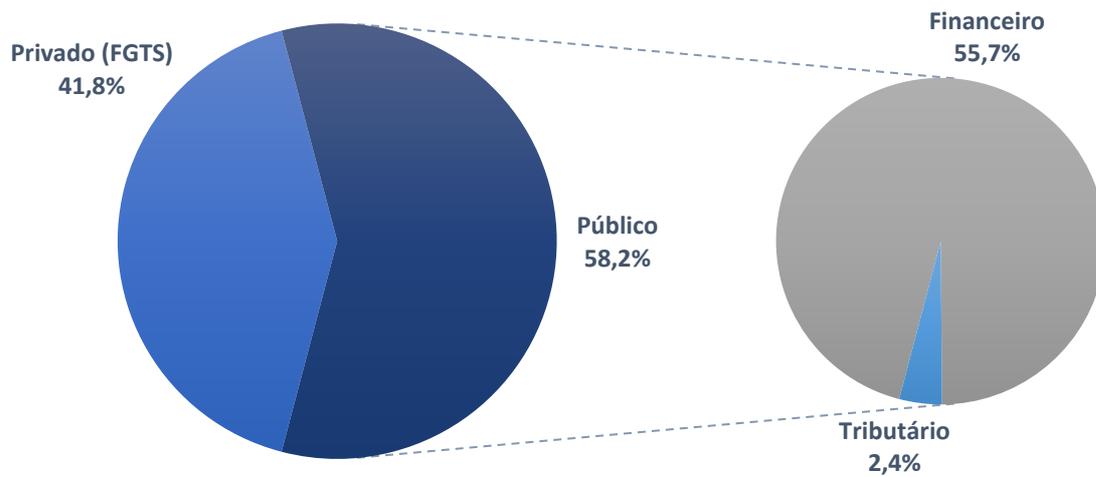
Ano	Público			Privado			Total
	Financeiro	Tributário	Total	Complemento	Equilíbrio	Total	
2009	2.764	22	<b>2.786</b>	1.668	1.363	<b>3.031</b>	<b>5.817</b>
2010	2.631	499	<b>3.130</b>	4.580	4.040	<b>8.621</b>	<b>11.751</b>
2011	12.106	679	<b>12.785</b>	4.690	5.481	<b>10.172</b>	<b>22.957</b>
2012	16.758	827	<b>17.585</b>	4.393	5.789	<b>10.182</b>	<b>27.767</b>
2013	19.895	752	<b>20.647</b>	4.659	7.071	<b>11.730</b>	<b>32.378</b>
2014	22.988	836	<b>23.825</b>	4.448	6.658	<b>11.106</b>	<b>34.931</b>
2015	25.050	627	<b>25.677</b>	3.901	6.054	<b>9.955</b>	<b>35.632</b>
2016	8.861	425	<b>9.285</b>	2.858	4.636	<b>7.494</b>	<b>16.780</b>
2017	3.891	288	<b>4.178</b>	2.652	4.958	<b>7.609</b>	<b>11.788</b>
2018	4.740	263	<b>5.003</b>	2.218	4.827	<b>7.045</b>	<b>12.048</b>
2019	4.642	209	<b>4.851</b>	1.917	4.502	<b>6.419</b>	<b>11.270</b>
<b>Total</b>	<b>124.325</b>	<b>5.427</b>	<b>129.753</b>	<b>37.985</b>	<b>55.379</b>	<b>93.365</b>	<b>223.117</b>

Fonte: OSU 2020, RTN e FGTS. Elaboração: SECAP/ME.

O Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios que acompanha o PLOA 2021 projeta subsídios financeiros para o MCMV em 2020 e 2021 de R\$ 2,8 bilhões e R\$ 2,3 bilhões nominais, respectivamente. Já o Demonstrativo de Gastos Tributários Bases Efetivas 2015 a 2017 (BRASIL, 2020b) aponta uma estimativa de R\$ 3,5 milhões em benefícios tributários para 2020 enquanto o DGT-PLOA (BRASIL, 2020c) projeta R\$ 4,3 milhões em 2021, ambos em termos nominais.

Os subsídios privados correspondem aos recursos do FGTS e representaram, de 2009 a 2019, um total de R\$ 72,2 bilhões, em valores nominais ou R\$ 93,4 bilhões em valores de 2019, o que representou 42,8% dos subsídios, conforme o Gráfico 8.

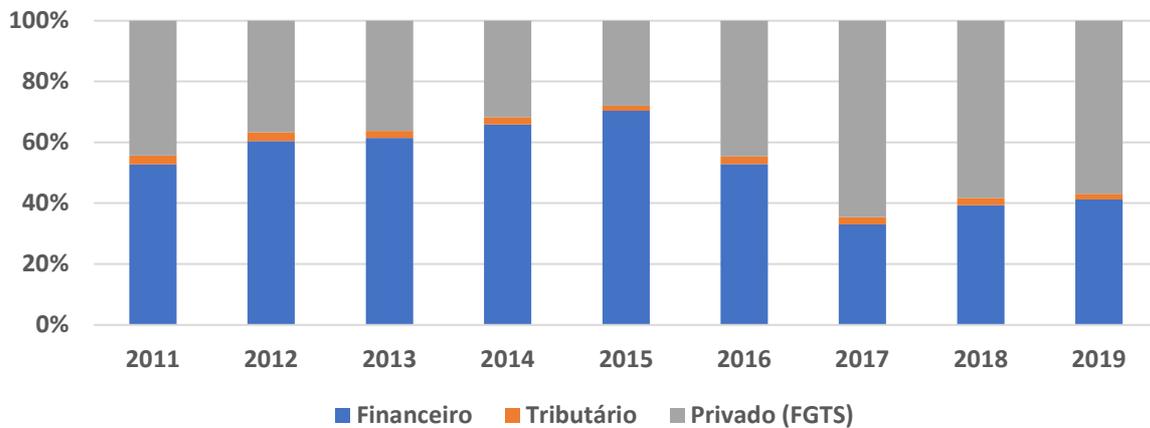
Gráfico 8: Proporções dos tipos subsídios no PMCMV de 2009 a 2019



Fonte: OSU 2020, RTN e FGTS. Elaboração: SECAP/ME.

A série das proporções de 2011 a 2019 (Gráfico 9) indica um crescimento na participação dos subsídios públicos até 2015, quando atinge o pico de 72,1%. A partir desse ano, essa participação se reduz para 43,0% em 2019, com a expansão da parcela dos subsídios privados provenientes do FGTS, que termina 2019 em 57,0%.

Gráfico 9: Proporções dos tipos de subsídios no PMCMV, por ano



Fonte: OSU 2020, RTN e FGTS. Elaboração: SECAP/ME.

Os dados da Tabela 6 revelam ainda que, a partir de 2015, o volume de subsídios sofreu uma significativa redução em valores nominais, em proporção do PIB e na proporção das despesas discricionárias do Governo Central, indicando que a restrição fiscal impactou a execução do programa.

**Tabela 6: Subsídios (R\$ milhões correntes) e valores em proporção do PIB e das Despesas Discricionárias**

Ano	Subsídios Públicos			Subsídios Privados			Total de Subsídios		
	R\$ milhões	%PIB	%Discr.	R\$ milhões	%PIB	%Discr.	R\$ milhões	%PIB	%Discr.
2009	1.584	0,05%	2,3%	1.724	0,05%	2,47%	3.308	0,10%	4,7%
2010	1.870	0,05%	1,5%	5.150	0,13%	4,01%	7.020	0,18%	5,5%
2011	8.144	0,19%	8,7%	6.480	0,15%	6,95%	14.624	0,33%	15,7%
2012	11.807	0,25%	11,0%	6.837	0,14%	6,34%	18.644	0,39%	17,3%
2013	14.724	0,28%	12,0%	8.365	0,16%	6,81%	23.089	0,43%	18,8%
2014	18.065	0,31%	12,4%	8.421	0,15%	5,79%	26.486	0,46%	18,2%
2015	21.227	0,35%	16,8%	8.230	0,14%	6,51%	29.457	0,49%	23,3%
2016	8.347	0,13%	5,9%	6.737	0,11%	4,77%	15.084	0,24%	10,7%
2017	3.886	0,06%	3,3%	7.076	0,11%	6,08%	10.962	0,17%	9,4%
2018	4.823	0,07%	3,8%	6.792	0,10%	5,27%	11.642	0,17%	9,0%
2019	4.851	0,07%	3,0%	6.419	0,09%	3,91%	11.270	0,16%	6,9%

Fonte: OSU 2020, RTN e FGTS. Elaboração: SECAP/ME.

Os subsídios públicos, em particular os financeiros, buscam favorecer a população de menor renda nas modalidades das Faixas 1, 1,5 e 2, com ênfase na Faixa 1, enquanto os privados estão presentes nas modalidades de 1,5 a 3, sendo a Faixa 3 exclusivamente composta com subsídios privados.

O subsídio público ofertado na Faixa 1 corresponde aos valores que a União aporta no FAR e no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), além dos subsídios presentes nas modalidades PNHR e Oferta Pública.

Nessa faixa, o FAR e o FDS praticamente custeiam quase todo o valor do imóvel para o beneficiário. Assim, para efeitos de análise econômica, considera-se que todos os recursos aportados pela União nestes fundos são subsídios financeiros, sem se considerar os retornos dos financiamentos, os quais também apresentam elevado grau de inadimplência. O FAR tem concentrado, em média, nos últimos 10 anos, mais da metade dos subsídios públicos do PMCMV.

Os beneficiários das faixas 1,5 e 2 recebem um desconto no valor do imóvel para viabilizar o pagamento da entrada (desconto complemento) e um desconto na taxa de juros (desconto equilíbrio). Como eles têm ocorrido aproximadamente na proporção de 1/3 e 2/3, respectivamente, a maior parte desse subsídio corresponde a uma equalização da taxa de juros do financiamento. A União e o FGTS subsidiam tais descontos na proporção de 10% e 90% desde 2016<sup>4</sup>, respectivamente.

A Tabela 7 exhibe as contratações e os subsídios por Faixa do PMCMV, excluindo a Faixa 3. A quantidade de subsídio OGU recebido pelas Faixas 1,5 e 2 em relação às contratações totais nas respectivas faixas é similar, em torno de 3%. Observa-se que a Faixa 1,5 utiliza proporcionalmente mais subsídios do FGTS, 33% das contratações totais, enquanto a Faixa 2 recebe aproximadamente 18% de subsídios do FGTS em relação às contratações totais. Além disso, é importante destacar que não há separação por Faixa dos subsídios tributários envolvidos.

<sup>4</sup> Até 2011, as proporções eram 25% e 75% respectivamente (Art. 4º da Portaria Interministerial Nº 325, de 31 de agosto de 2009). Entre 2011 e 2016, as proporções eram 17,5% e 82,5% (Art. 3º da Portaria Interministerial Nº 409, de 31 de agosto de 2011). A Portaria Interministerial Nº 98, de 30 de março de 2016 é a norma vigente.

**Tabela 7: Contratações Faixas 1, 1,5 e 2 e subsídios alocados de 2009 a junho 2020 (R\$ milhões nominais)**

Faixa	Subsídio OGU	Subsídio FGTS	Valor contratações
<b>Faixa 1</b>	97.480	-	97.480
<b>Faixa 1,5</b>	586	5.846	17.455
<b>Faixa 2</b>	12.230	63.175	345.193
<b>Total</b>	110.296	69.021	460.128

Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

Abrindo ainda por modalidade, os dados históricos indicam concentração dos subsídios no FAR e nas Faixas 1,5 e 2, que recebiam, em 2012, respectivamente 56% e 39% do total destinado ao programa. Em 2019, observa-se inversão nesta participação, com o PNHU alcançando o volume de 60%. Esta inversão deve-se à relativa manutenção dos valores nominais dos subsídios ao PNHU (principalmente provenientes do FGTS) ao longo do período e a redução significativa dos valores destinados ao FAR.

**Tabela 8: Subsídios, por modalidade (R\$ milhões correntes)**

Ano	FAR	Entidades	Rural	Oferta Pública	Faixas 1,5 e 2	
					(público - OGU)	(privado - FGTS)
2009	847	200	75	-	450	1.724
2010	805	200	5	212	350	5.150
2011	7.003	-	101	408	0	6.480
2012	9.884	-	534	284	0	6.837
2013	11.538	67	978	644	800	8.365
2014	14.862	334	1.443	791	0	8.421
2015	8.588	404	786	442	10.489	8.230
2016	5.046	881	897	223	919	6.737
2017	2.118	301	296	61	842	7.076
2018	2.635	438	412	73	1.010	6.792
2019	3.429	349	414	1	450	6.419

Fonte: Tesouro Gerencial e FGTS. Elaboração: SECAP/ME. Nota: não inclui integralização de cotas no FGHAB, cujo benefício pode ser utilizado em mais de uma modalidade, tampouco os subsídios tributários, pela mesma razão.

## 4 O déficit habitacional

De acordo com o relatório 'Déficit Habitacional no Brasil 2015'<sup>5</sup>, elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP), o conceito de déficit habitacional quantitativo indica a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em dado momento. A inadequação de domicílios ou o déficit habitacional qualitativo, por sua vez, não está relacionado ao dimensionamento do estoque de moradias, mas sim às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores.

O déficit habitacional quantitativo é constituído por quatro componentes:

- Habitação precária, com os subcomponentes:

<sup>5</sup> Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 23/11/2020.

- Domicílios rústicos: aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada;
- Domicílios improvisados: locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas, entre outros);
- Coabitação, com os subcomponentes:
  - Cômodos: famílias que vivem em cômodo<sup>6</sup>, exceto os cedidos pelo empregador;
  - Famílias conviventes: famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família no mesmo domicílio e têm intenção de se mudar;
- Ônus excessivo com aluguel: famílias urbanas com renda familiar de até três salários-mínimos que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel;
- Adensamento excessivo em domicílios alugados:<sup>7</sup> domicílios alugados com número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório.

O déficit habitacional qualitativo apresenta os seguintes componentes:

- Carência de infraestrutura urbana, que se subdivide entre os componentes:
  - Esgotamento sanitário: ausência de rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica no domicílio;
  - Abastecimento de água: ausência de rede geral de abastecimento de água com canalização interna;
  - Coleta de lixo: ausência de coleta de lixo;
  - Energia elétrica: ausência de iluminação elétrica;
- Inadequação fundiária: refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento) onde ela se localiza;
- Adensamento excessivo em domicílios próprios: domicílios próprios com número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório;
- Cobertura inadequada: domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha;
- Ausência de banheiro exclusivo: inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva

O Programa Minha Casa Minha Vida focou em buscar reduzir o déficit quantitativo, por meio da construção de novas unidades habitacionais, com subsídio quase total da habitação para as famílias de renda mais baixa (Faixa 1) e com financiamentos a taxas de juros reduzidas ou atrativas, para as faixas de renda superiores (Faixas 1,5, 2 e 3).

---

<sup>6</sup> Domicílio que ocupa um ou mais cômodos de uma casa de cômodos, cortiço, cabeça de porco, etc.

<sup>7</sup> De acordo com o Relatório Déficit Habitacional 2015, da Fundação João Pinheiro: “O adensamento excessivo de moradores era, até 2007, um componente apenas da inadequação de domicílios (e não do déficit habitacional). A partir de então, passou-se a considerar déficit habitacional um percentual dos domicílios com adensamento excessivo: os apartamentos e as casas alugados. Como, nesses casos, o inquilino não pode ampliar o imóvel nem o vender para comprar outro maior, caracteriza-se a necessidade potencial de um novo imóvel para essas famílias. Ressalte-se que o adensamento excessivo em imóveis próprios continuou a ser considerado um caso típico de inadequação de domicílios. Ele permite ao proprietário ampliar ou negociar o imóvel para se mudar para unidade habitacional maior, ainda que, na maioria das vezes, num bairro menos valorizado.”

O Programa Casa Verde e Amarela, por sua vez, propõe expandir o escopo do Programa e passar a atacar também o déficit qualitativo, especificamente sobre os componentes 'Ausência de Banheiro Exclusivo' e 'Cobertura Inadequada', por meio de ações de melhoria habitacional, e sobre o componente 'Inadequação Fundiária', através de ações de regularização fundiária.

Para subsidiar a discussão sobre a focalização dos programas Minha Casa Minha Vida e Casa Verde e Amarela, realizou-se um esforço no sentido de atualizar, para os anos de 2016 a 2019, os indicadores de déficit habitacional calculados pela Fundação João Pinheiro, disponíveis atualmente até o ano de 2015.

As subseções seguintes descrevem a metodologia utilizada e realizam análise descritiva dos indicadores de déficit habitacional qualitativo e quantitativo. Por fim, são feitas algumas considerações sobre o déficit habitacional e a necessidade de programas de habitação focalizados.

#### **4.1 Metodologia para estimação do Déficit Habitacional Quantitativo e Qualitativo – 2016 a 2019**

Os números oficiais de déficit publicados pela FJP vão até o ano de 2015<sup>8</sup>, último período para o qual foi realizada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Após a instituição da PNAD Contínua, foram feitas modificações na amostra e no questionário que inviabilizaram o cálculo das estimativas de acordo com a metodologia instituída pela FJP.

Especificamente, foram mantidos na amostra apenas os domicílios particulares permanentes, de forma que a pesquisa deixou de incluir em sua amostra os domicílios improvisados e coletivos.

Além disso, a pesquisa deixou de contabilizar diferentes famílias dentro de um mesmo domicílio e retirou a questão sobre se as famílias secundárias tinham intenção de se mudar de residência (esta última questão deixou de existir já na PNAD 2015). Estas alterações impactaram diretamente o cálculo do componente do déficit que se refere a famílias secundárias em coabitação familiar involuntária. Há também diferenças menores no que tange ao déficit qualitativo, especificamente nos componentes Ausência de Banheiro Exclusivo e Esgotamento Sanitário, com relação à maneira como a questão sobre os temas foi formulada a partir da PNAD Contínua.

Assim, para analisar a evolução mais recente do déficit habitacional, torna-se necessário adotar hipóteses, especialmente para o déficit quantitativo. A metodologia empregada é detalhada no Apêndice A.

#### **4.2 Resultados para o Déficit Quantitativo**

A Tabela 9 mostra a evolução do déficit quantitativo, entre 2011 e 2019. Até 2015, os dados são os calculados pela Fundação João Pinheiro. De 2016 a 2019, os números correspondem a novas estimativas.

---

<sup>8</sup> Ressalta-se que, no momento de elaboração deste relatório, a FJP ainda não havia publicado os resultados atualizados para 2016 a 2019, o que ocorreu ao fim de março de 2021. Ressalta-se que os valores encontrados neste trabalho seguem, grosso modo, a evolução encontrada pelas novas estimativas oficiais, em que pese diferenças de níveis resultantes de mudanças metodológicas.

**Tabela 9: Déficit Habitacional Quantitativo por componente - 2011 a 2019**

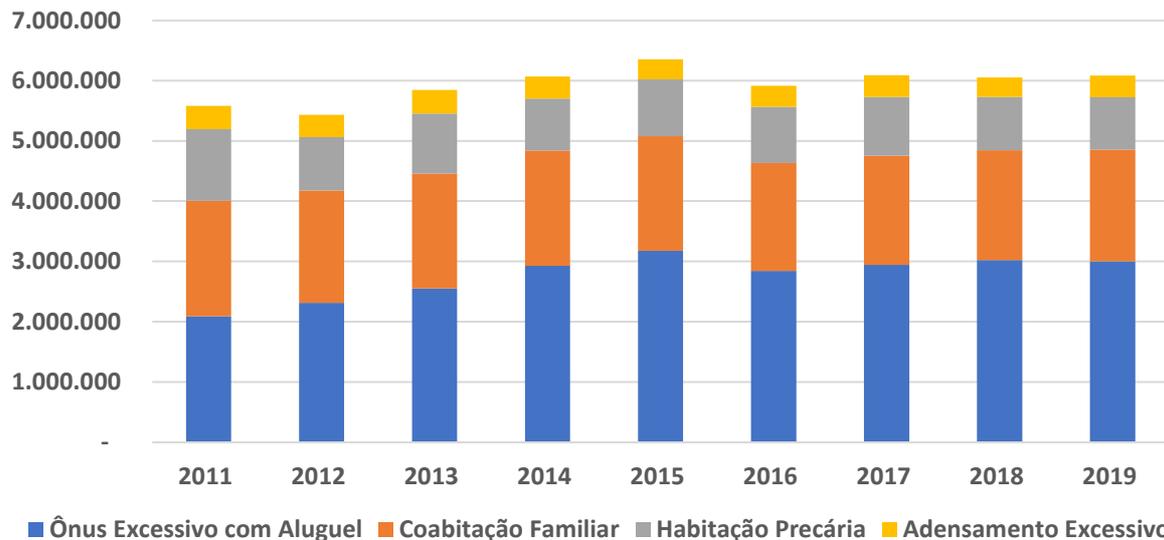
Componentes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 % até 3 SM	2019 % até R\$ 1.800
Habitação Precária	1.187.903	883.777	997.264	863.030	942.631	928.892	972.501	884.624	872.615	91	78
Coabitação Familiar	1.916.716	1.865.457	1.905.085	1.911.598	1.902.490	1.793.776	1.812.340	1.819.093	1.854.194	50	26
Ônus Excessivo com Aluguel	2.091.392	2.310.642	2.553.436	2.926.543	3.177.772	2.840.299	2.942.388	3.023.803	2.999.362	100	80
Adensamento Excessivo	385.957	370.686	390.255	366.890	332.850	350.860	360.740	324.888	358.295	65	35
<b>Total</b>	<b>5.581.968</b>	<b>5.430.562</b>	<b>5.846.040</b>	<b>6.068.061</b>	<b>6.355.743</b>	<b>5.913.827</b>	<b>6.087.970</b>	<b>6.052.408</b>	<b>6.084.466</b>	81	60

Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração: SECAP/ME/ME.

Observa-se que o déficit habitacional quantitativo cresceu de 5,6 milhões de domicílios em 2011 para 6,1 milhões em 2019. Contudo, o pico ocorreu em 2015, com 6,4 milhões de domicílios. Em 2019, o ônus excessivo com aluguel representou quase a metade do déficit, com 3 milhões de famílias nessa situação. A coabitação familiar apresentou 1,9 milhões de domicílios, a habitação precária contribuiu com 0,9 milhões e o componente de adensamento excessivo contabilizou 358 mil unidades.

O Gráfico 10 ilustra a participação de cada um dos componentes na composição do déficit habitacional total, de 2011 a 2019.

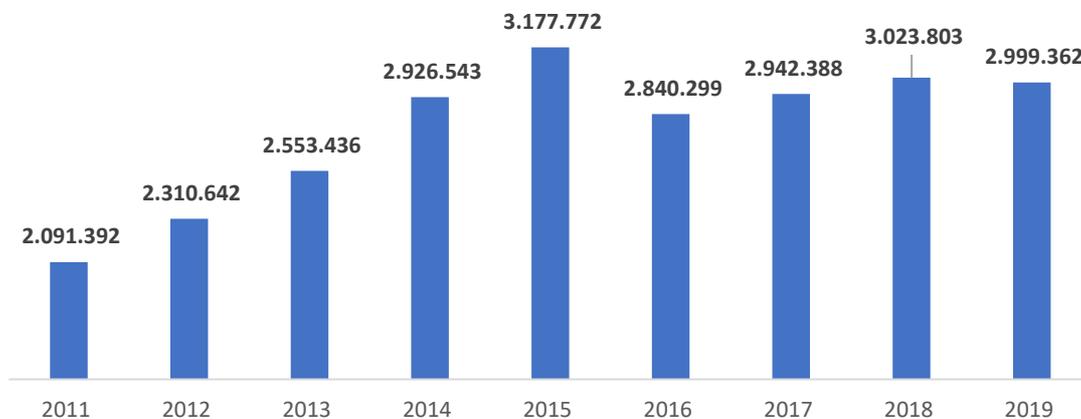
**Gráfico 10: Déficit Habitacional Quantitativo por componente - 2011 a 2019**



Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração: SECAP/ME

Os resultados mostram que o principal componente do déficit continua a ser o ônus excessivo com aluguel, que representou quase a metade do total do déficit. Após forte crescimento entre 2011 e 2015, o componente se estabilizou nos anos seguintes, correspondendo a cerca de 3 milhões de unidades habitacionais em 2019. Os demais componentes apresentaram comportamento relativamente estável no período. O Gráfico 11 mostra a evolução do ônus excessivo com aluguel no tempo.

**Gráfico 11: Evolução do Ônus Excessivo com Aluguel entre 2011 e 2019**



Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração: SECAP/ME

A Faixa 1 do MCMV foi desenhada inicialmente com foco na redução do déficit habitacional das famílias de até 3 salários-mínimos<sup>9</sup>. Os reajustes do limite de rendimento familiar para ter acesso aos imóveis na Faixa 1 do Programa foram bastante inferiores às correções do salário-mínimo e, atualmente, este limite é de R\$ 1.800,00.

Por isso, as duas últimas colunas da Tabela 9 foram incluídas, mostrando a concentração do déficit sobre as famílias com renda de até 3 salários-mínimos mensais (R\$ 2.994,00 em 2019) e sobre as famílias com renda de até R\$ 1.800,00.<sup>10</sup>

A participação dos domicílios de renda mais baixa no déficit é maior nos componentes Habitação Precária (91% até 3 salários-mínimos e 78% até R\$ 1.800,00) e Ônus Excessivo com Aluguel (100% até 3 salários-mínimos e 80% até R\$ 1.800,00)<sup>11</sup>.

Estima-se que 81% do déficit total se encontre nas famílias com rendimento domiciliar de até 3 salários-mínimos mensais e que 60% se concentre sobre as famílias com rendimento mensal de até R\$ 1.800,00. Portanto, uma política focada no déficit quantitativo tende a beneficiar, majoritariamente, famílias de baixa renda. Contudo, o enquadramento no déficit não é uma condição necessária para obter o benefício, portanto o critério de renda da Faixa 1 não garante a redução do déficit habitacional, embora esteja correlacionado.

A Tabela 10 mostra a distribuição regional do déficit e do número total de domicílios para o ano de 2019. O déficit se concentra na região Sudeste, com 42% de participação sobre o total. É interessante observar que a distribuição regional dos domicílios, que acumula 72,4 milhões de unidades, é similar à distribuição do déficit, com concentração no Sudeste, com 44%, seguido de Nordeste, com 26% e região Sul, com 12%, havendo apenas pequena inversão entre Norte e Centro-Oeste, com 10% e 9% de participação, respectivamente.

**Tabela 10: Distribuição dos componentes do déficit habitacional quantitativo por região geográfica**

Componentes	2019	%					
		N	NE	SE	S	CO	Total
Habitação Precária	872.615	27	39	10	15	9	100
Coabitação Familiar	1.854.194	10	29	41	12	8	100
Ônus Excessivo com Aluguel	2.999.362	5	23	51	12	9	100
Adensamento Excessivo	358.295	11	21	55	6	7	100
<b>Total</b>	<b>6.084.466</b>	<b>10</b>	<b>27</b>	<b>42</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>100</b>
<b>Total de Domicílios</b>	<b>72.394.728</b>	<b>7</b>	<b>26</b>	<b>44</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>100</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração: SECAP/ME

Pode-se depreender que o componente habitação precária é mais importante nas regiões Norte e Nordeste, pois a proporção de domicílios nesta situação é bastante superior à proporção do total de domicílios nestas regiões.

Os componentes ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em imóvel alugado, por sua vez, apresentam maior concentração na região Sudeste, relativamente à distribuição dos domicílios.

A Tabela 11 mostra a proporção do déficit quantitativo total sobre o total de domicílios, nos anos de 2015 e 2019, por região geográfica e Unidade da Federação (UF).

<sup>9</sup> O limite da renda domiciliar para os beneficiários do MCMV - Faixa 1 era de R\$ 1.395,00 na implantação do programa, equivalente a três salários-mínimos (R\$ 465,00) do ano de 2019.

<sup>10</sup> Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida.

<sup>11</sup> O enquadramento elevado se dá pela própria definição do componente, de famílias que recebem até 3 salários-mínimos e despendem mais de 30% de sua renda com o pagamento de aluguel.

**Tabela 11: Proporção déficit quantitativo/domicílios, por região e UF**

Região/UF	Déficit/Domicílios (%)		Variação (p.p.)	Qtd. Domicílios 2019
	2015	2019		
<b>Norte</b>	<b>12,6</b>	<b>11,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>5.409.635</b>
Rondônia	8,6	7,0	-1,6	592.784
Acre	11,7	8,7	-3,0	267.280
Amazonas	14,5	15,3	0,9	1.099.675
Roraima	14,2	25,9	11,7	153.230
Pará	13,3	10,3	-3,0	2.549.275
Amapá	14,1	10,7	-3,4	221.345
Tocantins	9,9	9,2	-0,7	526.045
<b>Nordeste</b>	<b>11,0</b>	<b>8,6</b>	<b>-2,4</b>	<b>18.959.410</b>
Maranhão	20,0	13,4	-6,6	2.096.848
Piauí	10,9	8,0	-2,9	1.030.825
Ceará	10,7	9,0	-1,7	2.975.053
Rio Grande do Norte	10,6	7,6	-3,0	1.146.761
Paraíba	9,8	8,3	-1,5	1.312.261
Pernambuco	9,6	8,6	-1,0	3.279.136
Alagoas	9,2	9,9	0,8	1.126.028
Sergipe	12,8	8,4	-4,4	790.803
Bahia	9,2	6,8	-2,4	5.201.695
<b>Sudeste</b>	<b>8,4</b>	<b>8,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>31.519.169</b>
Minas Gerais	8,1	6,4	-1,7	7.461.789
Espírito Santo	8,0	7,0	-1,1	1.421.666
Rio de Janeiro	7,7	7,8	0,1	6.499.360
São Paulo	8,8	9,2	0,4	16.136.354
<b>Sul</b>	<b>7,0</b>	<b>6,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>10.945.550</b>
Paraná	7,5	7,2	-0,2	4.042.233
Santa Catarina	8,4	7,4	-0,9	2.560.201
Rio Grande do Sul	5,8	5,8	0,0	4.343.116
<b>Centro-Oeste</b>	<b>9,9</b>	<b>9,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>5.560.964</b>
Mato Grosso do Sul	9,7	10,0	0,3	927.460
Mato Grosso	8,1	10,2	2,1	1.144.361
Goiás	9,4	8,6	-0,8	2.480.419
Distrito Federal	13,5	10,7	-2,8	1.008.724
<b>Brasil</b>	<b>9,3</b>	<b>8,4</b>	<b>-0,9</b>	<b>72.394.728</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração: SECAP/ME

A distribuição dos domicílios é bastante concentrada na região Sudeste (31,5 milhões de unidades), com destaque para o estado de São Paulo (16,1 milhões de unidades). Em seguida, aparecem a região Nordeste, com 19 milhões de unidades, a região Sul, com 10,9 milhões, e Centro-Oeste e Norte, quase empatadas, com 5,6 e 5,4 milhões de unidades, respectivamente.

No país, cerca de 8,4% dos domicílios estão enquadrados em um dos componentes do déficit habitacional quantitativo. A região Norte é a que apresenta maior proporção (11,2%) de domicílios em situação de déficit. Roraima é o estado que apresenta a maior proporção nacional, com índice de 16,6%. Amazonas (13,2%), Pará (11,4%), Amapá (11,3%) e Tocantins (9,9%) também apresentam proporção superior à média nacional, de 8,4%. Acre (8,2%) e Tocantins (7,6%), por sua vez, apresentam indicador inferior à média brasileira.

A região Nordeste apresenta proporção (8,6%) apenas ligeiramente superior à média nacional. O estado do Maranhão tem o maior indicador da região (13,3%), e o segundo maior do país. Alagoas (10%), Ceará (9,2%) e Sergipe (8,6%) apresentam indicador superior à média nacional, enquanto Pernambuco (8,3%), Piauí (8,2%) Paraíba (8%), Rio Grande do Norte (7,8%) e Bahia (6,8%) possuem proporção inferior à média brasileira.

A região Sudeste apresenta indicador (8,2%) ligeiramente inferior à média nacional. O Estado de São Paulo é o único da região com valor superior à média brasileira, com 9,2% dos domicílios em situação de déficit.

O Sul é a região com menor proporção de domicílios enquadrados no déficit habitacional quantitativo (6,7%). O Rio Grande do Sul é aquele que apresenta o menor indicador entre os estados, no valor de 5,8%.

No Centro-Oeste, todas as Unidades da Federação apresentam proporção superior à média nacional, o que implica que o indicador regional (9,5%) também o seja. Destaque para o Distrito Federal, com o maior indicador (11,3%), seguido de Mato Grosso (9,5%), Goiás (9,2%) e Mato Grosso do Sul (8,5%).

Destaca-se ainda que a proporção de domicílios enquadrados no déficit quantitativo sobre o total de domicílios caiu em todas as regiões do país. A média da variação foi de -0,9 p.p., causada tanto por uma redução em números absolutos do indicador de déficit (6,36 milhões em 2015 contra 6,09 milhões em 2019 – ver Tabela 9) quanto por uma elevação do número total de domicílios no período, que passou de 68,23 milhões em 2015 para 72,39 milhões em 2019.

A redução no indicador da região Norte no período (-1,4 p.p.) foi observada sobre os componentes coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel. As principais diminuições se deram nos estados do Acre (-3,5 p.p.), Amapá (-2,8 p.p.) e Pará (-1,8 p.p.).

A redução no índice foi expressiva para a região Nordeste (-2,4 p.p.), com destaque para o estado do Maranhão (-6,7 p.p.), que registrou, por longa margem, a maior variação negativa entre as Unidades Federativas. Sergipe (-4,2 p.p.), Rio Grande do Norte (2,8 p.p.), Piauí (-2,7 p.p.) e Bahia (-2,4 p.p.) também observaram variações expressivas. A redução foi observada de forma mais acentuada no componente habitação precária, mas também nos componentes coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel.

O indicador manteve-se próximo à estabilidade na região Sudeste (-0,2 p.p.). A ligeira redução foi puxada pelas quedas nos indicadores dos estados de Minas Gerais (-1,7 p.p.) e Espírito Santo (-1,1 p.p.), enquanto Rio de Janeiro (+0,1 p.p.) e São Paulo (+0,4 p.p.) apresentaram elevação.

Observou-se ligeira redução no indicador na região Sul (-0,3 p.p.), devida à variação negativa ocorrida no componente ônus excessivo com aluguel. Entre os estados da região, destaque para a diminuição ocorrida em Santa Catarina (-0,9 p.p.).

Na região Centro-Oeste, também houve pequena redução no indicador (-0,4 p.p.). Enquanto observou-se diminuição expressiva no indicador de Distrito Federal (-2,1 p.p.) e Mato Grosso do Sul (-1,2 p.p.), o estado do Mato Grosso apresentou variação positiva no período (+1,4 p.p.).

### 4.3 Resultados para o Déficit Qualitativo

A Tabela 12 mostra a evolução do déficit qualitativo, entre 2011 e 2019, com dados da Fundação João Pinheiro até o ano de 2015<sup>12</sup>. Os componentes do déficit qualitativo foram divididos em três grandes grupos:

- Problemas relacionados à falta de infraestrutura pública;

---

<sup>12</sup> Com exceção das informações por grupo e total.

- Problema relacionado à falta de regularização fundiária;
- Problemas que podem ser revertidos com ações de melhoria habitacional.

Na Tabela 12, são apresentados o déficit por componentes, em cada um dos três grupos, e o déficit qualitativo total. Para um domicílio ser enquadrado em situação de déficit, nos grupos relacionados à infraestrutura e melhoria habitacional, deve haver neste domicílio a presença de um ou mais componentes de déficit que se relacionam àquele grupo.

Para ser enquadrado no déficit qualitativo total, a regra é, da mesma forma, que o domicílio se enquadre em ao menos um dos problemas relacionados ao déficit qualitativo. Desta forma, a soma simples dos componentes não é igual ao total dos grupos, pois um mesmo domicílio pode estar enquadrado em mais de um componente.

Tabela 12: Déficit Habitacional Qualitativo por componente, por grupo e total - 2011 a 2019

Componentes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 % até 3 SM	2019 % até R\$ 2.000
Esgotamento Sanitário	7.456.029	7.723.041	8.519.094	7.723.041	6.859.051	6.171.719	5.715.261	5.339.248	4.989.483	73	53
Abastecimento de Água	3.871.472	3.607.350	3.778.946	3.607.350	3.773.074	3.509.538	3.635.410	3.678.968	4.070.148	67	48
Coleta de Lixo	808.796	889.334	699.116	889.334	603.182	801.730	690.316	640.265	553.350	85	70
Energia Elétrica	43.053	34.536	29.068	34.536	22.959	20.359	30.502	58.861	40.750	91	89
<b>Infraestrutura Pública</b>	<b>10.240.927</b>	<b>10.323.559</b>	<b>11.092.282</b>	<b>11.275.888</b>	<b>9.692.097</b>	<b>8.900.428</b>	<b>8.913.441</b>	<b>8.627.504</b>	<b>8.457.493</b>	<b>74</b>	<b>51</b>
<b>Inadequação Fundiária</b>	<b>2.117.960</b>	<b>2.041.402</b>	<b>1.969.077</b>	<b>1.888.384</b>	<b>1.867.647</b>	<b>2.514.972</b>	<b>2.884.350</b>	<b>2.996.006</b>	<b>3.557.117</b>	<b>45</b>	<b>30</b>
Adensamento em Domicílios Próprios	1.097.958	1.073.720	1.016.333	958.180	1.020.675	1.091.099	1.079.165	1.051.349	1.055.423	67	48
Cobertura Inadequada	900.953	848.218	944.999	938.837	830.720	862.832	1.058.061	975.451	1.023.757	65	45
Ausência de Banheiro Exclusivo	266.589	261.408	209.947	236.184	191.322	244.304	341.969	371.412	359.872	94	85
<b>Melhoria Habitacional</b>	<b>2.190.562</b>	<b>2.128.090</b>	<b>2.128.398</b>	<b>2.038.026</b>	<b>1.992.296</b>	<b>2.126.442</b>	<b>2.401.267</b>	<b>2.316.687</b>	<b>2.345.707</b>	<b>69</b>	<b>51</b>
<b>Total</b>	<b>13.430.067</b>	<b>13.402.679</b>	<b>14.129.417</b>	<b>14.167.049</b>	<b>12.674.252</b>	<b>12.549.781</b>	<b>13.031.023</b>	<b>12.776.439</b>	<b>13.052.219</b>	<b>64</b>	<b>44</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração: SECAP/ME

Pode-se observar que, entre 2015, ano dos últimos dados disponíveis, e 2019, houve redução expressiva do número de domicílios enquadrados em componentes do déficit relacionados à infraestrutura pública (-1,2 milhões de unidades), devido sobretudo à redução da deficiência em esgotamento sanitário no período.

Houve, por outro lado, aumento expressivo de famílias em situação de inadequação fundiária (+1,7 milhão de unidades), movimento superior à redução observada no grupo infraestrutura pública. O resultado global foi um aumento (+377 mil unidades) do déficit habitacional qualitativo total no período.

Neste caso, a soma das variações dos grupos não é igual à variação total, devido ao fato já citado de que um só domicílio pode ter características de mais de um componente. Com relação a este ponto, percebe-se que o valor total do déficit qualitativo não é muito inferior ao valor da soma dos componentes individuais, o que denota que a intersecção entre os componentes não é expressiva, ou seja, não é majoritário o conjunto dos domicílios que se enquadram em mais de um componente do déficit.

Do total de cerca de 13,05 milhões de unidades habitacionais enquadradas no déficit habitacional qualitativo no ano de 2019, 64% concentram-se nas famílias com renda mensal de até 3 salários-mínimos mensais e, 44%, nas famílias com renda de até R\$ 2.000,00 ao mês.<sup>13</sup>

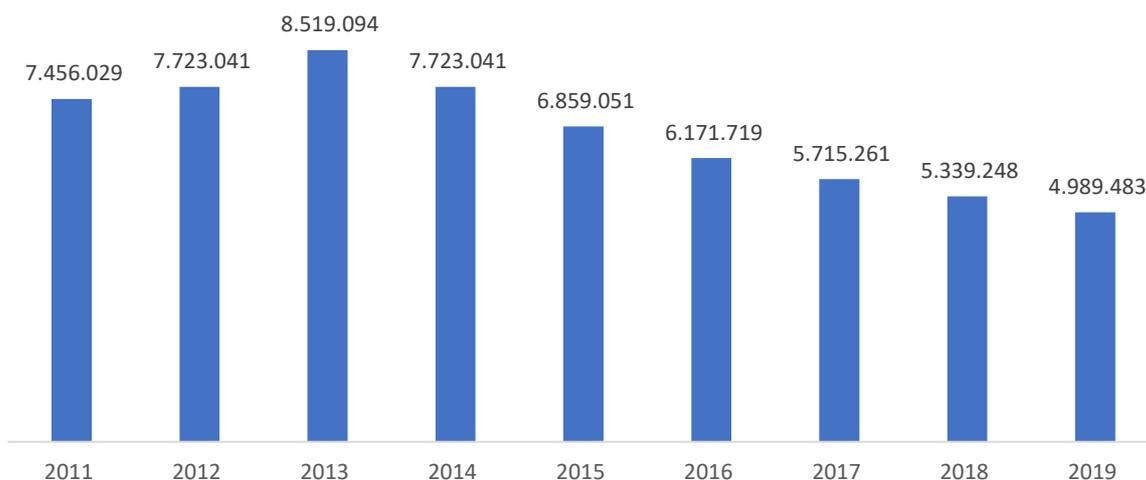
A inadequação fundiária é o grupo do déficit qualitativo com menor participação relativa das famílias que recebem rendimentos mais baixos: 45% do déficit está presente nas famílias com renda domiciliar de até 3 salários-mínimos mensais e 30% nas famílias de rendimento de até R\$ 2.000,00 ao mês. No grupo de melhoria habitacional, a participação é de 69% e 51% das famílias, respectivamente. O grupo relacionado à inadequação da infraestrutura pública é o mais concentrado nas faixas menores de renda, com 74% e 51% de participação, respectivamente.

Os dados da Tabela 12 mostram que a deficiência no esgotamento sanitário segue como o componente mais importante do déficit habitacional qualitativo, embora tenha observado redução expressiva no período, passando de 7,5 milhões de domicílios em 2011 para 5 milhões em 2019. O Gráfico 12 mostra a evolução dos números de esgotamento sanitário.

---

<sup>13</sup> Grupo 1 do Programa Casa Brasileira. Para a construção desta coluna da Tabela 12, os rendimentos foram corrigidos a preços do ano de 2020, de acordo com o IPCA, e não levam em conta os valores percebidos a título de seguro-desemprego, de Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família, de forma a compatibilizar o rendimento domiciliar da PNAD ao do Grupo Urbano 1, como definido pelo Decreto 10.600/2021.

**Gráfico 12: Evolução do componente Esgotamento Sanitário entre 2011 e 2019**



Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração: SECAP/ME

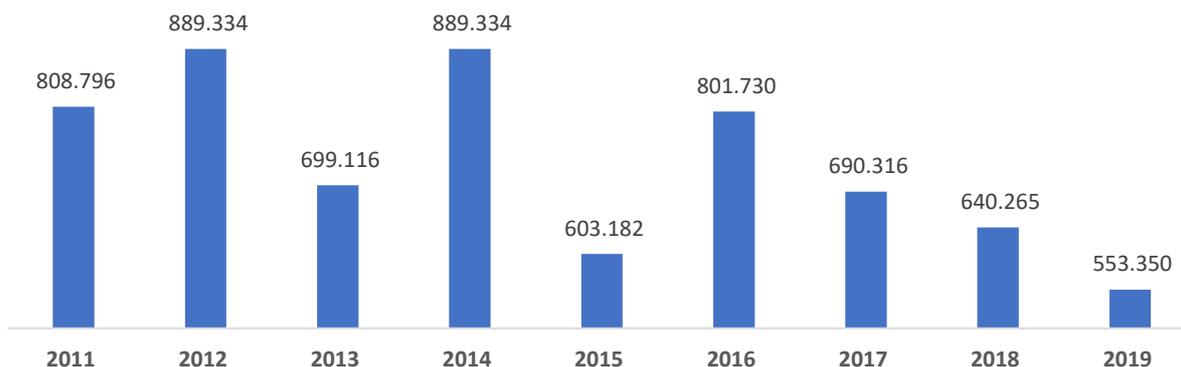
Em seguida, em importância numérica, aparece a ausência de abastecimento de água encanada, presente em cerca de 4 milhões de domicílios em 2019. O componente apresentou comportamento relativamente estável no período.

Os demais componentes ligados à infraestrutura pública são a ausência de coleta de lixo e do fornecimento de energia elétrica.

Com relação a este último, o país quase atingiu a universalização na disposição de energia elétrica às famílias, embora o número não tenha apresentado redução no período, se mantendo em algumas dezenas de milhares de unidades habitacionais.

A ausência de coleta de lixo, por sua vez, foi reduzida no período, de cerca de 810 mil domicílios para cerca de 550 mil. O Gráfico 13 mostra a evolução do componente no período.

**Gráfico 13: Evolução do componente Coleta de Lixo entre 2011 e 2019**

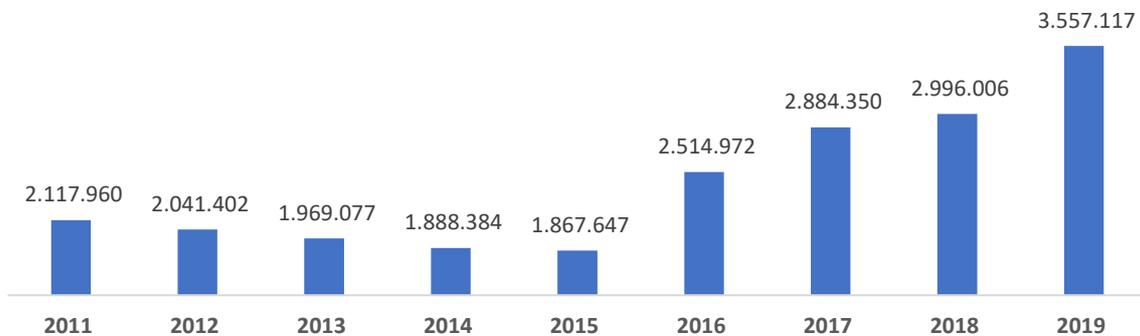


Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração: SECAP/ME

O Gráfico 14 mostra a evolução da inadequação fundiária no período. A inadequação fundiária é o componente do déficit qualitativo com menor participação relativa das famílias presentes nas faixas de renda mais baixas: 45% do déficit está presente nas famílias com rendimento domiciliar de até 3 salários-mínimos mensais, enquanto nos demais componentes a participação é pelo menos superior a 65%, que é o caso da cobertura inadequada.

A inadequação fundiária é também o componente que mais cresceu no período, o que ocorreu entre 2015 e 2019. Em 2015, eram 1,9 milhões de famílias nesta situação, número que passou para 3,6 milhões em 2019.

**Gráfico 14: Evolução do componente Inadequação Fundiária entre 2011 e 2019**



Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração: SECAP/ME

Por fim, os demais componentes, quais sejam, Adensamento em Domicílios Próprios, Cobertura Inadequada e Ausência de Banheiro Exclusivo, são aqueles passíveis de serem revertidos por meio de reformas ou melhorias na unidade habitacional.

Eles apresentaram tendência praticamente estável no período. Há uma ressalva a se fazer neste aspecto: embora o componente Ausência de Banheiro Exclusivo tenha crescido a partir de 2017, a provável causa é a formulação da questão sobre o tema na PNAD Contínua, como foi discutido anteriormente.

A Tabela 13 mostra a distribuição regional do déficit qualitativo e do número total de domicílios para o ano de 2019.

**Tabela 13: Distribuição dos componentes do déficit habitacional qualitativo por região geográfica**

Componente	2019	%					Total
		N	NE	SE	S	CO	
Esgotamento Sanitário	4.989.483	18	43	19	10	10	100
Abastecimento de Água	4.070.148	31	31	24	9	5	100
Coleta de Lixo	553.350	16	58	19	5	3	100
Energia Elétrica	40.750	9	51	27	8	5	100
<b>Infraestrutura Pública</b>	<b>8.457.493</b>	<b>22</b>	<b>38</b>	<b>22</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>100</b>
<b>Inadequação Fundiária</b>	<b>3.557.117</b>	<b>5</b>	<b>23</b>	<b>54</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>100</b>
Adensamento em Domicílios Próprios	1.055.423	17	25	47	7	5	100
Cobertura Inadequada	1.023.757	26	18	14	37	5	100
Ausência de Banheiro Exclusivo	359.872	33	53	9	3	2	100
<b>Melhoria Habitacional</b>	<b>2.345.707</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>13.052.219</b>	<b>16</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>100</b>
<b>Total de Domicílios</b>	<b>72.394.728</b>	<b>7</b>	<b>26</b>	<b>44</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>100</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração: SECAP/ME

Pode-se observar que os componentes de infraestrutura, quais sejam, Esgotamento Sanitário, Abastecimento de Água, Coleta de Lixo e Energia Elétrica, são todos eles concentrados nas regiões Norte ou Nordeste. A proporção de domicílios nestas situações é bastante superior à proporção do total de domicílios nestas regiões e é também superior às outras regiões em números absolutos.

A inadequação fundiária é bastante concentrada na região Sudeste, enquanto os componentes do grupo referente à melhoria habitacional distribuem-se entre as regiões.

O adensamento em domicílios próprios se sobressai na região Sudeste em termos absolutos, mas também é importante na região Norte em termos relativos. O componente cobertura inadequada é presente sobretudo nas Regiões Norte e Sul e a ausência de banheiro exclusivo é majoritariamente concentrada nas regiões Norte e Nordeste.

A Tabela 14 mostra a proporção do déficit qualitativo total sobre o total de domicílios, nos anos de 2015 e 2019, por região geográfica e Unidade da Federação.

Tabela 14: Proporção déficit qualitativo/domicílios, por região e UF

Região/UF	Déficit/Domicílios (%)		Variação (p.p.)	Qtd. Domicílios 2019
	2015	2019		
<b>Norte</b>	<b>39,1</b>	<b>39,8</b>	<b>0,7</b>	<b>5.409.635</b>
Rondônia	50,7	43,8	-6,8	592.784
Acre	42,8	38,3	-4,5	267.280
Amazonas	36,3	35,5	-0,7	1.099.675
Roraima	9,7	23,9	14,2	153.230
Pará	38,9	43,1	4,2	2.549.275
Amapá	79,7	60,2	-19,5	221.345
Tocantins	23,4	25,3	2,0	526.045
<b>Nordeste</b>	<b>23,1</b>	<b>22,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>18.959.410</b>
Maranhão	26,7	26,0	-0,8	2.096.848
Piauí	6,8	11,5	4,7	1.030.825
Ceará	30,4	17,2	-13,2	2.975.053
Rio Grande do Norte	27,3	41,1	13,7	1.146.761
Paraíba	20,0	18,8	-1,2	1.312.261
Pernambuco	28,1	27,2	-0,9	3.279.136
Alagoas	37,7	27,2	-10,5	1.126.028
Sergipe	15,7	19,8	4,1	790.803
Bahia	15,6	19,1	3,5	5.201.695
<b>Sudeste</b>	<b>11,9</b>	<b>13,0</b>	<b>1,1</b>	<b>31.519.169</b>
Minas Gerais	10,5	9,6	-0,9	7.461.789
Espírito Santo	12,2	14,9	2,7	1.421.666
Rio de Janeiro	21,5	22,9	1,4	6.499.360
São Paulo	8,8	10,4	1,6	16.136.354
<b>Sul</b>	<b>15,5</b>	<b>15,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>10.945.550</b>
Paraná	15,7	12,4	-3,3	4.042.233
Santa Catarina	15,1	15,9	0,8	2.560.201
Rio Grande do Sul	15,6	17,2	1,6	4.343.116
<b>Centro-Oeste</b>	<b>27,7</b>	<b>16,2</b>	<b>-11,4</b>	<b>5.560.964</b>
Mato Grosso do Sul	43,2	12,7	-30,5	927.460
Mato Grosso	35,0	17,1	-17,9	1.144.361
Goiás	26,3	20,8	-5,5	2.480.419
Distrito Federal	8,2	7,3	-0,8	1.008.724
<b>Brasil</b>	<b>18,7</b>	<b>18,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>72.394.728</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração: SECAP/ME

No Brasil, em média 18% dos domicílios, ou quase um em cada cinco, estão enquadrados em ao menos um dos componentes do déficit qualitativo e, portanto, estão em situação de déficit habitacional qualitativo.

A Região Norte é, de longe, a que apresenta a maior proporção de domicílios atingidos, com 39,8% dos domicílios enquadrados em algum dos componentes do déficit. O Estado do Amapá é, por larga diferença, aquele que apresenta maior proporção de domicílios em situação de déficit qualitativo (60%), seguido por Rondônia (43,8%), Pará (43,1%), Acre (38,3%) e Amazonas (35,5%). Na região, os estados do Tocantins (25,3%) e Roraima (23,9%) apresentam os menores índices, mas que ainda são superiores à média nacional de 18%.

O Nordeste é a segunda região com maior proporção de déficit qualitativo por domicílio (22,4%). O Estado do Rio Grande do Norte apresenta o percentual mais elevado na região (41,1%), valor próximo ao patamar médio observado na região Norte. Os estados de Pernambuco (27,2%), Alagoas (27,2%), Maranhão (26%), Sergipe (19,8%), Bahia (19,1%) e Paraíba (18,8%) também apresentam proporção superior à média nacional. Ceará (17,2%) e Piauí (11,5%), por sua vez, possuem proporções inferiores à média do país.

O Sudeste apresenta as menores proporções entre as regiões brasileiras, com 13% dos domicílios enquadrados em ao menos um componente do déficit, e o maior peso sobre o indicador brasileiro, devido ao número de domicílios presentes na região. O Rio de Janeiro é o único estado da região com indicador (22,9%) superior à média nacional.

A região Sul apresenta proporção de 15,1% e indicador inferior à média nacional em todos os seus estados. Na região Centro-Oeste, a proporção é de 16,2%, também inferior à média nacional. Destacam-se na região o Distrito Federal, com o menor indicador entre as Unidades da Federação (7,3%) e o estado de Goiás, com indicador (20,8%) superior à média nacional.

A proporção de domicílios enquadrados no déficit qualitativo sobre o total de domicílios caiu ligeiramente no período (-0,6 p.p.). Embora a quantidade total de habitações enquadradas no déficit tenha aumentado, de 12,73 milhões, em 2015, para 13,05 milhões, em 2019, houve elevação maior, proporcionalmente, no número total de domicílios, que passou de 68,23 milhões, em 2015, para 72,39 milhões, em 2019, o que justifica a redução em termos relativos.

A região Norte observou ligeira elevação em seu indicador (+0,7 p.p.). Na região, destacam-se a forte diminuição do índice observada no Amapá (-19,5 p.p.), causada principalmente pela redução no déficit em esgotamento sanitário e abastecimento de água, e a elevação observada em Roraima (+14,2 p.p.), devida ao crescimento do componente esgotamento sanitário.

A região Nordeste apresentou movimento contrário à região Norte, de pequena diminuição no indicador no período (-0,7 p.p.). Destacam-se os movimentos de forte redução nos estados do Ceará (-13,2 p.p.), pela queda no indicador relativo ao esgotamento sanitário, e Alagoas (-10,5 p.p.), devida aos componentes relativos à água e esgoto. Destaca-se, ainda, a grande elevação observada no Rio Grande do Norte (+13,7 p.p.), devida sobretudo ao crescimento do componente esgotamento sanitário no estado.

Enquanto a região Sudeste apresentou variação positiva no período (+1,1 p.p.), na região Sul, o movimento foi de ligeira diminuição (-0,4 p.p.). A região Centro-Oeste, por sua vez, apresentou variação fortemente negativa (-11,4 p.p.), de longe a maior entre as regiões geográficas. A causa foi a forte redução no índice observada nos estados do Mato Grosso do Sul (-30,5 p.p.), que foi, por uma grande diferença, a maior variação entre as Unidades Federativas, e do Mato Grosso (-17,9 p.p.), movimento quase totalmente concentrado sobre o componente esgotamento sanitário.

## **4.4 Distribuição dos indicadores de déficit habitacional com foco no Programa Casa Verde e Amarela**

### **4.4.1 Distribuição do déficit quantitativo**

De acordo com o Decreto 10.600/2021, o Programa Casa Verde e Amarela pode disponibilizar linhas de atendimento que considerem as necessidades habitacionais, conforme o déficit quantitativo, voltadas à:

- a. produção ou aquisição subsidiada de imóveis novos ou usados em áreas urbanas ou rurais;
- b. produção ou aquisição financiada de imóveis novos ou usados em áreas urbanas ou rurais;
- c. requalificação de imóveis em áreas urbanas;

d. locação social de imóveis em áreas urbanas;

Todas essas são políticas que têm como impacto esperado a redução do déficit habitacional quantitativo no país.

Os atendimentos que visem à produção ou à aquisição subsidiada de imóveis novos ou usados e à requalificação de imóveis em áreas urbanas (itens *a* e *c* da lista), por meio de recursos provenientes do FAR ou do FDS, têm como foco o grupo urbano de rendimentos 1 ou o grupo 2, para este último somente nos casos em que forem destinados a famílias que tenham sido deslocadas involuntariamente em decorrência da execução de programas e ações sob a gestão do Governo federal ou de desastres qualificados como situação de emergência ou calamidade pública ou famílias que residam em áreas de risco.

A contratação de operações de financiamento habitacional com recursos do FGTS (item *b* da lista) têm como foco principal os grupos 2 e 3 de rendimento, sendo que a concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União é limitada ao atendimento de famílias em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 4.000,00 (grupo 2).

A locação social (item *d* da lista) foi listada como uma possibilidade na legislação, de forma a permitir uma eventual aplicação futura da política. Porém, não foram estabelecidas regras específicas quanto ao seu público-alvo.

Da mesma forma que a subseção anterior apresentou indicadores para a melhoria habitacional e regularização fundiária, esta subseção apresenta a distribuição do indicador de déficit habitacional quantitativo urbano por grupos de renda e por localização geográfica, entre Unidades Federativas e em seu interior, com a divisão de cada uma delas entre capital, região metropolitana e demais municípios, com base nos dados da PNAD Contínua 2019. O objetivo é subsidiar a discussão sobre a alocação de recursos das políticas habitacionais do Programa Casa Verde e Amarela voltadas à redução do déficit quantitativo na área urbana<sup>14</sup>, que é onde deve ser alocada a maior parte dos recursos da política, comparativamente à área rural.

A Tabela 15 mostra a distribuição do déficit habitacional quantitativo urbano por faixas de renda.

**Tabela 15: Distribuição do déficit habitacional quantitativo urbano, por faixas de renda**

Indicador	Até R\$ 2.000,00 (%)	De R\$ 2.000,01 a R\$ 4.000,00 (%)	De R\$ 4.000,01 a R\$ 7.000,00 (%)	Mais de R\$ 7.000,00 (%)	Total (%)
<b>Déficit Habitacional Quantitativo</b>	<b>61,8</b>	<b>24,2</b>	<b>8,4</b>	<b>5,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

De acordo com a Tabela 15, 61,8% do déficit habitacional quantitativo urbano se concentra nos domicílios com rendimento domiciliar mensal de até R\$ 2.000,00, o que reforça a importância da existência de políticas habitacionais voltadas a este grupo.

A Tabela 16 mostra a distribuição do déficit, por Unidade da Federação, para os domicílios com rendimento domiciliar de até R\$ 2.000,00 (grupo 1), que é o foco das políticas de produção ou aquisição subsidiada de imóveis novos ou usados e de requalificação de imóveis.

<sup>14</sup> Os indicadores de melhoria habitacional e regularização fundiária também são referentes a áreas urbanas, por construção, de acordo com a metodologia proposta pela FJP.

**Tabela 16: Distribuição do déficit habitacional quantitativo urbano por região e UF, para domicílios com rendimento mensal de até R\$ 2.000,00**

Região/UF	Déficit Quantitativo	
	N. Domicílios	%
<b>Norte</b>	<b>306.774</b>	<b>9,09</b>
Rondônia	19.468	0,58
Acre	12.611	0,37
Amazonas	91.574	2,71
Roraima	22.476	0,67
Pará	121.199	3,59
Amapá	13.552	0,40
Tocantins	25.893	0,77
<b>Nordeste</b>	<b>952.381</b>	<b>28,22</b>
Maranhão	101.568	3,01
Piauí	27.786	0,82
Ceará	166.893	4,94
Rio Grande do Norte	54.255	1,61
Paraíba	69.676	2,06
Pernambuco	204.161	6,05
Alagoas	82.731	2,45
Sergipe	47.831	1,42
Bahia	197.482	5,85
<b>Sudeste</b>	<b>1.442.926</b>	<b>42,75</b>
Minas Gerais	284.239	8,42
Espírito Santo	57.585	1,71
Rio de Janeiro	284.116	8,42
São Paulo	816.985	24,21
<b>Sul</b>	<b>374.378</b>	<b>11,09</b>
Paraná	161.918	4,80
Santa Catarina	81.788	2,42
Rio Grande do Sul	130.671	3,87
<b>Centro-Oeste</b>	<b>298.535</b>	<b>8,85</b>
Mato Grosso do Sul	51.275	1,52
Mato Grosso	55.576	1,65
Goiás	132.201	3,92
Distrito Federal	59.482	1,76
<b>Brasil</b>	<b>3.374.994</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

No Brasil, estima-se que haja cerca de 3,37 milhões de domicílios com rendimento de até R\$ 2.000,00 mensais em situação de déficit. Estes domicílios localizam-se principalmente nas regiões Sudeste (42,75%) e Nordeste (28,22%). Entre as Unidades da Federação, destaca-se a participação do estado de São Paulo (24,21%).

A Tabela 17 mostra, para os domicílios com renda bruta de até R\$ 2.000,00, a distribuição do déficit habitacional quantitativo urbano entre capital, região metropolitana, exceto capital, ou demais municípios, para cada um dos estados brasileiros.

**Tabela 17: Distribuição do déficit habitacional quantitativo urbano entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal de até R\$ 2.000,00**

UF	Déficit Quantitativo			
	Capital	R.M. Exceto Capital	Demais Municípios	Total
<b>Norte</b>	<b>47</b>	<b>7</b>	<b>45</b>	<b>100</b>
Rondônia	42	-	58	100
Acre	66	-	34	100
Amazonas	74	4	21	100
Roraima	91	-	9	100
Pará	21	14	65	100
Amapá	68	16	16	100
Tocantins	23	-	77	100
<b>Nordeste</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>53</b>	<b>100</b>
Maranhão	23	3	74	100
Piauí	25	10	65	100
Ceará	39	16	45	100
Rio Grande do Norte	38	13	50	100
Paraíba	23	18	59	100
Pernambuco	17	33	50	100
Alagoas	61	9	30	100
Sergipe	42	16	42	100
Bahia	26	13	61	100
<b>Sudeste</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>53</b>	<b>100</b>
Minas Gerais	13	13	74	100
Espírito Santo	9	40	51	100
Rio de Janeiro	34	37	29	100
São Paulo	28	17	55	100
<b>Sul</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>67</b>	<b>100</b>
Paraná	20	12	68	100
Santa Catarina	10	10	80	100
Rio Grande do Sul	14	29	57	100
<b>Centro-Oeste</b>	<b>28</b>	<b>9</b>	<b>64</b>	<b>100</b>
Mato Grosso do Sul	44	-	56	100
Mato Grosso	25	6	69	100
Goiás	23	13	64	100
Distrito Federal	100	-	-	100
<b>Brasil</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>55</b>	<b>100</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

Assim como observado para os indicadores de melhoria habitacional e regularização fundiária, a distribuição do índice entre capital, região metropolitana e interior varia bastante entre os estados. O déficit habitacional quantitativo urbano pode ser muito concentrado na capital, como acontece sobretudo nos estados da região Norte, com destaque para Roraima (91%) e Amazonas (74%), ou pouco concentrado na capital, como ocorre no Espírito Santo (9%). A concentração na região metropolitana varia de valores próximos a zero, no Maranhão (3%) e Amazonas (4%), a 40% no Espírito Santo. No interior, o índice varia de 9%, em Roraima, a 80%, em Santa Catarina.

Este ponto levanta a questão de que a distribuição de recursos das políticas públicas voltadas à redução do déficit habitacional urbano poderia levar em consideração distintas metas dentro das Unidades da Federação, com a separação entre capital, região metropolitana e interior.

As tabelas com a distribuição geográfica dos indicadores para os Grupos 2 e 3 de renda, sobre os quais o foco de ação são as políticas de produção ou aquisição financiada de imóveis, são mostradas no Apêndice C do relatório.

#### 4.4.2 Distribuição da melhoria habitacional e regularização fundiária

Recentemente, foram aprovados os normativos centrais do Programa Casa Verde e Amarela, especificamente a Lei 14.118/2021 e o Decreto 10.600/2021. Além destes, foram publicados os normativos que aprovam o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, por meio da Resolução CCFDS 225/2020 e da Instrução Normativa 02/2021, que consiste em um componente fundamental do novo programa de habitação.

Os normativos estabelecem que os atendimentos a serem realizados pelo Programa considerarão três grupos de renda domiciliar, para famílias residentes em áreas urbanas:

- Grupo 1: renda bruta mensal familiar de até R\$ 2.000,00;
- Grupo 2: renda bruta mensal familiar de R\$ 2.000,01 até R\$ 4.000,00.
- Grupo 3: renda bruta mensal familiar de R\$ 4.000,01 até R\$ 7.000,00.

As ações de regularização fundiária serão realizadas somente em núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal (situação prevista no inciso I do caput do art. 13 da Lei n 13.465/2017). As ações devem promover a contratação simultânea de no mínimo cinquenta por cento mais uma das famílias residentes na área-alvo.

Dentre as famílias beneficiadas pela política de regularização fundiária e desde que possuam renda familiar mensal de até R\$ 2.000,00, até 20% das famílias da área receberão obras de melhoria habitacional.

A alocação de recursos do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional deve assegurar um valor mínimo por Unidade da Federação que permita a contratação de, ao menos, uma proposta e o restante dos recursos disponíveis devem ser distribuídos, entre as Unidades da Federação, proporcionalmente ao índice mais atualizado de Inadequação Habitacional, calculado pela Fundação João Pinheiro.

Com vistas a prover insumos para a discussão sobre a alocação de recursos para ações de regularização fundiária e melhoria habitacional, esta subseção apresenta um indicador para regularização fundiária e outro para melhoria habitacional e mostra sua distribuição nos grupos de renda acima mencionados e geográfica, que apresenta a alocação entre Unidades Federativas e em seu interior, com a divisão de cada uma delas entre capital, região metropolitana e demais municípios. Os indicadores foram construídos e distribuídos com base nos dados da PNAD Contínua 2019.

O indicador de regularização fundiária é o componente inadequação fundiária do déficit qualitativo, na metodologia da Fundação João Pinheiro. O indicador de melhoria habitacional é constituído pelos componentes adensamento excessivo em domicílios próprios, cobertura inadequada e ausência de banheiro exclusivo, construído por uma regra 'ou', de forma que o domicílio é contabilizado quando apresenta um ou mais destes componentes.

Em um primeiro momento, os indicadores foram distribuídos entre os três grupos de renda definidos pelos normativos do Programa Casa Verde e Amarela. Posteriormente, procedeu-se à distribuição geográfica dos indicadores, dentro de cada um dos três grupos.

A distribuição geográfica foi realizada primeiramente entre Unidades da Federação. Dentro de cada Unidade Federativa, os indicadores foram alocados:

- à capital do estado;

- aos municípios da região metropolitana (R.M.), com exceção da capital (quando houver Região Metropolitana);<sup>15</sup>
- aos municípios fora da região metropolitana (ou da capital, quando não houver região metropolitana no estado).

A Tabela 18 mostra a distribuição dos indicadores por grupos de renda.<sup>16</sup>

**Tabela 18: Indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional, por faixas de renda**

Indicador	Até R\$ 2.000,00 (%)	De R\$ 2.000,01 a R\$ 4.000,00 (%)	De R\$ 4.000,01 a R\$ 7.000,00 (%)	Mais de R\$ 7.000,00 (%)	Total (%)
<b>Regularização Fundiária</b>	<b>30</b>	<b>27</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	<b>100</b>
<b>Melhoria Habitacional</b>	<b>51</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>100</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

A Tabela 18 mostra que mais da metade (51%) do indicador de melhoria habitacional se concentra nos domicílios com rendimento domiciliar mensal de até R\$ 2.000,00, o que justifica a escolha do Grupo 1 como público-alvo para as ações de melhoria habitacional do Programa Casa Verde e Amarela.

O indicador de regularização fundiária, por sua vez, distribui-se mais uniformemente pelos grupos de renda, o que denota que a ausência de documento de posse do terreno é um problema bastante presente também nas faixas de rendimento mais altos.

A Tabela 19 mostra a distribuição dos indicadores por Unidade Federativa, para os domicílios do Grupo 1, com renda bruta de até R\$ 2.000,00.

<sup>15</sup> Os municípios das capitais de Campo Grande e Rio Branco não possuem regiões metropolitanas estabelecidas, e os municípios das regiões metropolitanas de Porto Velho, Boa Vista e Palmas não são utilizados como domínios de estimação na PNAD Contínua.

<sup>16</sup> Os rendimentos foram corrigidos a preços do ano de 2020, de acordo com o IPCA, e não levam em conta os valores percebidos a título de seguro-desemprego, de Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família, de forma a compatibilizar o rendimento domiciliar da PNAD aos grupos de renda, como definidos pelo Decreto 10.600/2021.

**Tabela 19: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional por região e UF, para domicílios com rendimento mensal de até R\$ 2.000,00**

Região/UF	Regularização Fundiária		Melhoria Habitacional	
	N. Domicílios	%	N. Domicílios	%
<b>Norte</b>	<b>97.680</b>	<b>9,23</b>	<b>317.790</b>	<b>26,41</b>
Rondônia	3.587	0,34	7.938	0,66
Acre	3.225	0,30	27.436	2,28
Amazonas	23.970	2,27	126.799	10,54
Roraima	1.030	0,10	5.766	0,48
Pará	56.928	5,38	125.739	10,45
Amapá	4.855	0,46	16.763	1,39
Tocantins	4.086	0,39	7.349	0,61
<b>Nordeste</b>	<b>356.664</b>	<b>33,72</b>	<b>429.592</b>	<b>35,70</b>
Maranhão	35.006	3,31	90.921	7,56
Piauí	7.410	0,70	19.150	1,59
Ceará	50.510	4,77	57.495	4,78
Rio Grande do Norte	12.939	1,22	14.487	1,20
Paraíba	32.622	3,08	22.347	1,86
Pernambuco	107.322	10,15	61.245	5,09
Alagoas	22.558	2,13	20.137	1,67
Sergipe	7.390	0,70	16.563	1,38
Bahia	80.908	7,65	127.249	10,57
<b>Sudeste</b>	<b>471.939</b>	<b>44,61</b>	<b>263.777</b>	<b>21,92</b>
Minas Gerais	66.152	6,25	63.181	5,25
Espírito Santo	14.809	1,40	14.476	1,20
Rio de Janeiro	195.240	18,46	77.732	6,46
São Paulo	195.738	18,50	108.388	9,01
<b>Sul</b>	<b>95.620</b>	<b>9,04</b>	<b>149.550</b>	<b>12,43</b>
Paraná	29.291	2,77	37.046	3,08
Santa Catarina	16.351	1,55	24.677	2,05
Rio Grande do Sul	49.978	4,72	87.826	7,30
<b>Centro-Oeste</b>	<b>35.913</b>	<b>3,39</b>	<b>42.659</b>	<b>3,54</b>
Mato Grosso do Sul	10.306	0,97	5.840	0,49
Mato Grosso	5.189	0,49	20.680	1,72
Goiás	17.653	1,67	11.877	0,99
Distrito Federal	2.765	0,26	4.263	0,35
<b>Brasil</b>	<b>1.057.816</b>	<b>100,00</b>	<b>1.203.368</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

No Brasil, estima-se que haja cerca de 1,06 milhão de domicílios com rendimento de até R\$ 2.000,00 mensais em situação de inadequação fundiária. Estes domicílios localizam-se principalmente nas regiões Sudeste (44,61%) e Nordeste (33,72%), com destaque para a participação dos estados de São Paulo (18,50%), Rio de Janeiro (18,46%) e Pernambuco (10,15%).

Existem cerca de 1,2 milhão de domicílios no país com necessidade de melhoria habitacional e com renda de até R\$ 2.000,00, de acordo com os dados da PNAD Contínua 2019. Estes domicílios localizam-se sobretudo nas regiões Nordeste (35,70%) e Norte (26,41%), com destaque para a participação relativa dos estados da Bahia (10,57%) e do Pará (10,45%).

A Tabela 20 mostra, para os domicílios do Grupo 1, com renda bruta de até R\$ 2.000,00, a distribuição dos indicadores entre capital, região metropolitana, exceto capital, ou demais municípios, para cada um dos estados brasileiros.

**Tabela 20: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal de até R\$ 2.000,00**

UF	Regularização Fundiária				Melhoria Habitacional			
	Capital	R.M. Exceto Capital	Demais Municípios	Total	Capital	R.M. Exceto Capital	Demais Municípios	Total
<b>Norte</b>	<b>47</b>	<b>12</b>	<b>41</b>	<b>100</b>	<b>26</b>	<b>8</b>	<b>66</b>	<b>100</b>
Rondônia	45	-	55	100	48	-	52	100
Acre	62	-	38	100	14	-	86	100
Amazonas	59	0	41	100	33	2	64	100
Roraima	69	-	31	100	70	-	30	100
Pará	42	19	39	100	21	12	68	100
Amapá	42	20	38	100	48	11	41	100
Tocantins	19	-	81	100	19	-	81	100
<b>Nordeste</b>	<b>37</b>	<b>24</b>	<b>39</b>	<b>100</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>64</b>	<b>100</b>
Maranhão	44	1	55	100	15	4	81	100
Piauí	26	6	69	100	15	6	79	100
Ceará	42	15	43	100	19	18	64	100
Rio Grande do Norte	12	16	72	100	18	12	70	100
Paraíba	46	25	29	100	24	23	53	100
Pernambuco	28	54	18	100	18	35	47	100
Alagoas	75	6	20	100	30	10	60	100
Sergipe	47	17	36	100	14	17	68	100
Bahia	34	8	58	100	15	4	81	100
<b>Sudeste</b>	<b>31</b>	<b>37</b>	<b>33</b>	<b>100</b>	<b>25</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>100</b>
Minas Gerais	6	33	61	100	12	11	77	100
Espírito Santo	12	72	16	100	11	49	40	100
Rio de Janeiro	34	54	12	100	24	49	27	100
São Paulo	38	18	44	100	32	35	33	100
<b>Sul</b>	<b>23</b>	<b>25</b>	<b>52</b>	<b>100</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>87</b>	<b>100</b>
Paraná	17	22	61	100	10	16	74	100
Santa Catarina	22	11	67	100	0	9	91	100
Rio Grande do Sul	27	32	42	100	4	3	93	100
<b>Centro-Oeste</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>72</b>	<b>100</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>76</b>	<b>100</b>
Mato Grosso do Sul	16	-	84	100	15	-	85	100
Mato Grosso	7	9	85	100	14	14	71	100
Goiás	39	0	61	100	29	0	71	100
Distrito Federal	100	-	-	100	100	-	-	100
<b>Brasil</b>	<b>34</b>	<b>28</b>	<b>38</b>	<b>100</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>54</b>	<b>100</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

A Tabela 20 mostra que a distribuição dos indicadores entre capital, região metropolitana e interior varia bastante entre os estados. Por exemplo, o indicador de regularização fundiária pode ser muito ou pouco concentrado na capital, como são, respectivamente, os casos de Alagoas (75%) e Minas Gerais (6%). Isso também vale para a concentração na região metropolitana, que varia de valores próximos a 0, em Goiás, Amazonas e Maranhão, a 72%, no Espírito Santo. No interior, o índice varia de 12%, no Rio de Janeiro, a 85%, no Mato Grosso.

O indicador de melhoria habitacional apresenta variações semelhantes. Na capital, pode ser 0, valor que se observa em Santa Catarina, ou 70%, em Roraima. Na região metropolitana, varia de valores próximos de zero, em Goiás, Amazonas e no Rio Grande do Sul, até 49%, no Espírito Santo e Rio de Janeiro. No interior, o indicador varia de 27%, no Rio de Janeiro, até 93%, no Rio Grande do Sul.

A análise da Tabela 20 mostra que os estados têm diferentes necessidades de ações de regularização fundiária e melhoria habitacional, conforme a distribuição da localização dos domicílios em situação de inadequação entre capital, região metropolitana ou interior. Este ponto leva à questão de como os recursos podem ser distribuídos regionalmente e dentro de cada Unidade de Federação. Especificamente, aponta no sentido da possibilidade de serem definidas metas de alocação de recursos separadas entre capital, região metropolitana e demais municípios.

As tabelas com a distribuição geográfica dos indicadores para os Grupos 2 e 3 de renda são mostradas no Apêndice B deste relatório. O público-alvo do Programa Casa Brasileira é a população de núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, para as ações de regularização fundiária. Para as ações de melhoria habitacional, o público-alvo é um pouco mais restrito, e se direciona às famílias habitantes destes núcleos com renda domiciliar de até R\$ 2.000,00. Devido ao foco do Programa em famílias de baixa renda, optou-se por apresentar no corpo do texto principal somente os indicadores referentes ao Grupo 1 de renda.

A Tabela 21 mostra, no universo das residências em situação de inadequação fundiária, o percentual dos domicílios com necessidade de melhoria habitacional, e o percentual dos domicílios com necessidade de melhoria habitacional ou infraestrutura. Os valores são apresentados por faixas de renda.

**Tabela 21: Percentual dos domicílios com necessidade de melhoria habitacional e infraestrutura, dentre aqueles com necessidade de regularização fundiária**

Indicador	Até R\$ 2.000,00 (%)	De R\$ 2.000,01 a R\$ 4.000,00 (%)	De R\$ 4.000,01 a R\$ 7.000,00 (%)	Mais de R\$ 7.000,00 (%)	Total (%)
Melhoria / Regularização	8,8	5,6	3,1	1,0	5,0
Melhoria e Infra / Regularização	29,0	20,0	11,1	4,2	17,2

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

A Tabela 21 mostra que as proporções são decrescentes com relação à renda. O Grupo 1, composto por domicílios com rendimento de até R\$ 2.000,00, apresenta a maior presença de domicílios com necessidade de melhora habitacional (8,8%), dentre aqueles em situação de inadequação fundiária. A constatação vai ao encontro da decisão de focalizar as ações de melhoria habitacional no Grupo 1 de renda, por meio do Programa Casa Verde e Amarela.

Por outro lado, os normativos da política estabelecem que apenas os domicílios beneficiados pela política de regularização fundiária estarão aptos a receber ações de melhoria habitacional, benefício que poderia ser estendido a todos os domicílios que compõem a área atendida na ação de regularização fundiária, visto que a intersecção entre domicílios sem a titularidade do terreno e residências com necessidade de melhoria não é predominante, mesmo nas faixas de renda mais baixas ou quando se considera a proporção do indicador composto de melhoria e infraestrutura, que poderia indicar um conjunto mais abrangente de domicílios com necessidade de ações de melhoria habitacional. Neste caso, a proporção no Grupo 1 passa a 29,0%, como mostra a Tabela 21.

A Tabela 22 mostra a correlação entre o indicador de melhoria habitacional e o de regularização fundiária, por região e Unidade da Federação, para os domicílios com rendimento mensal de até R\$ 2.000,00. Os valores de correlação são baixos em todas as regiões e Unidades Federativas, o que

reforça o argumento da aparente baixa intersecção entre domicílios com necessidade de melhoria habitacional e regularização fundiária.<sup>17</sup>

**Tabela 22: Correlação entre os indicadores de melhoria habitacional e regularização fundiária, por região e UF**

Região/UF	Correlação
<b>Norte</b>	<b>0,08</b>
Rondônia	0,07
Acre	0,11
Amazonas	0,07
Roraima	0,07
Pará	0,09
Amapá	0,03
Tocantins	- 0,02
<b>Nordeste</b>	<b>0,04</b>
Maranhão	0,02
Piauí	- 0,00
Ceará	0,06
Rio Grande do Norte	0,17
Paraíba	0,11
Pernambuco	0,04
Alagoas	0,00
Sergipe	0,02
Bahia	0,04
<b>Sudeste</b>	<b>0,03</b>
Minas Gerais	0,02
Espírito Santo	0,00
Rio de Janeiro	0,02
São Paulo	0,04
<b>Sul</b>	<b>0,06</b>
Paraná	0,04
Santa Catarina	0,04
Rio Grande do Sul	0,07
<b>Centro-Oeste</b>	<b>0,04</b>
Mato Grosso do Sul	0,09
Mato Grosso	0,12
Goiás	- 0,02
Distrito Federal	- 0,02
<b>Brasil</b>	<b>0,04</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

<sup>17</sup> A correlação também foi calculada entre o indicador de regularização fundiária e os componentes adensamento em domicílios próprios, cobertura inadequada e ausência de banheiro exclusivo, individualmente. Os resultados também foram próximos a zero, para os três casos.

## 4.5 Considerações sobre os indicadores de déficit habitacional

### 4.5.1 Focalização

De acordo com as estimativas realizadas, utilizando a PNAD Contínua 2019, cerca de 39% dos 7,6 milhões de domicílios sem casa própria e com renda de até R\$ 1.800,00 mensais (Faixa 1 do MCMV) estão enquadradas no déficit habitacional quantitativo.

Por um lado, o número é expressivo e o fato de quase dois quintos destas famílias se encontrarem no déficit habitacional atesta a importância da disposição de um Programa que vise retirar as famílias desta situação.

Por outro lado, mais da metade destas famílias não se encontram em situação de déficit. Desta forma, levar em conta efetivamente o enquadramento no déficit como critério de seleção, além da renda familiar mensal, pode melhorar a focalização do programa.

Os componentes habitação precária e ônus excessivo com aluguel estão bastante concentrados na faixa de renda de até R\$ 1.800,00 mensais e poderiam ser priorizados, sobretudo a habitação precária, pela condição física deteriorada da moradia.

A priorização do déficit qualitativo, por meio de ações de melhoria das unidades habitacionais e de regularização fundiária, como é proposta do Programa Casa Verde e Amarela, tem potencial de ser eficiente na alocação de recursos voltados a políticas de habitação. Isto porque os componentes 'Ausência de Banheiro Exclusivo', 'Adensamento em Domicílios Próprios' e 'Cobertura Inadequada', ligados à melhoria habitacional, e o componente "Inadequação Fundiária", ligado a ações de regularização, podem ser revertidos com um custo unitário inferior à construção de uma unidade habitacional.

Um ponto importante a se destacar é que apenas 15% dos domicílios urbanos duráveis próprios com rendimento de até R\$ 2.000,00 (Grupo 1 do Programa Casa Verde e Amarela) têm necessidade de ações de melhoria habitacional ou regularização fundiária. Desta forma, o comentário feito anteriormente com relação ao déficit quantitativo se aplica também a este caso.

O percentual relativamente baixo revela que o Programa precisa se preocupar com a focalização da política levando em consideração características dos beneficiários para além da renda, de forma a atingir as famílias que realmente necessitam das ações promovidas pela intervenção, ou seja, aquelas enquadradas efetivamente nos respectivos componentes do déficit qualitativo.

De fato, os normativos do Programa Casa Verde e Amarela revelam atenção quanto à questão de focalização dos beneficiários. As ações de regularização fundiária naturalmente incidem sobre os domicílios que não possuem documentação do terreno em que o imóvel está construído. Além disso, há preocupação com relação à renda dos beneficiários, já que as ações devem ser implementadas em núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, definidos por ato do Poder Executivo de cada município. A focalização com respeito à renda é especialmente importante no caso da inadequação fundiária, pois este é o componente com maior presença para além das classes de renda mais baixas.

As ações de melhoria habitacional estão desenhadas para ocorrer sobre uma parcela dos beneficiários das ações de regularização fundiária. Para a política de melhoria, também houve preocupação com relação à sua adequada focalização. A seleção dos beneficiários é realizada com base em um cadastro, denominado Cadastro Físico e Social, que é recolhido de cada um dos domicílios presentes na área alvo da intervenção, pela empresa ou entidade privada responsável pelo projeto das ações de melhoria e regularização. Neste cadastro, constam informações do imóvel, como situação da cobertura, do piso, forma de esgotamento sanitário, presença de banheiro exclusivo e número de moradores por dormitório, que permitem verificar o enquadramento de um domicílio específico nos componentes do déficit qualitativo de maneira efetiva. Só podem ser beneficiários das ações de

melhoria as famílias com rendimento mensal de até R\$ 2.000,00, pertencentes ao Grupo 1 do programa. O limite de rendimento para acesso ao Programa mostra-se adequado, já que os componentes ligados à melhoria habitacional, sobretudo o componente 'Ausência de Banheiro Exclusivo', são bastante presentes na população com renda domiciliar mais baixa, como mostra a Tabela 12.

#### 4.5.2 Distribuição dos recursos e dados

Os indicadores oficiais divulgados pela FJP de déficit habitacional deixaram de ser atualizados após a publicação dos números relativos a 2015, em decorrência de mudanças no questionário da PNAD Contínua com relação à PNAD. Uma questão que surge da não atualização dos índices de déficit habitacional é se ela pode ter causado alguma diferença na distribuição dos recursos do PMCMV.

A distribuição de recursos no Programa MCMV é realizada, de maneira geral, de acordo com a participação relativa de cada Unidade da Federação no déficit quantitativo. Como a variação da participação entre a última estimativa oficial, de 2015, para a estimativa atualizada, relativa ao ano de 2019, mostrada na Tabela 11, foi relativamente pequena na maior parte dos estados, com a exceção de variações negativas mais expressivas em estados das regiões Norte e Nordeste, não há indício de que estas variações podem ter causado grandes diferenças na distribuição dos recursos, frente àquela que seria realizada com base em dados mais atualizados. Além disso, há que se levar em consideração que os indicadores são calculados tomando por base uma pesquisa amostral, que varia ligeiramente ano a ano devido a sua própria natureza de cálculo. Ou seja, a análise apresentada não sugere que houve impacto expressivo na distribuição regional de recursos com base em dados defasados. Além disso, cabe destacar que o Ministério de Desenvolvimento Regional já encomendou, junto à Fundação João Pinheiro, a atualização dos indicadores de déficit habitacional para os anos mais recentes. Neste sentido, foi realizado recentemente o 'Seminário Internacional Pesquisa Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias: avanços e desafios',<sup>18</sup> que buscou soluções para os obstáculos impostos pelas mudanças no questionário da PNAD Contínua. A divulgação dos valores atualizados está prevista para o ano de 2021, sendo que a Fundação já apresentou ao Ministério resultados preliminares.

A Tabela 20 e a Tabela 17 mostram que a distribuição do déficit quantitativo e dos indicadores de melhoria habitacional e regularização fundiária entre capital, região metropolitana e interior pode variar bastante entre os estados. Estes achados indicam a possibilidade de serem definidas metas distintas de alocação de recursos dentro dos estados, separadas entre capital, região metropolitana e demais municípios.

Por fim, ainda que a Fundação João Pinheiro e este próprio relatório tenham buscado formas de contornar a ausência de informações na PNAD Contínua, a situação ideal seria que essas informações estivessem disponíveis. Desta forma, seria recomendável que o IBGE incluísse novamente no questionário da PNAD Contínua a diferenciação entre famílias principais e secundárias conviventes dentro de um mesmo domicílio e a pergunta sobre a intenção das famílias secundárias de se mudarem e constituírem outro domicílio.

#### 4.6 Impacto do PMCMV sobre o déficit habitacional

Considerando que um dos objetivos do Programa é a redução do déficit habitacional, uma maneira ingênua de avaliar a efetividade do PMCMV seria a simples observação da série do déficit habitacional. Como apontado nesta seção, verifica-se que houve ligeiro aumento (ou estabilidade a depender do ponto de partida) do déficit desde o início do Programa, mas isso leva a uma pergunta pertinente: por que as mais de 4 milhões de unidades habitacionais entregues até 2019 pelo Programa não levaram a uma redução observável do déficit, que terminou esse ano ao redor de 6 milhões?

---

<sup>18</sup> Material disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 25/11/2020.

Uma primeira explicação já foi dada a essa questão nesta seção, por meio da observação dos componentes do déficit e das análises apresentadas. Porém, outro ponto será apresentado nessa subseção e trata-se de um exercício com base em cenários para dar uma ideia da magnitude do impacto do PMCMV, simulando-se sua inexistência.

Com esse objetivo, foram tomados os dados de unidades entregues conforme descrito no Apêndice D e simulados alguns cenários de hipóteses sobre o grau acertado de focalização da produção habitacional e de *crowding out*<sup>19</sup>. Em outras palavras, o objetivo dessa subseção é simular quantas famílias estariam na estatística de déficit habitacional caso não houvesse o PMCMV.

A Tabela 23 apresenta, na entrada superior, alguns cenários para o percentual de famílias da Faixa 1 do PMCMV que estariam no déficit habitacional caso o Programa não tivesse entregado as moradias que entregou. A entrada à esquerda da tabela apresenta os cenários para os percentuais de famílias das Faixas 1,5, 2 e 3 do PMCMV na mesma situação. Em suma, trata-se de uma tentativa de produzir os cenários contrafactuais para a inexistência do Programa Minha Casa Minha Vida.

**Tabela 23: Cenários de ausência do PMCMV – impactos (redução de déficit) simulados, acumulados de 2009 a 2019**

		% de famílias que estariam no déficit Faixa 1					
		100%	75%	50%	40%	30%	20%
% de famílias que estariam no déficit Faixas 1,5, 2 e 3	100%	4.213.822	3.850.361	3.486.900	3.341.515	3.196.131	3.050.746
	50%	2.833.834	2.470.372	2.106.911	1.961.527	1.816.142	1.670.758
	40%	2.557.836	2.194.375	1.830.913	1.685.529	1.540.144	1.394.760
	30%	2.281.838	1.918.377	1.554.916	1.409.531	1.264.147	1.118.762
	20%	2.005.840	1.642.379	1.278.918	1.133.533	988.149	842.764
	10%	1.729.843	1.366.381	1.002.920	857.536	712.151	566.767
	0%	1.453.845	1.090.384	726.923	581.538	436.154	290.769

Fonte e elaboração: SECAP/ME.

Por exemplo, a entrada na coluna de 100% e na linha de 100% indica que todo beneficiário Faixa 1 estaria efetivamente em situação de déficit habitacional caso o PMCMV não existisse e, similarmente, todo beneficiário da modalidade FGTS também estaria efetivamente em situação de déficit habitacional. Ou seja, essas pessoas não só estariam em situação de déficit antes do Programa como também não teriam conseguido sair dessa situação sem o Programa. Naturalmente, nesse caso, o impacto total do PMCMV sobre o déficit habitacional (quantitativo) seria a completude das entregas realizadas ao longo de sua existência, que foi estimado em 4,2 milhões de moradias. Cabe destacar também que se faz a hipótese de que o beneficiário se manteria no domicílio adquirido, o que nem sempre é o caso, conforme análise da seção 7.3.

Tal cenário seria extremamente otimista, pois os beneficiários da Faixa 3, por exemplo, podem ter renda mensal de até R\$ 9.000,00 reais, o que colocaria essa pessoa entre os 5% mais ricos na distribuição de renda da renda de trabalho de todas as fontes<sup>20</sup>. Além disso, as estatísticas da Tabela 9 mostram que 60% do déficit habitacional quantitativo em 2019 se concentrava no público elegível à

<sup>19</sup> Refere-se a quanto o setor privado poderia prover de moradias mesmo na ausência das intervenções relacionadas ao PMCMV.

<sup>20</sup> Fonte: PNAD Contínua de 2019.

Faixa 1, com renda de até R\$ 1.800,00. Ou seja, a maior parte do déficit sempre se concentrou no público-alvo da Faixa 1. Supondo, de forma simplificada, que 40% dos 6 milhões de domicílios em déficit (próximo da média desde 2011) correspondem ao público-alvo da modalidade FGTS, tem-se um estoque de déficit anual médio próximo de 2,4 milhão nesse público, mas essa modalidade contratou mais de 3,5 milhões de unidades desde o início do Programa.<sup>21</sup>

Assim, é possível que uma parcela significativa dos beneficiários das faixas superiores teria conseguido obter um imóvel sem o auxílio do Programa ou não estava em situação de déficit. Não se entra no mérito, entretanto, de se tal nível de acesso ou melhoria na moradia seria acima ou abaixo do socialmente ótimo. Dessa forma, o exercício desta subseção foi calibrado com base nos resultados empíricos obtidos nas subseções 4.2 e 7.3 deste trabalho.

Considerando que há uma tendência maior das Faixas 1,5, 2 e 3 em relação à Faixa 1 de produzirem moradias que seriam produzidas pelo mercado mesmo na ausência do Programa, e que as famílias atendidas por essas faixas possuem melhor condição financeira e poderiam buscar formas alternativas de moradia, tomaram-se 3 cenários alternativos para verificar o déficit quantitativo na ausência do programa, que serão descritos a seguir e que foram destacados na Tabela 23.

O primeiro cenário foi rotulado de conservador (marcado de vermelho), considera que apenas as entregas da Faixa 1 efetivamente impactaram o déficit habitacional. Ou seja, as unidades produzidas pelas Faixas 1,5, 2 e 3 não precisavam ter sido produzidas pelo Programa e as famílias beneficiadas não estariam no déficit ou teriam conseguido sair dessa situação mesmo sem o Programa. Simultaneamente, para a Faixa 1, partindo da observação da seção 4.5.1 de que cerca de 39% das famílias sem domicílio próprio com renda inferior a R\$ 1.800,00 estão enquadradas no déficit habitacional, considera-se que apenas 30% das famílias da Faixa 1 saíram da situação de déficit devido ao Programa, ou seja, uma efetividade pior com relação ao que critério de renda induziria na média.

Com relação a essa parametrização, cabe notar que um dos resultados da seção 8 mostram que, com base nos dados do Cadastro Único e no contexto dos 20 maiores municípios brasileiros, cerca de 30% das famílias beneficiárias do PMCMV estavam de fato enquadradas no déficit habitacional no ano anterior ao recebimento dos benefícios.

Ou seja, o cenário é conservador a respeito dos efeitos do Programa sobre o déficit habitacional e sugere que um grande número das famílias beneficiárias (cerca de 3,8 milhões) poderiam ter conseguido formas alternativas de moradia ou não estariam enquadradas no déficit habitacional em primeiro lugar. Considerando todo o período, o efeito do Programa que, estima-se, entregou cerca de 4,2 milhões de unidades até 2019, seria de redução do déficit de apenas 0,4 milhão, uma taxa de efetividade de apenas 10%.

O segundo cenário é diametralmente oposto ao primeiro e foi rotulado de otimista (marcado de verde) e considera que metade do público da modalidade FGTS e da Faixa 1 saíram da condição de déficit em virtude de moradia produzida como consequência do PMCMV. Considerando a estatística mencionada de que apenas 40% das pessoas com renda até R\$ 1.800,00 estão no déficit, assume-se que há uma focalização melhor que a média populacional para a Faixa 1. Para as faixas superiores, supõe-se que, aproximadamente, 1,38 milhões de unidades entregues (entre o total de 2,76 milhões) de fato foram produzidas exclusivamente porque o PMCMV existiu e foram alocadas a famílias que saíram efetivamente da condição de déficit habitacional, o que se refletiria numa taxa de efetividade de 50%. Dessa forma, o cenário é otimista a respeito dos efeitos do Programa sobre o déficit habitacional e sugere que, na ausência do PMCMV, um grande número das famílias (cerca de 2,1

---

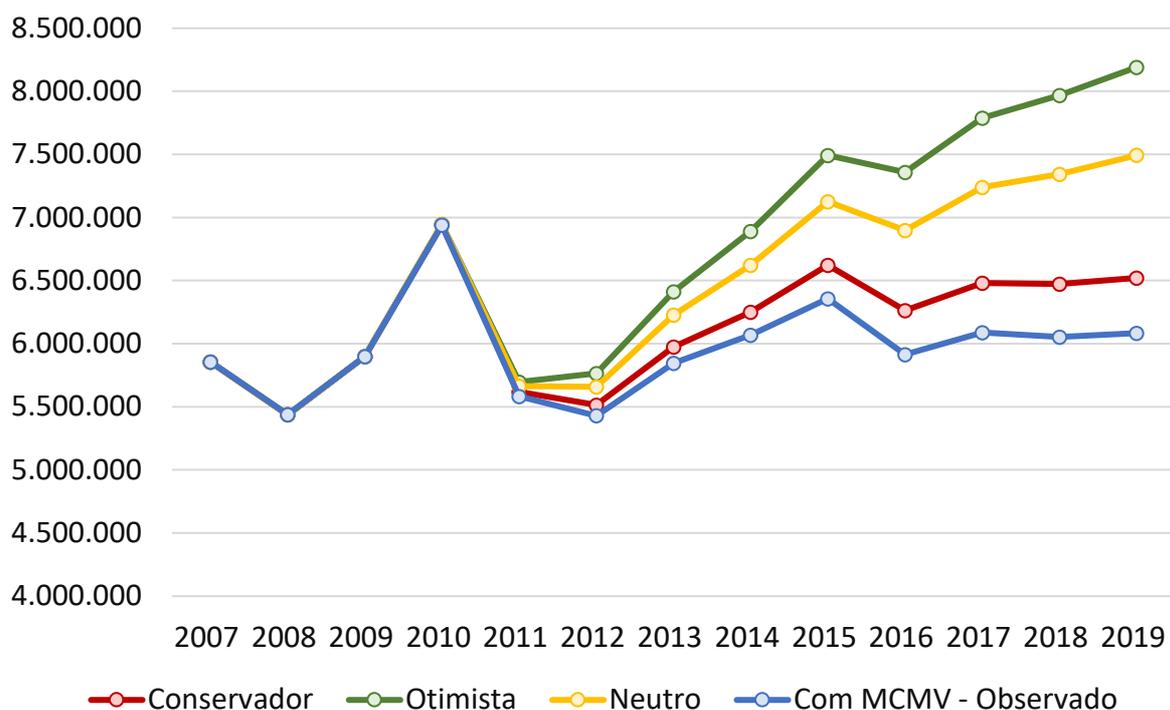
<sup>21</sup> Uma simplificação adotada neste cálculo é o fato de que as faixas de renda mudaram ao longo do tempo, assim como o público em déficit. Porém, em 2011, 81% do déficit se encontrava no público com renda de até 3 salários-mínimos, de acordo com a FJP, o que corresponderia à Faixa 1 na época. Dessa forma, adotando 60%, a estimativa é conservadora e maiores refinamentos não alterariam a conclusão qualitativamente.

milhões) não teria conseguido formas alternativas de moradia e estariam enquadradas no déficit habitacional.

Por último, foi considerado um cenário rotulado como neutro, por considerar uma situação intermediária entre os dois cenários apresentados anteriormente tomando a estatística média observada na população elegível à Faixa 1 do PMCMV e que está no déficit habitacional para a Faixa 1 (40% no déficit) e um pouco inferior para as faixas superiores (30%). Esse cenário levaria a um efeito de pouco mais de 1,4 milhão de famílias a mais no déficit habitacional, caso o PMCMV não existisse.

Os três cenários descritos nos últimos parágrafos estão representados no Gráfico 15, que mostra os níveis que o déficit habitacional teria atingido, caso o PMCMV não existisse, de acordo com os cenários simulados. Nota-se que a estabilidade do déficit observada na série atual, possivelmente teria uma trajetória acentuada de expansão na ausência do PMCMV. Em particular, o cenário otimista parece mesmo se descolar do que seria uma evolução mais tendencial da série, embora não deixe de ser uma possibilidade. Nesse cenário, o déficit teria ultrapassado a marca de 8 milhões de domicílios.

**Por outro lado, o cenário conservador indicaria que a atuação na produção habitacional não seria muito eficiente. Uma intervenção mais direcionada às causas subjacentes ao déficit, como a geração de renda, poderia ser um caminho mais eficaz para a sua redução.** Gráfico 15: Déficit Habitacional Quantitativo – Cenários de ausência do PMCMV



Fonte: FJP e simulações próprias. Elaboração: SECAP/ME.

No cenário neutro, em que a focalização da Faixa 1 seria condizente com a simples seleção aleatória de uma pessoa na sua faixa de renda, combinado com a hipótese de que quase um terço dos beneficiários das Faixas 1,5, 2 e 3 estariam no déficit sem o PMCMV, mostra que mesmo com problemas de efetividade, o PMCMV pode ter sido um importante desacelerador do déficit habitacional quantitativo, pois este poderia ter chegado ao nível de 7,5 milhões de domicílios.

Assim, esta subseção reforça o ponto de que, a despeito de um certo aumento ou estabilidade do déficit habitacional durante a vigência do PMCMV, o Programa pode ter apresentado efeito em reduzir o déficit habitacional e é provável que o efeito na prática tenha sido de evitar um aumento ainda

maior do déficit, o que não é visível pela simples observação da estatística do déficit habitacional. A questão remanescente é como elevar a eficiência do Programa, com vistas a melhorar o emprego dos recursos públicos e privados, bem como conseguir efetivamente levar a uma redução persistente do déficit habitacional.

## 5 Análise do desenho PMCMV e sua efetividade

Passados mais de 10 anos desde seu início, o PMCMV passa por uma remodelagem do seu desenho com as alterações trazidas pela instituição do Casa Verde e Amarela. Conforme será apontado nesta seção, diversos problemas enfrentados pela política podem ser rastreados de volta a aspectos entranhados no desenho do programa.

Além disso, a dependência sobre os recursos do OGU limita a capacidade de expansão do Programa nos moldes adotados até então, considerando-se o cenário de restrição fiscal que se observa desde 2015 e a necessidade de observância ao Teto de Gastos, efetivo desde 2017, que tende a comprimir as despesas discricionárias do Governo Central, entre as quais a maior parte dos gastos do PMCMV se encontra.

Assim, vê-se como oportuno uma análise mais aprofundada do desenho da política. No que se segue, optou-se por trazer um detalhamento maior sobre a principal modalidade do programa, o FAR, estabelecendo os aspectos que permeiam a teoria do programa, que em linhas gerais tendem a ser comuns na Faixa 1, onde o subsídio público se concentra. Nas demais modalidades, suas principais especificidades são apontadas. Em seguida, tópicos específicos sobre necessidades de melhoria no desenho do Programa são abordados.

### 5.1 Modelos lógicos das modalidades do PMCMV

#### 5.1.1 FAR

Esta subseção busca avaliar o desenho do MCMV – Modalidade FAR. Para isso, são apresentadas as principais etapas do programa, de acordo com o desenho definido pelo gestor. Com um desenho eficiente, ao final do processo estas etapas devem alcançar os resultados e os impactos esperados sobre a situação que se buscava melhorar com a intervenção.

O encadeamento entre estas etapas, subdivididas entre insumos, processos, produtos e resultados, é exposto através da ferramenta do modelo lógico. Sua construção facilita a visualização das etapas da política que podem ser aprimoradas, caso o resultado esperado não esteja sendo alcançado em sua completude.

De acordo com o Guia prático de análise *ex post* (BRASIL, 2018b), o monitoramento e revisão do modelo lógico funcionam como um painel de navegação sobre a execução da política, em que “luzes vermelhas” são acesas nas células das colunas – insumos, processos, produtos e resultados que estão com falhas, sinalizando a necessidade de se estudar e corrigir a etapa em questão.

Desta forma, após a construção e descrição do modelo lógico, são apontadas as etapas que apresentam erros, falhas ou problemas, e que podem ser aprimoradas para melhorar a efetividade, eficiência ou eficácia da política.

##### 5.1.1.1 Construção e descrição do modelo lógico

###### **Referências básicas**

A fim de facilitar a visualização, seguindo Cassiolato e Guerresi (2010), primeiramente foi construído um diagrama com as referências básicas do programa, com o enunciado e os descritores<sup>22</sup> do problema, seus objetivos, público-alvo, beneficiários e os critérios de seleção das famílias que serão atendidas pelo programa.

---

<sup>22</sup> Os descritores cumprem o papel de enumerar de forma clara os fatos que mostram que o problema existe e tornar mais preciso o enunciado do problema. No caso do MCMV-Modalidade FAR, foram utilizados como descritores os valores mais recentes dos componentes do déficit habitacional quantitativo.

### Quadro 3: Referências básicas do FAR

<b>Descritores do Problema (nº de famílias no déficit habitacional em 2015)</b>	<b>Problema</b>	<b>Programa</b>	<b>Objetivo-Geral</b>
<p>d1= 942.631 em habitações precárias</p> <p>d2= 1902.490 em coabitação familiar indesejada</p> <p>d3= 3.177.772 em ônus excessivo com aluguel</p> <p>d4= 332.850 em adensamento excessivo em imóveis alugados</p>	<p>Dificuldade de acesso e condições inadequadas de moradia das famílias de baixa renda</p>	<p>MCMV - FAR</p>	<p>Geração de empregos e renda e a redução do déficit habitacional</p>
<p><b>Público-Alvo (atual)</b></p> <p>Famílias com renda de até R\$ 1.800,00</p>	<b>Critérios de priorização (Portaria MDR nº 2.081, de 30 de julho de 2020)</b>		
<p><b>Beneficiários</b></p> <p>Famílias selecionadas de acordo com os critérios de seleção do programa</p>	<p>3.2 O candidato deve atender a, no mínimo, um dos seguintes requisitos:</p> <p>a) viver em domicílio rústico, caracterizado como aquele cuja parede não seja de alvenaria ou de madeira aparelhada;</p> <p>b) viver em domicílio improvisado, caracterizado por local sem fins residenciais que serve como moradia;</p> <p>c) encontrar-se em situação de coabitação involuntária, caracterizada pela soma das famílias conviventes em um mesmo domicílio;</p> <p>d) encontrar-se em situação de adensamento excessivo em domicílio alugado, caracterizado pelo número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório;</p> <p>e) possuir ônus excessivo com aluguel, caracterizado por famílias que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel; ou</p> <p>f) encontrar-se em situação de rua, comprovado por meio de ateste do Ente Público.</p> <p>3.3 Após verificação dos requisitos, os candidatos resultantes devem atender a, no mínimo, cinco dos seguintes critérios:</p> <p>a) viver em domicílio rústico, comprovado por meio de ateste do Ente Público;</p> <p>b) viver em domicílio improvisado, comprovado por meio de ateste do Ente Público;</p> <p>c) encontrar-se em situação de coabitação involuntária, comprovado por autodeclaração;</p> <p>d) encontrar-se em situação de adensamento excessivo em domicílio alugado, comprovado pela razão entre o número de membros familiares autodeclarados pelo número de dormitórios autodeclarados;</p> <p>e) possuir ônus excessivo com aluguel, comprovado pela razão de valor expresso em contrato ou recibo de aluguel pela renda familiar mensal que conste no Cadastro Único;</p> <p>f) mulher na condição de responsável familiar, comprovado por autodeclaração;</p> <p>g) ser beneficiário do Programa Bolsa Família, comprovado por meio de verificação da folha de pagamento do PBF;</p> <p>h) ser beneficiário do Benefício de Prestação Continuada, comprovado por meio de verificação da folha de pagamento do BPC;</p> <p>i) possuir dependentes de até seis anos, comprovado por documento de certidão de nascimento, guarda ou tutela do dependente e pela composição familiar no Cadastro Único;</p> <p>j) possuir dependentes de seis a doze anos, comprovado por documento de certidão de nascimento, guarda ou tutela do dependente e pela composição familiar no Cadastro Único;</p> <p>k) possuir pessoa com deficiência na composição familiar, comprovado por laudo médico, até a regulamentação da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, e pela composição familiar no Cadastro Único;</p> <p>l) possuir idoso na composição familiar, comprovado por documento civil no qual conste a data de nascimento do idoso e pela composição familiar no Cadastro Único;</p> <p>m) possuir negro na composição familiar, comprovado por autodeclaração e pela composição familiar no Cadastro Único; ou</p> <p>n) fazer parte de Grupos Populacionais Tradicionais Específicos, comprovado por autodeclaração.</p> <p>3.3.1 Os candidatos que atenderem a, no mínimo, cinco dos critérios elencados, serão ranqueados aleatoriamente entre si para fins de seleção ao programa.</p> <p>3.3.2 As pessoas em situação de rua farão parte do ranqueamento aleatório sem necessidade de atenderem aos critérios mínimos estipulados.</p>		

Fonte: legislação do PMCMV. Elaboração: SECAP/ME.

O problema que o MCMV-FAR visa combater é a dificuldade de acesso e as condições inadequadas de moradia das famílias de baixa renda, ilustrado pelo número de famílias inseridas em cada componente

do déficit habitacional quantitativo para o ano de 2015. Os objetivos do programa, na sua concepção, foram o aumento dos investimentos no setor da construção civil e a ampliação do acesso a novas moradias às famílias de baixa renda, sendo que o público-alvo inicialmente eram as famílias com renda domiciliar de até 3 salários mínimos mensais (R\$ 1.395,00 em 2009), limite ampliado atualmente para R\$ 1.800,00.

Os critérios de seleção iniciais contavam com a indicação de beneficiários e com critérios de hierarquização para a seleção da demanda, de acordo com a Portaria MDR nº 140/2010. Podiam ser indicadas famílias de um mesmo assentamento irregular, pessoas com deficiência e candidatos idosos. Os critérios de hierarquização eram cinco:

- dois nacionais: famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de área de risco ou insalubres e; famílias com mulheres responsáveis por unidade familiar;
- três locais, concebidos pelos estados, Distrito Federal, municípios e entidades organizadoras.

Os atuais critérios de hierarquização foram dados pela Portaria nº 2.081/2020 e definem que o candidato deve estar enquadrado em pelo menos um dos componentes do déficit habitacional quantitativo ou encontrar-se em situação de rua, além de atender a no mínimo cinco critérios, que compreendem:

- novamente os componentes do déficit habitacional;
- ter mulher na condição de responsável familiar;
- ser beneficiário do Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada;
- possuir dependentes de até 12 anos, pessoa com deficiência, idoso, negros ou grupos populacionais tradicionais na composição familiar.

Pessoas em situação de rua não precisam atender aos critérios mínimos estipulados. A indicação direta de beneficiários de famílias oriundas de áreas de risco permanece como opção aos entes subnacionais. Idosos e pessoas com deficiência, em conformidade com os requisitos e critérios de seleção, devem preencher, no mínimo, 3% das unidades habitacionais.

Ao estabelecer critérios de hierarquização que seguem os componentes do déficit habitacional e atender às pessoas em situação de rua, o critério de seleção atual dá enfoque especial a prover o benefício a famílias em comprovada situação de déficit.

### **Modelo Lógico**

O modelo lógico construído divide-se em quatro grandes blocos:

1. definição da normatização e das diretrizes do programa;
2. execução do empreendimento;
3. seleção dos beneficiários e;
4. implementação da moradia pós-entrega.

A sequência numérica é também cronológica de maneira geral, embora os blocos possam se sobrepor temporalmente, como acontece com a execução da obra e a seleção dos beneficiários. Pressupõe-se que o primeiro bloco, referente à normatização, é pré-requisito para a execução dos demais processos.

O modelo lógico e sua teoria do programa estão expressos nos Quadros Quadro 4 e Quadro 5, respectivamente. A teoria do programa é a estrutura por detrás do modelo lógico, ou um resumo

narrativo que expressa como a política incide sobre as causas do problema, até o alcance de seus resultados.

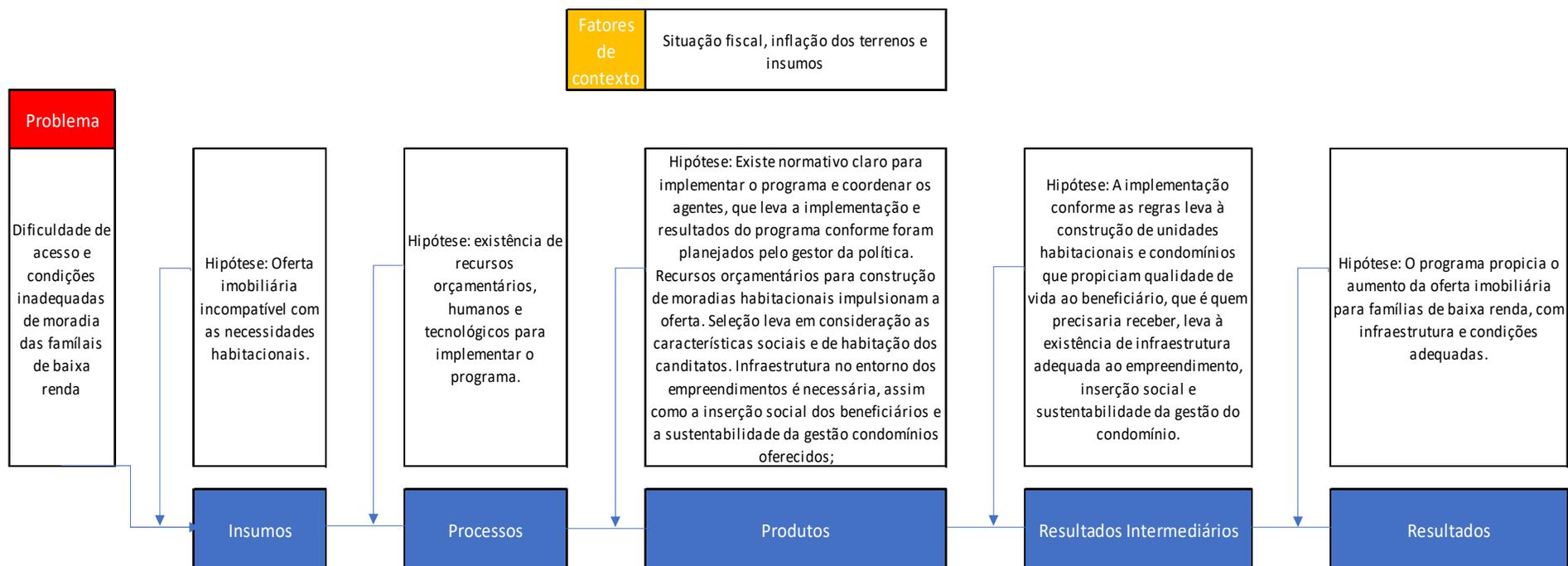
A numeração de cada um dos principais problemas identificados na política foi inserida em vermelho sobre a etapa do modelo lógico onde ele se origina. Mais à frente, serão discutidos cada um destes problemas.

Quadro 4: Modelo Lógico do MCMV-FAR

Bloco	Insumos	Atores	Processos	Produtos	Resultados Intermediários	Resultados
Diretrizes e normas 2 6	Recursos humanos/ opinião dos envolvidos (consultas públicas)	União	Definir normas e diretrizes do programa	Leis, Decretos, Portarias e Instruções Normativas	Regras e instrumentos de controle para execução dos empreendimentos e da infraestrutura no local, seleção dos beneficiários, trabalho social e gestão dos condomínios direcionam com clareza a implementação do programa.	Acesso e condições adequadas de moradia e redução do déficit habitacional para famílias de baixa renda.
	Recursos humanos/ comunicação entre os entes	União / Ente subnacional	Implementar a adesão dos entes subnacionais ao programa	Termo de Adesão assinado		
Execução da obra 1 2 3 4 3	Recursos humanos/ avaliação de mercado	Ente subnacional / Construtora	Escolher o terreno	Contrato do terreno celebrado	Unidades habitacionais e condomínios adequados para se morar com qualidade de vida	
	Recursos humanos	Ente subnacional / Agente Financeiro	Preparar e aprovar Instrumento de Compromisso de oferta de equipamentos e serviços	Compromisso em ofertar infraestrutura urbana ao empreendimento		
	Recursos humanos	Construtora	Preparar a proposta de empreendimento	Projeto apresentado		
	Recursos humanos	Caixa / Agente financeiro / Ente subnacional	Avaliar e selecionar a proposta de empreendimento	Projeto aprovado		
	Recursos orçamentários	Construtora	Executar o empreendimento	Empreendimento executado		
	Recursos humanos/ recursos orçamentários	Ente subnacional	Realizar investimentos em equipamentos e serviços	Infraestrutura urbana disponível		
Seleção dos beneficiários	Recursos humanos/ meios de comunicação	Ente subnacional	Divulgar o programa	Divulgação nos meios de comunicação relevantes	Programa atinge famílias em situação de déficit habitacional	
	Recursos humanos/ sistema de informação	Ente subnacional / União / Caixa / Agente Financeiro	Selecionar os beneficiários	Lista de beneficiários		
Pós-entre 5	Recursos humanos/ recursos orçamentários	Ente subnacional / agentes financeiros / beneficiários	Executar o Trabalho Social	Trabalho social ofertado aos beneficiários	Famílias instruídas	
	Recursos humanos/ recursos orçamentários	Ente subnacional / agentes financeiros / beneficiários	Gerir o condomínio criado	Condomínio administrado	Gestão que funciona a um custo acessível aos moradores	

Fonte: legislação do PMCMV. Elaboração: SECAP/ME.

Quadro 5: Teoria do Programa do MCMV-FAR



Fonte e elaboração: SECAP/ME

### ***Diretrizes e normas***

O primeiro passo na implementação de uma política pública é estabelecer as regras e diretrizes que definirão os processos do programa. O que se espera das normas é que, atendendo-as, a intervenção atinja o resultado pretendido.

A primeira linha do modelo lógico corresponde à instauração de um marco legal que direcione com clareza a implementação do Programa e é etapa pré-requisito para as demais.

A segunda etapa consiste na assinatura de Termo de Adesão pelos estados, Distrito Federal ou municípios. Neste documento, os entes se comprometem com algumas responsabilidades, quais sejam:

- executar a seleção dos beneficiários e o trabalho social pós implementação dos empreendimentos;
- firmar, a cada projeto, instrumento de compromisso com a execução da instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público e;
- promover ações que facilitem a doação de terrenos localizados em área urbana e a implementação de desoneração tributária e de instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

Desta forma, é de competência do ente subnacional, que geralmente é um município, a seleção dos beneficiários conforme as regras estabelecidas pela União e realização de trabalho social, definido como um conjunto de ações que visam promover o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos temas mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental, e geração de trabalho e renda.

Também é responsabilidade dos entes subnacionais dispor de serviços de educação, saúde, lazer e transporte à população de beneficiários. Estas ações devem ser realizadas no bloco de execução da obra no contexto do modelo lógico.

A doação de terrenos, a desoneração tributária e a utilização de instrumentos relacionados à regulação de construções ou terrenos ociosos constituem critérios de prioridade para projetos do MCMV. São ações que são vistas como facilitadoras, mas que não configuram em determinação por parte da União.

Quanto à questão de desoneração tributária, o ente pode, dentro de sua competência tributária, instituir reduções ou isenções tributárias relacionadas aos empreendimentos e habitações do programa.

Adentrando na questão de imóveis ociosos, existe previsão constitucional (inciso II § 4º, Art. 182, CF) e regulamento dado pelo Estatuto da Cidade (Art. 5º até Art. 8º) sobre a implantação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e sobre o IPTU progressivo no tempo.

A legislação permite que o município determine o PEUC do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Em caso de não adequação, pode-se recorrer à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida dentro dos cinco anos, o município mantém a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a obrigação, ou pode proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

O IPTU progressivo no tempo é instrumento econômico que visa incentivar o desenvolvimento das funções sociais do imóvel. Contudo, a implantação efetiva do PEUC e do IPTU progressivo no tempo depende de lei municipal específica e o instrumento na prática ainda não é efetivo, havendo poucos exemplos de municípios que instituíram o mecanismo.

Levantamento realizado por Denaldi et al. (2015) constatou que, dentre os municípios com população acima de 100 mil habitantes, apenas oito municípios estavam aplicando ou aplicaram o instrumento do PEUC em algum período. São eles: Curitiba (PR), Palmas (TO), Goiânia (GO), São Paulo (SP)<sup>23</sup>, Maringá (PR), Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP) e Diadema (SP).

Em relação ao IPTU progressivo no tempo, a aplicação foi identificada apenas nos casos de Maringá (PR) e São Bernardo do Campo (SP). Pode-se citar também o exemplo mais atual de São Paulo, que promulgou a legislação a respeito do tema em 2010, por meio da Lei nº 15.243, mas que a regulamentou apenas posteriormente, pelo Decreto nº 56.589/2015, por intermédio da elaboração do Plano Diretor<sup>24</sup>. No ano de 2015, 1.034 proprietários foram notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade no município, segundo Dos Santos, De Souza Pinto e Rocha (2020).

A relevância do instrumento como componente redutor do déficit habitacional é reforçada quando se contrasta o número oficial mais recente de domicílios vagos no Brasil, referente ao ano de 2015, com a quantidade de domicílios enquadrados no déficit quantitativo.<sup>25</sup>

Eram 7,907 milhões de domicílios vagos, dos quais 6,893 milhões estavam em condições de serem ocupados e 1,012 milhão estavam em construção ou reforma, enquanto 6,356 milhões de domicílios encontravam-se em situação de déficit.

Regionalmente, a razão entre domicílios vagos e déficit habitacional é maior na região Sul e fora das regiões metropolitanas, como mostra a Tabela 24.

---

<sup>23</sup> No início da pesquisa, a Prefeitura de São Paulo não havia iniciado a notificação dos imóveis ociosos. No entanto, estava desenvolvendo algumas ações com esse objetivo, tais como: estruturação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), criado especialmente para a implementação do instrumento; elaboração de decreto administrativo para regulamentação de procedimentos para a realização das notificações e planejamento de um primeiro piloto de notificações para ajustar o processo de aplicação do PEUC. As primeiras notificações ocorreram no mês de outubro de 2014.

<sup>24</sup> Segundo a Constituição Federal, o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Em São Paulo, ele foi promulgado pela Lei Municipal nº 16.050/2014.

<sup>25</sup> Déficit habitacional no Brasil 2015/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte : FJP, 2018.

**Tabela 24: Domicílios Vagos, Déficit Habitacional Total ou Quantitativo e razão entre os dois indicadores para o ano de 2015**

Região Geográfica	Domicílios vagos (DV) *	Déficit habitacional (DH)	DV/DH
Norte	535.688	645.537	0,83
Nordeste	2.583.664	1.971.856	1,31
Sudeste	3.075.114	2.482.855	1,24
Sul	1.106.724	734.115	1,51
Centro-Oeste	605.577	521.381	1,16
Brasil	7.906.767	6.355.743	1,24
Regiões Metropolitanas	1.922.361	1.829.941	1,05
Demais áreas	5.984.406	4.525.802	1,32

Fonte: Fundação João Pinheiro. Elaboração: SECAP/ME. \* Em condições de serem ocupados e em construção, não inclui os domicílios em ruínas e os de uso ocasional.

Dando prosseguimento à análise dos componentes do termo de adesão, a doação de terrenos constitui um critério de prioridade para projetos do MCMV, porém não se configura em fator obrigatório, como já foi citado anteriormente.

A doação é vantajosa para a União, que precisa aportar menos recursos para a execução daquele empreendimento e para o usuário, pois é mais provável que um terreno doado esteja localizado em região mais próxima das áreas centrais.

#### **Execução da obra**

A doação do terreno se insere na primeira etapa do bloco de execução da obra no contexto do modelo lógico, que é a contratação do terreno. Ela pode ser via doação pelo poder público ou por aquisição/propriedade da construtora.

Em ambos os casos, a determinação é de que o empreendimento se localize na malha urbana ou em área de expansão do ente subnacional, observado seu plano diretor, quando ele existir. Importante ressaltar que a extensão da malha urbana e da área de expansão em cada território são definidas pelo próprio ente subnacional.

No caso de terreno próprio, as empresas apresentam suas propostas de empreendimento às Instituições Financeiras Oficiais Federais, ou agentes financeiros, para fins de enquadramento e seleção de projetos.

Por sua vez, as instituições financeiras analisam a viabilidade técnica e jurídica das propostas e projetos em fase de contratação, destacando a adequação do orçamento ao projeto proposto, assim como analisam a viabilidade do Instrumento de Compromisso firmado pelo ente subnacional. Sendo o projeto aprovado, segue-se a contratação do empreendimento e sua posterior execução pela construtora.

No caso de terreno doado, a contratação e execução do empreendimento são precedidas de processo de escolha da empresa construtora, realizado pelo ente doador ou pela Caixa Econômica Federal, em empreendimentos com terrenos doados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

A escolha da empresa construtora decorre de processo de eleição da proposta mais vantajosa para a administração pública, respeitados os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

É de responsabilidade do ente, a cada empreendimento, firmar Instrumento de Compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços necessários ao atendimento dos futuros

beneficiários nas áreas de educação, saúde, lazer e transporte público e executar as obras e ações necessárias à sua disposição para a população.

A etapa de acompanhamento da execução das obras do empreendimento e da disposição de serviços públicos firmados no Termo de Compromisso é de responsabilidade dos agentes financeiros.

### ***Seleção dos beneficiários***

A divulgação e seleção dos beneficiários ocorre em paralelo à realização do empreendimento. A norma mais atual que define os procedimentos a serem seguidos é a Portaria nº 2.081/2020.

Na modalidade com recursos do FAR, a família do candidato deve estar inscrita previamente no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal com dados atualizados há no máximo 24 meses.

Ao ente público cabe dar ampla publicidade à seleção de beneficiários para operações contratadas em sua circunscrição, com tempo hábil e condições para inscrições e atualizações cadastrais, e orientar os candidatos para que atualizem os seus dados cadastrais a cada 24 meses. É vedada a cobrança de valores aos candidatos para efetivação das inscrições ou atualizações cadastrais.

A lista de candidatos a beneficiários do PMCMV - FAR, por município, é gerada pelo Ministério da Cidadania, por meio de ranqueamento aleatório a partir da extração dos dados do Cadastro Único, observados os requisitos e critérios estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, descritos na Quadro 3. O ente subnacional também pode gerar a lista de acordo com as instruções da Portaria, caso possua sistema auditável próprio para seleção de beneficiários.

A lista é disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional aos entes públicos e aos agentes financeiros. Os entes, por sua vez, realizam o envio da lista de candidatos selecionados à Caixa Econômica Federal, para verificação do enquadramento ao Programa por meio de consulta a, pelo menos o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), o Cadastro de participantes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT), o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), o Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias (SIACI) e o Sistema de Cadastramento de Pessoa Física (SICPF).

A partir do relatório de enquadramento, o ente público deve dar publicidade ao motivo de desclassificação dos candidatos incompatíveis, preservando-se o sigilo de seus dados, e convocar os candidatos classificados como compatíveis para apresentação da documentação necessária.

Cabe ao ente verificar a autenticidade da documentação comprobatória de atendimento aos requisitos do programa. A verificação da documentação apresentada pode implicar na desclassificação do candidato, caso em que o ente público comunica o motivo da desclassificação ao agente financeiro e ao interessado e convoca o próximo candidato compatível da lista para apresentação da documentação.

Após a definição deste processo, o ente público encaminha a documentação dos candidatos considerados compatíveis ao agente financeiro

O agente financeiro então analisa novamente a documentação recebida quanto à compatibilidade dos dados cadastrais e os documentos de identificação e averigua a conformidade entre a lista inicial de candidatos, disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, e a lista final de candidatos.

Então, providencia a assinatura do contrato com os candidatos considerados aptos, que são aqueles classificados como compatíveis e que apresentaram a documentação exigida, dentro do prazo, com a devida verificação de sua veracidade.

O ente público, por fim, divulga a lista final de candidatos aptos à assinatura de contrato com o agente financeiro.

### ***Pós-entrega***

Ainda durante a execução do empreendimento, inicia-se a fase do trabalho social denominada de pré-contratual, com orientações anteriores à chegada das famílias ao empreendimento, por meio de atividades iniciais de preparação dos beneficiários para a nova realidade.

Logo após a assinatura do contrato e com duração de doze meses, inicia-se a fase denominada pós-ocupação, que objetiva o desenvolvimento de atividades para a integração territorial, a inclusão social e o desenvolvimento econômico das famílias, em articulação com as demais políticas públicas setoriais.

O ente público local, na qualidade de agente executor do Trabalho Social, pode optar pela execução indireta das ações, por meio da contratação, via processo licitatório, de empresa ou instituição com reconhecida experiência na área, que neste caso fica responsável pela qualidade dos serviços executados.

O Trabalho Social atua nos eixos de mobilização, organização e fortalecimento e social, desenvolvimento socioeconômico, educação ambiental e patrimonial e assessoria à gestão condominial.

A educação patrimonial e assessoria à gestão condominial podem estar inseridas no Trabalho Social ou desenvolverem-se em eixos independentes, articulados ao restante do Trabalho Social. São importantes para que a última etapa do modelo lógico construído, que se refere à gestão do condomínio, ocorra de maneira adequada e sustentável financeiramente, e que os moradores tenham conhecimento do funcionamento e custos inerentes a esta figura jurídica e possam se posicionar nas assembleias com um posicionamento alinhado a seus interesses.

### ***Teoria do programa e fatores de contexto***

A teoria do programa expressa de forma narrativa o encadeamento do modelo lógico, ou como o problema de dificuldade de acesso e condições inadequadas de moradia das famílias de baixa renda se transmuta, por meio da ação da política, no resultado final.

São formuladas as hipóteses de que, a partir da existência de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos e com a implementação dos processos conforme as regras, dispõem-se de unidades habitacionais, condomínios e infraestrutura que propiciam qualidade de vida ao beneficiário, que faz parte do grupo que precisaria receber e alcança-se a inserção social dos moradores, com sustentabilidade na gestão do condomínio.

Estes são os resultados intermediários do programa, que convergem para seu objetivo, expresso pelo resultado final do modelo lógico, de propiciar o aumento da oferta imobiliária para estas famílias, com infraestrutura e condições adequadas.

A situação fiscal e a inflação de terrenos e insumos da construção civil são apresentadas dentro do quadro da teoria do programa como fatores de contexto, que são aqueles que fogem do controle do formulador da política, ou são exógenos ao desenho.

Embora não se tenha controle sobre eles, é importante acompanhá-los, pois eles podem interferir no andamento e implementação da intervenção. É o que acontece no momento, sob um contexto de restrição fiscal. A situação levou à decisão de executar somente as obras em andamento ou paralisadas e não contratar novos empreendimentos na Faixa 1, que é focalizada na população de menor renda, mas apresenta os valores mais elevados de subsídios por unidade habitacional.

#### **5.1.1.2 Problemas identificados**

Foram identificados alguns erros, falhas, ou problemas no MCMV-Modalidade FAR, a partir da literatura sobre o tema, especialmente de Kowaltowski et al. (2019), que analisou um total de 2477 estudos científicos sobre o MCMV e descreveu seus principais achados e conclusões.

### **Problema 1: localização dos empreendimentos em regiões distantes dos centros urbanos**

A localização dos empreendimentos em regiões distantes dos centros urbanos é possivelmente o problema mais citado por pesquisadores em avaliações do programa. Segregação social e dificuldade de mobilidade são efeitos diretos do distanciamento, além da falta de infraestrutura urbana nas proximidades, que será tratada como um problema específico mais adiante no texto. A causa mais frequentemente citada para a sua ocorrência é o preço dos terrenos, mais barato em regiões mais distantes (KOWALTOWSKI et al., 2019).

A possibilidade de construir grandes projetos, com economia de escala, também foi citada como causa (DE DUREN, 2018). O Programa restringe o tamanho de cada projeto a 300 moradias no caso de empreendimento implantado em regime de condomínio e a 500 unidades habitacionais em cidades com mais de 500.000 habitantes, mas é permitido que os empreendimentos sejam contíguos, ou seja, construídos lado a lado, até o limite de 2.000 unidades, de acordo com a Portaria nº 660/2018.<sup>26</sup>

A norma também exige que o terreno esteja inserido na malha urbana ou em área de expansão, mas a definição destas áreas é de competência dos entes subnacionais, que podem estender a delimitação para que um determinado empreendimento se adeque às regras.

A legislação do Programa tenta conter a prática e dificultar a realização de extensões de malha urbana para atender a projetos específicos, por meio da determinação de que a contratação de empreendimento inserido em área de expansão urbana instituída após 10 de abril de 2012<sup>27</sup> esteja condicionada à comprovação da existência de projeto específico que justifique a expansão, instituído por lei municipal e com exigências de planejamento mínimas.

O problema do distanciamento é determinado pela etapa de escolha do terreno no modelo lógico.

### **Problema 2: qualidade dos projetos**

Empreendimento com configuração monótona e repetitiva, sem elementos de paisagismo, é o segundo problema citado de maneira consistente pelos estudos, de acordo com Kowaltowski et al. (2019).

Alguns estudos técnicos também apontam problemas de conforto térmico, acústico e de iluminação natural nas unidades habitacionais e o não atendimento a especificidades climáticas regionais. Com relação ao conforto térmico, a falta de ventilação é apontada como problema em algumas das zonas climáticas. Sobre a acústica, paredes e janelas são consideradas inadequadas para o isolamento do som e a privacidade das famílias.

Sobre a configuração monótona, o texto da Portaria nº 660/2018 explica que é desejável que o projeto do empreendimento preveja diferentes tipos de implantação e tipologias de edificação (casas térreas, sobrados, casas sobrepostas e edifícios de apartamentos), porém não há determinação quanto a este aspecto.

Quanto à existência de elementos de paisagismo, há determinação da norma de que o projeto do empreendimento preveja iluminação, arborização e mobiliário urbano adequado para os espaços livres urbanos de permanência, que ofereçam condições de sua utilização pelos seus moradores e de seu entorno. Há instruções específicas sobre o tratamento paisagístico, como existência de área de recreação, espaços sombreados e quantidade mínima de árvores.

Quanto ao atendimento de especificidades regionais de conforto ambiental, o texto contém instruções para que o projeto do empreendimento adote estratégias para proporcionar melhores

---

<sup>26</sup> A Portaria nº 660/2018 do Ministério das Cidades é a legislação mais recente com as diretrizes para a elaboração de projetos com recursos do FAR ou FDS. Estabelece as especificações técnicas mínimas das unidades habitacionais e as especificações urbanísticas dos empreendimentos para estas modalidades.

<sup>27</sup> Data de promulgação da Lei nº 12.608/2012, que inseriu no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a obrigatoriedade de projeto específico na expansão do perímetro urbano municipal.

condições de conforto ambiental térmico, de acordo com as condições climáticas e características físicas e geográficas na zona bioclimática do sítio físico selecionado.

Mais especificamente, determina que em unidades localizadas nas zonas bioclimáticas mais quentes, haja garantia de ventilação cruzada (escoamento de ar entre pelo menos duas fachadas diferentes, opostas ou adjacentes) e de ventilação noturna com segurança em ambientes de longa permanência, que são dormitórios e sala, e que a pintura das paredes externas seja predominantemente em cores claras, com cores escuras admitidas apenas nos detalhes.

Em todas as zonas bioclimáticas, as esquadrias de dormitórios devem ser dotadas de mecanismo que permita o escurecimento do ambiente com garantia de ventilação natural e a abertura da janela para a entrada de luz natural, quando desejado. Em unidades localizadas nas zonas bioclimáticas mais quentes, as aberturas da sala devem prever recurso de sombreamento (veneziana, varanda, brise, beiral, anteparo ou equivalente).

Desta forma, o texto contém instruções bem definidas quanto às questões térmica e de iluminação natural, mas não quanto à questão acústica. Há instruções detalhadas sobre o tratamento paisagístico, mas apenas uma indicação quanto ao tratamento da monotonia estética.

Como a norma trata bastante especificamente de alguns elementos, mas não de outros, o problema de qualidade do projeto foi inserido no modelo lógico também na etapa de normatização do programa, além de nas etapas de apresentação das propostas e aprovação do projeto.

Uma outra reflexão com relação à norma é que os parâmetros mínimos que ela estabelece, em geral de maneira bastante detalhada, é preciso reconhecer, em relação à composição e tamanho das unidades habitacionais e às características urbanísticas dos empreendimentos, acabam se tornando o referencial máximo para as construtoras, que naturalmente possuem uma lógica operacional de redução de custos.

Embora a norma e o caráter privado dos empreendimentos induzam a soluções padronizadas de menor custo, existem alguns exemplos excepcionais. Projetos concebidos por meio da modalidade MCMV-Entidades, cujo sistema de contratação é através de cooperativas compostas por futuros moradores, demonstraram soluções viáveis do ponto de vista financeiro e inovativo.

A participação do usuário final nestes casos mostrou-se determinante, no processo de concepção e de elaboração de suas moradias, para que elas atendessem suas necessidades pessoais, a um custo preestabelecido. De acordo com Huchzermeyer e Misselwitz (2016), o modelo do MCMV-Entidades precisaria ser expandido.

### **Problema 3: defeitos construtivos nas unidades habitacionais e no empreendimento**

A presença de defeitos nas construções foi um dos problemas percebidos em estudos de caso (CAETANO, SELBACH e GOMES, 2016; SOARES et al., 2014) e, de forma mais abrangente, pelo Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65/2015, da Controladoria-Geral da União.

A partir de uma amostra com um total de 195 empreendimentos, distribuídos em 110 municípios e em 20 estados da federação, o relatório inferiu que, em quase 50% dos empreendimentos avaliados, houve algum problema ou incompatibilidade nas unidades habitacionais em relação às especificações e quantitativos previstos no Projeto. As incompatibilidades mais frequentes foram relacionadas com falhas ou deficiências de ambientes sujeitos à incidência de água, como trincas, fissuras, infiltrações e vazamentos.

Em relação às especificações urbanísticas do empreendimento, inferiu-se que em quase 40% dos casos houve aderência da infraestrutura executada às especificações e quantitativos pré-estabelecidos no projeto aprovado. As incompatibilidades mais frequentes foram nos itens pavimentação, rede de drenagem e esgotamento sanitário.

Em que pese a quantidade expressiva de incompatibilidades entre os projetos e a execução, verificados para as unidades habitacionais e para a infraestrutura dos empreendimentos, foi encontrado um número reduzido de falhas mais graves, consideradas críticas e com potencial de comprometer a segurança ou a vida útil da habitação ou da infraestrutura.

A legislação determina padrões mínimos tanto para a entrega das unidades habitacionais quanto para as especificações urbanísticas, incluindo os itens de pavimentação, rede de drenagem e esgotamento sanitário, em que falhas foram identificadas. A norma estabelece que:

- o empreendimento seja dotado de vias de acesso e de circulação pavimentadas;
- seja apresentado projeto de drenagem, cuja solução deve ser baseada em estudo de vazão e;
- a solução de esgotamento sanitário seja em rede interligada a estação de tratamento de esgoto, admitindo-se outro tipo de solução para empreendimentos com menos de 500 unidades habitacionais, desde que aprovada pela concessionária ou pelo município.

Desta forma, o problema de defeitos construtivos não decorre da norma ou elaboração do projeto, mas de etapa posterior, devido à discrepância entre o apresentado no projeto e a entrega efetiva. No modelo lógico, estas etapas estão representadas pela execução e acompanhamento das obras do empreendimento, que são de responsabilidade da construtora e do agente financeiro, respectivamente.

#### **Problema 4: acesso à infraestrutura urbana;**

A falta de acesso à infraestrutura urbana por parte dos moradores é apontada como uma das questões relevantes do programa. Sua causa é, em um primeiro momento, o distanciamento dos empreendimentos das áreas urbanas e, posteriormente, a não disposição pelo ente público dos equipamentos e serviços necessários ao atendimento dos beneficiários nas áreas de educação, saúde, lazer e transporte público.

A legislação do Programa exige a disponibilidade destes equipamentos e serviços e o ente público se compromete a realizar as ações necessárias mediante a assinatura de termo de responsabilidade.

Entende-se que o problema se deve à etapa de escolha do terreno, primeiramente, de responsabilidade dos entes subnacionais e da construtora responsável, e às etapas de execução e acompanhamento da infraestrutura urbana, em um segundo momento, que são de responsabilidade do ente público e do agente financeiro, respectivamente.

#### **Problema 5: aumento do custo de vida**

Além da parcela mensal pelo pagamento do imóvel, os custos de moradia incluem também as contas de água, energia elétrica, gás, condomínio e outras. Em muitos casos, as famílias incorrem nestas despesas pela primeira vez e podem ter dificuldades em enfrentá-las.

Estudos de requisitos do usuário mostram que a redução dos custos de manutenção mensal da moradia é de grande importância para as famílias, após as prioridades dadas à segurança pessoal e à provisão de áreas verdes ao redor das casas (ARAGÃO e HIROTA, 2016; KOWALTOWSKI e GRANJA, 2011).

Especialmente em apartamentos com elevadores, os valores do condomínio podem ser expressivos no orçamento da família, de acordo com Serapião (2016). De fato, há alguns relatos de distorção entre a taxa condominial e as parcelas do programa habitacional: enquanto a prestação do MCMV-

Modalidade FAR gira entre R\$ 25,00 e R\$ 80,00, o condomínio pode custar R\$100,00 ou até R\$ 250,00 mensais.<sup>28</sup>

Os condomínios do MCMV sujeitam-se à legislação geral do novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002), capítulos VI e VII. A norma específica do MCMV (Portaria nº 114/2018) estabelece a realização de ações de gestão condominial e patrimonial pelos entes subnacionais, em conjunto com o trabalho social. Caso o ente opte por não executar as ações, os agentes financeiros devem se encarregar de contratar uma empresa especializada.

O intuito é fornecer conhecimentos e dar auxílio aos moradores, ao síndico e aos representantes do Conselho Fiscal com relação ao funcionamento de um condomínio e aos deveres que se impõem na relação condominial.

Se por um lado o Programa oferece assessoria na gestão do condomínio, por outro as decisões pelas despesas incorridas e as taxas mensais delas decorrentes são definidas pelos próprios moradores, em assembleia, de acordo com as regras do novo Código Civil.

O problema se insere nas duas últimas etapas do modelo lógico, no bloco de ações posteriores à entrega do empreendimento.

O trabalho social é de responsabilidade do ente subnacional e se propõe a instruir os novos moradores sobre uma realidade que para muitos é nova, como o pagamento de contas de água, eletricidade e gás.

A segunda etapa trata da gestão do condomínio, cuja assessoria é de responsabilidade do ente subnacional ou dos agentes financeiros e cuja gestão e decisões de alocação de recursos são de competência dos moradores.

#### **Problema 6: focalização nos componentes do déficit habitacional**

O déficit habitacional continuou expressivo após a implantação do programa. De acordo com a Fundação João Pinheiro, o déficit aumentou de cerca de 5,9 milhões de moradias em 2009, ano da criação do MCMV, para cerca de 6,4 milhões em 2015.<sup>29</sup>

Existe o argumento de que o Programa não afeta sobremaneira o déficit habitacional pois sua lógica é voltada mais ao estímulo da produção do mercado imobiliário e de construção civil do que propriamente à redução do hiato da demanda social por moradias (MARICATO, 2015).

Por outro lado, fatores não relativos ao desenho e implementação do Programa podem ter causado o crescimento. Neste caso, na ausência do programa, o índice teria sido mais elevado do que foi constatado em 2015.

De fato, observou-se no período a redução dos componentes do déficit 'habitação precária', 'coabitação familiar' e 'adensamento excessivo em domicílios alugados'. O único componente do déficit que registrou aumento e, de forma expressiva, foi o 'ônus excessivo com aluguel', que contabiliza as famílias que despendem 30% ou mais da sua renda com aluguel.

---

<sup>28</sup> Notícias disponíveis em:

<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/228228936/mpf-rs-moradores-de-baixa-renda-do-minha-casa-minha-vida-tem-direito-a-tarifa-social-de-agua#:~:text=A%20distor%C3%A7%C3%A3o%20entre%20a%20taxa,R%24%20250%2C00%20mensais.>

<http://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2013/12/custo-com-condominio-e-maior-que-parcela-do-minha-casa-em-piracicaba.html>

Acesso em 25/09/2020.

<sup>29</sup> A última estimativa oficial do déficit habitacional realizada pela Fundação João Pinheiro foi referente ao ano de 2015.

A estimativa de famílias nesta situação passou de cerca de 1,9 milhões em 2009 para 3,2 milhões em 2015. A elevação somente deste componente indica que a recessão econômica, o crescimento do desemprego e suas consequências sobre o rendimento das famílias podem ter contribuído com esta realidade.

De uma maneira ou outra, o fator de contexto que a Faixa 1 do Programa enfrenta hoje é de restrição orçamentária, com os recursos existentes direcionados à finalização de obras em andamento ou paralisadas.

Após a conclusão destas obras e sob um contexto de restrição fiscal que deve permanecer, a questão da focalização dos subsídios pode ser repensada, de forma a obter o máximo retorno dos recursos investidos em termos de melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, que deveriam ser aquelas em situação de déficit e com as necessidades mais prementes de moradia.

O problema se insere na primeira etapa do modelo lógico, de determinação do normativo e das diretrizes para o programa.

### **5.1.2 Entidades**

Diferentemente do FAR, na modalidade Entidades, a autogestão da construção é o meio de implementação da política. Contando com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, os recursos públicos são repassados a Entidades Organizadoras, que se responsabilizam pelo terreno, projeto, planejamento da obra, sua execução e seleção dos beneficiários. O modelo lógico da modalidade Entidades pode ser visualizado no Quadro 6.

Quadro 6: Modelo lógico da modalidade Entidades

Atores	Processos	Produtos	Resultados Intermediários	Resultados
União	Definir normas e diretrizes do programa	Leis, Decretos, Portarias e Instruções Normativas	Regras e instrumentos de controle para execução dos empreendimentos, seleção dos beneficiários, infraestrutura no local, trabalho social e gestão dos condomínios bem definidas	Acesso e condições adequadas de moradia e redução do déficit habitacional para famílias de baixa renda.
União/ Entidades Organizadoras (EO)	Habilitação da EO no MDR conforme portaria 747/2014	Habilitação que permite à EO apresentar à Caixa projeto de intervenção, selecionar associados, tomar o financiamento e executar a obra		
EO	Escolher o terreno	Escolha de terreno próprio da EO ou a compra do terreno para realizar construção de UH.	Empreendimentos entregues de acordo com as diretrizes e o projeto apresentado	
EO	Preparar a proposta de empreendimento	Projeto apresentado		
Caixa/ Agente Financeiro	Avaliar e selecionar a proposta de empreendimento	Projeto aprovado		
EO	Executar o empreendimento	UH construída ou reabilitada		
União	Divulgar o programa	Divulgação nos meios de comunicação relevantes	Beneficiários escolhidos de acordo com as regras de priorização definidas	
EO	Cadastrar e selecionar os beneficiários	Cadastro efetuado no CadÚnico		
EO	Fiscalização de projeto e obra	Instituição de Comissão de Representantes e Comissão de Acompanhamento de Obras, Relatórios à Caixa		
EO	Executar o Trabalho Social	Trabalho social ofertado aos beneficiários	Trabalho social de acordo com as diretrizes definidas	

Fonte: legislação do PMCMV Elaboração: SECAP/ME.

Destaca-se também a necessidade de instituição de Comissões de Representantes e de Acompanhamento de Obras, como unidades responsáveis por acompanhar a gestão das atividades e reportar ao agente financeiro.

Apesar da diferença organizacional, a execução é similar ao FAR: aportes de recursos no FDS, contratação da obra e subsequente alocação aos beneficiários finais, que devem pagar parcelas (reduzidas) do financiamento.

Conforme Camargo (2020, p.2), a modalidade também se diferencia pela possibilidade de “estabelecer um contrato preliminar específico para a compra do terreno e pagamento antecipado dos projetos”. Segundo a autora, as Entidades Organizadoras não têm a mesma expertise nem estrutura financeira para atuarem de forma competitiva frente a empresas do ramo de construção civil. Portanto, algumas vantagens são trazidas para elas, facilitando o fechamento de negócios com proprietários de terreno. Também durante a execução das obras pode-se fazer uso de antecipação de recursos, devido à falta de capital de giro, comum nessas entidades. Como se verá a seguir, essa facilidade não tem conseguido, necessariamente, suprir as dificuldades de execução.

#### **5.1.2.1 Problemas identificados**

A característica intrínseca da organização por autogestão das Entidades, entretanto, repercute de forma visível nos resultados. Primeiramente, existe a necessidade de organização da sociedade nas Entidades, o que pode ser um impeditivo em diversas localidades onde a comunidade não existia previamente, em contraste com as diversas experiências de autogestão de obras já existentes desde a década de 80, por exemplo no município de São Paulo (VIANA, 2017).

Em segundo lugar, diferentemente das construtoras acostumadas a operar no mercado, a expertise na elaboração de projeto e planejamento financeiro pode ser mais precária. Isso levou a diversos casos de obras paralisadas, por dimensionamento inadequado de recursos. Além disso, a falta de capital de giro também foi apontada pela SNH/MDR como um fator limitante de execução, sendo que uma entidade do tipo poderia ter acesso mais restrito a esse tipo de recurso no sistema financeiro. O Relatório de Auditoria da CGU sobre a SNH/MDR de 2018 aponta que 37,5% dos empreendimentos da modalidade entidade em fase de projetos e de obras apresentavam atrasos no cronograma e a seção 5.5 mostra que a grande maioria das contratações no Entidades ainda não foram entregues.

Quanto à gestão do Programa, identifica-se um nível de complexidade maior devido aos requisitos técnicos e o envolvimento de mais atores. O mesmo relatório da CGU também identifica que o Relatório de Gestão do FDS do exercício de 2017 não explicava o motivo de baixas contratações naquele ano, apesar de previsão orçamentária significativa. A isso se somava a ocorrência de reuniões aquém do regulamentado para o CCFDFDS. Também se evidenciaram falhas no processo de seleção dos projetos, apontando que ausência de infraestrutura adequada também foi um fator limitante.

#### **5.1.3 Oferta Pública de Recursos**

O objetivo do PMCMV modalidade Oferta Pública de Recursos (OPR) é atender beneficiários com renda bruta familiar de até R\$1,6 mil (seria R\$1,8 mil atualmente), via concessão de subsídio econômico para a construção de habitações em áreas urbanas de municípios com população igual ou menor que 50 mil habitantes. As contratações feitas via modalidade OPR se enquadram na Faixa 1, a mesma do FAR. O modelo lógico se encontra no Quadro 6.

Quadro 6: Modelo lógico da modalidade Oferta Pública

Insumos	Atores	Processos	Produtos	Resultados Intermediários	Resultados
Recursos Humanos/recursos orçamentários/sistemas de TI	União	Definir as normas do programa	Decretos, leis e normativas	Disponibiliza crédito para as famílias dos municípios menores.	Aumento da oferta imobiliária com infraestrutura adequada e redução do déficit habitacional em municípios com menos de 50 mil Habitantes.
Recursos Humanos	Caixa Econômica Federal	Organizar a liberação de crédito e medição das obras	Crédito liberado e pago	Casas construídas	
Recursos Humanos	Municípios	Fazer os processos administrativos para ser selecionado pelo MDR	Seleção para o MCMV OPR	Município com casas construídas pelo MCMV	
Recursos Humanos/recursos orçamentários/sistemas de TI	MDR	Selecionar os critérios para escolher os municípios	Edital para seleção de municípios	Municípios selecionados	
Recursos Humanos	Municípios Selecionados	Divulgar o programa, selecionar e cadastrar os beneficiários	Beneficiários cadastrados	Moradias construídas para os beneficiários	
Recursos Humanos/recursos orçamentários	Municípios Selecionados	Fornecer a infraestrutura urbana adequada nas redondezas das residências	Infraestrutura urbana melhorada	Casas construídas em locais com a infraestrutura adequada	

Fonte: legislação do PMCMV. Elaboração: SECAP/ME

Para ter acesso às subvenções econômicas as instituições financeiras (IFs) devem ser habilitadas no processo de oferta pública de recursos, regulamentada pelo MDR e ME. Cabe destacar que as Instituições Financeiras devem obter autorização do Banco Central do Brasil e os Agentes Financeiros devem ser autorizados a atuar no Sistema Financeiro da Habitação (SNH), no âmbito de suas competências, de acordo com os termos da Lei 11.977 de 2009.

A despeito do fato do público-alvo da OPR se assemelhar ao do FAR, o funcionamento da política diverge. As propostas de produção habitacionais devem ser feitas pelo poder público, por prefeituras ou governo do estado. A seleção das propostas é feita pelo MDR e a contratação dos financiamentos deve ser feita junto às IF's ou Agentes financeiros, selecionados nas Ofertas Públicas. O acompanhamento da execução das obras deve ser feito pelas IF's e Agentes financeiros, que enviam relatórios para o MDR.

As verbas dessa modalidade são oriundas do OGU e repassados às IFs habilitadas em nome do beneficiário Pessoa Física. Nesta modalidade a contrapartida obrigatória é o terreno, que poderá ser do beneficiário, doação da prefeitura ou do estado. Além do terreno, também é necessário que o município se comprometa a elaborar e executar trabalho social junto aos beneficiários e prover a infraestrutura urbana necessária.

Para participar da modalidade oferta pública os municípios devem cadastrar suas propostas no MDR (antigo MCidades), após a equipe técnica do Ministério selecionar as propostas os municípios ou os estados devem assinar Termo de Acordo e Compromisso com as instituições financeiras ou Agentes Financeiros habilitados.

Além das IFs habilitadas, os Estados ou Municípios devem enviar a relação dos beneficiários selecionados para que a Caixa Econômica Federal (CEF) verifique se estes se enquadram nas regras do programa, de acordo com a portaria nº 610/2011<sup>10</sup>. Após a conclusão desta análise, o ministério devolve às IFs a relação daqueles que estarão aptos a assinar o contrato, com a participação dos municípios.

Cumpridas todas estas etapas, a liberação da primeira parcela do subsídio do Governo Federal em nome do beneficiário por meio da IF será feita. As parcelas seguintes serão liberadas de acordo com as medições, feitas por parte das IFs e agentes financeiros, que enviarão estas medições ao MDR. A última parcela é liberada após o término da construção da unidade habitacional. O termo de recebimento é assinado pelo beneficiário final. O MDR não se relaciona com as empreiteiras na modalidade Oferta Pública.

O problema que o Programa MCMV modalidade Oferta Pública pretendia atacar é o déficit habitacional nos municípios com menos de 50 mil habitantes, nos quais o FAR não atua, e levar os municípios a prover infraestrutura urbana e social para os habitantes de baixa renda. Presume-se que o poder público teria maior governabilidade quanto à apresentação de propostas na modalidade OPR. Entretanto, o fato de municípios pequenos terem menor capacidade administrativa leva a possíveis problemas de organização e a necessidade de apresentação de projeto básico é apenas critério de desempate.

Na modalidade OPR, não é especificado em lei que ela só atenderia a Faixa 1. Contudo, avaliando os dados em que o Programa teve contratações observa-se que somente foram contratadas obras nesta faixa de renda, seguindo os mesmos critérios do FAR. Logo, o problema para o qual procura-se a solução é semelhante, mas em municípios com menos de 50 mil habitantes, salvo municípios que se

enquadram nas regras do Artigo 2º § 1º e § 2º da Lei 11.977 de 2011. Logo, o propósito é atacar o déficit habitacional e não problemas urbanos de grandes cidades.

Um dos principais critérios de seleção de municípios na modalidade OPR é a doação de terrenos por parte dos municípios, que contava pontos na seleção das propostas.

#### **5.1.3.1 Problemas identificados**

Na oferta pública, o fato de ser exigido que haja projeto básico para a área de construção das moradias é apenas um item de desempate para a seleção das propostas, levando a uma baixa qualidade da seleção efetiva. Dada a pouca capacidade administrativa dos pequenos municípios, supõe-se que os projetos seriam elaborados pelas IF's e Agentes Financeiros (KRAUSE, BALBIM, NETO, 2013).

#### **5.1.4 Modalidade Financiamento/FGTS - Faixas 1,5 e 2**

O Quadro 7 apresenta o modelo lógico para as faixas 1,5 e 2 do PMCMV, na modalidade FGTS. Em seguida, destacam-se seus principais atributos.

Quadro 7: Modelo lógico da modalidade “FGTS”

Insumos	Ator	Processos	Produtos	Resultados Intermediários	Resultado	Legenda de cores
Técnicos do MDR + Estudos Técnicos para pautar decisões + Reuniões para discussão	MDR	MDR define distribuição regional dos recursos, critérios de priorização para concessão, requisitos para implantação dos empreendimentos e diretrizes/condições gerais de execução	Portaria MDR	Regras bem definidas e alinhadas aos objetivos gerais do Programa (condição para gerar oferta imobiliária compatível com a demanda - 1 da árvore)	<b>Oferta imobiliária compatível com as necessidades habitacionais</b>	Condições para 1
Técnicos do MDR e do ME + Estudos Técnicos para pautar decisões + Reuniões para discussão	MDR e ME	MDR e Ministério da Economia definem limite para subvenção econômica dos totais de desconto concedidos com recursos do FGTS e remuneração da CEF para ser gestor operacional	Portaria Interministerial	Definição da proporção dos recursos públicos aplicados e do alcance da política (condição para gerar oferta imobiliária compatível com a demanda - 1 Definição de parcela do custo operacional da política (condição para gerar oferta imobiliária compatível com a		Enfrentamento direto de 1
Recursos próprios da construtora	Construtora	Construtora manifesta interesse em habilitar empreendimento para que unidades possam ser financiadas pelo FGTS	Projeto Habitacional	Condição necessária para o próximo resultado		Condição para 1.3
Funcionários da CEF	CEF	Empreendimento é aprovado pelo agente operador	Aprovação do empreendimento	Reduz incerteza quanto à demanda (1.3 da árvore)		Enfrentamento direto de 1.3
Recursos próprios da construtora + (eventualmente) financiamento do FGTS para	Construtora (eventualmente com auxílio do FGTS)	Construtora constrói imóvel	Imóveis novos construídos	Compatibilização da oferta imobiliária à demanda (1 da árvore)		Condição para 1.1.1
Técnico da Caixa	CEF	Imóvel é vistoriado pelo agente financeiro do FGTS para verificação de vícios construtivo e atendimento às normas	Relatório de vistoria	Garantia de que o imóvel está atendendo às especificações legais (Durabilidade da moradia construída auxilia na compatibilização da oferta à demanda no		Enfrentamento direto de 1.1.1
Servidores municipais	Governo municipal	Poder público municipal concede "Habite-se" ou equivalente	Habite-se	Garantia de que o imóvel está atendendo às especificações do município (condição para atingir 1 da árvore)		Monitoramento e controle
Recursos próprios da PF	Candidato à beneficiário	Candidato a comprador formaliza proposta com fornecimento de dados cadastrais e comprovantes exigidos	Proposta de compra e solicitação de crédito	Condição necessária para o próximo resultado		
Funcionários do agente financeiro que concede o crédito + sistemas	Agente Financeiro	Proposta é analisada pelo agente financeiro	Operação de crédito com recursos do FGTS aprovada	Remoção da restrição ao crédito imobiliário (1.1.1 da árvore)		
Funcionários do agente financeiro que concede o crédito + sistemas	Agente Financeiro	Agente financeiro envia informações para agente operador checar conformidade com as normas	Relatório com dados do tomador de recursos	Garantia de que concessão de crédito atendeu às disposições do programa (indireta para atingir 1 da árvore)		
Funcionários do gestor operacional	Gestor Operacional	Gestor Operacional do PNHU envia mensalmente à Secretaria Nacional de Habitação dados para monitoramento e avaliação	Base de dados	Controle tempestivo pelo MDR da evolução do Programa (indireta para atingir 1 da árvore)		

Fonte: legislação do PMCMV. Elaboração: SECAP/ME.

A primeira etapa apontada no modelo lógico trata das condições normativas para operação das Faixas 1,5 e 2 do PNHU. Trata-se das Portaria MDR e Portaria Interministerial, que definem a distribuição regional de recursos, a repartição dos descontos concedidos entre FGTS e OGU e a remuneração do gestor operacional.

A etapa seguinte envolve a habilitação das construtoras para construírem no âmbito do programa, sendo que cada construtora deve manifestar interesse em construir empreendimento em determinado local e construí-lo com recursos próprios (ainda que possa obter financiamento parcial ou total junto ao FGTS) para a Faixa 2 ou estar apta a operar com recursos do FGTS para a Faixa 1,5. Nessa etapa, há a possibilidade de não existir construtoras aptas a realizarem os empreendimentos em determinada localidade, ou mesmo que o impulso dado pelo Programa não seja suficiente para levá-las a tomar iniciativa.

Construídas as novas unidades, a etapa seguinte envolve os governos municipais, que concedem “habite-se” ou documento equivalente para atestar que o imóvel atende às especificações dos respectivos municípios.

Em paralelo à produção das unidades, há a descrição do procedimento necessário para os candidatos a mutuários obterem a aprovação do crédito. Essa etapa é essencial, pois enfrenta as restrições de crédito apontadas na árvore do problema anteriormente.

Por fim, há uma etapa que descreve a forma de repasse de informações para subsidiar o monitoramento e o controle do PMCMV. Com base nas informações enviadas pelo agente financeiro, o gestor operacional envia mensalmente informações à Secretaria Nacional de Habitação para monitoramento e avaliação, permitindo um controle tempestivo pelo MDR do PNHU.

### ***Teoria do programa e fatores de contexto***

A teoria do programa para as Faixas 1,5 e 2 do PNHU é bastante similar à apresentada para a modalidade que utiliza recursos do FAR. Considerando que o FGTS é um fator adicional e tem maior peso que o orçamento público para essas operações, cabe acrescentar a “situação do FGTS” como um fator de contexto adicional ao apresentado na subseção do FAR. Além disso, em linha com o argumento apresentado, é importante acrescentar a “disponibilidade de recursos do FGTS” na hipótese que liga os insumos aos processos.

#### **5.1.4.1 Problemas identificados**

Embora diversos autores, como Krause *et al* (2013) e Moreira *et al* (2017), avaliem que as modalidades que envolvem o FGTS têm sido mais exitosas no atingimento de objetivos em relação às modalidades financiadas pelo FAR, a construção do modelo lógico salienta alguns problemas das Faixas 1,5 e 2 sobre os quais serão tecidos alguns comentários a seguir e que ainda podem ser aprimorados.

Existem indícios<sup>30</sup> da dificuldade em executar recursos nas regiões Norte e Nordeste. Quanto a esse ponto cabe destacar que está sendo tratado pelo MDR no novo formato do programa com redução relativa das taxas de juros para essas regiões. Por outro lado, permanecem dúvidas se esse fator será suficiente para induzir uma participação maior no programa, pois existe a possibilidade de que haja limitação expressiva da oferta, por fatores mais ligados a esse segmento do mercado que não estão sendo atacados.

Considerando que o foco é no financiamento do imóvel e o subsídio público por meio do OGU é bastante limitado nestas modalidades, há impossibilidade de atingir pessoas com renda insuficiente mesmo com subsídio no financiamento para adquirir imóvel novo. Dessa forma, identifica-se que essas modalidades possuem limitação inerente para atingir público mais pobre.

---

<sup>30</sup> <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/08/19/novo-mmvc-deve-priorizar-regioes-norte-e-nordeste.ghtml> Acessado em 19/11/2020

O aprofundamento sobre alguns aspectos do modelo lógico levantou dúvidas sobre a adequação da remuneração da CEF para executar as funções de gestor operacional do PNHU. Vale mencionar que recentemente houve discussões sobre a adequação do nível da taxa de administração e foi definida a redução da taxa de administração paga ao gestor operacional de 1% para 0,5% do saldo pela Lei 13.932/2019<sup>31</sup>. Levando em consideração que o valor aprovado pelo Conselho Curador foi de R\$ 2,643 bi para o pagamento de taxa de administração no ano de 2020, permite inferir por meio de um cálculo grosseiro que haverá uma economia de aproximadamente R\$ 2,6 bi com essa medida.

Além disso, o principal agente financeiro, que também é a CEF, recebe a remuneração de até 2,16% a.a., sendo que até determinado nível de renda, o FGTS arcava, até setembro de 2020, com 100% dessa remuneração, pagando-a à vista. O serviço financeiro é prestado ao longo do tempo e isso não justificaria um pagamento à vista, a menos que fosse para obter um desconto, mas como o próprio nível deste pagamento é discutível, esse argumento não se sustentaria. Outro contra-argumento é que o tomador final de renda mais elevada arca com essa mesma tarifa ao longo do contrato, logo não há desconto para o FGTS que possui risco de inadimplência muito inferior ao do tomador médio. Esse aspecto do pagamento à vista foi abordado com a Resolução CCFGTS 977/2020, que alterou a sistemática para pagamento ao longo do financiamento e criou condições mais favoráveis às regiões norte e nordeste. Entretanto, ainda não se verifica uma diferenciação do valor do *spread* de acordo com critérios como, por exemplo: ocupação, renda, entre outros que poderiam eventualmente diminuir o risco de crédito do agente financeiro e reduzir custos do Programa nessas modalidades.

Outro fator importante é a remuneração paga pelos agentes financeiros à CEF, cujo limite superior é de 0,8% a.a. conforme definido pelo Art. 35 da Resolução CCFGTS 702/2012. Esse valor equivale à remuneração da CEF pelo risco da operação de cessão dos recursos do FGTS a outros agentes financeiros. A Circular Caixa nº 129/1998 define os critérios e uma graduação para o valor desse custo de acordo com o porte da instituição financeira tomadora dos recursos, sendo que o Banco do Brasil, paga o menor valor, que é de 0,2% a.a. Esse é um fator que reduz o rendimento das operações pelos agentes financeiros do PMCMV, que podem cobrar, no máximo, 2,16% a.a. e tem um custo mínimo de 0,2% a.a. para acessar os recursos. Dessa forma, esse pode ser um entrave relevante para entrada de novos agentes financeiros na operação do programa.

Adicionalmente, não foram encontrados estudos técnicos que foram utilizados como insumo para as decisões de repartição do subsídio entre OGU e FGTS, atualmente em 10% e 90% respectivamente.

Vale mencionar que, nas nossas interações com MDR e CEF, verificou-se que as bases de dados apresentam muitos campos vazios ou incompletos. Isso pode dificultar a avaliação e monitoramento do programa.

Por fim, conforme apontado para outras modalidades do PMCMV, a concessão de “habite-se” pelas prefeituras pode ser insuficiente, em alguns casos, para garantir condições de moradia adequadas no que diz respeito à infraestrutura e serviços públicos (saneamento básico, coleta de lixo, etc).

### 5.1.5 Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)

#### ***Teoria do Programa***

A descrição do modelo lógico realizada indica que, em linhas gerais, a teoria do Programa subjacente ao PNHR não difere muito daquela apresentada para o FAR. O problema que justifica a intervenção estatal é a dificuldade de acesso e condições inadequadas de moradia das famílias de baixa renda. De posse do diagnóstico do problema e levantamento dos recursos disponíveis é possível estabelecer o desenho mais adequado para a política, o que inclui estabelecimento de metas e prioridades. O

---

<sup>31</sup> <https://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2020-02/fgts-vai-reduzir-descontos-no-financiamento-da-casa-propria-em-2021>

desenho permite ao gestor elaborar o normativo com as diretrizes e regramento do Programa inclusive os papéis de agente financeiro (AF) e agente operador (AO) e das entidades organizadoras (EO). Considerando a edição dos normativos, AO e AF podem buscar a captação dos beneficiários da política por meio das EO. As EO realizam o trabalho técnico e social que é acompanhado por representantes dos beneficiários e pelo AF. Este encadeamento leva ao produto unidade habitacional construída ou reformada que tem como resultado o acesso à moradia e/ou a condições adequadas de moradia.

***Modelo Lógico: etapas, atores, produtos e resultados intermediários***

O modelo lógico do PNHR foi dividido em cinco grandes etapas conforme apresentado no quadro x. Descrevem-se, na sequência, as principais ações dentro de cada uma delas, os atores envolvidos e os resultados intermediários que conjuntamente levam ao resultado final caracterizado aqui como o “Acesso e condições adequadas de moradia”.

**Quadro 8: Modelo Lógico da Modalidade PNHR**

Insumos	Atores	Processos	Produtos	Resultados Intermediários	Resultado Final
Recursos Humanos, Orçamentários, Dados (habitação rural)	MDR	MDR levanta os principais problemas relacionados à habitação no meio rural e estabelece o desenho da política.	Diagnóstico do Problema e desenho da política.	Desenho da política com objetivos bem definidos.	Acesso e condições adequadas de moradia
	MDR	MDR e ME definem a disponibilidade de recursos orçamentários.	Proposta orçamentária definida.	Metas definidas com base nos recursos orçamentários definidos.	
	MDR	MDR define distribuição regional dos recursos, critérios de	Leis, Decretos e Portarias MDR	Regras bem definidas e alinhadas aos	
	MDR	MDR repassa recursos ao Agente Operador para execução da política com o estabelecimento das metas previstas		Agente Operador executa a política segundo objetivos e metas claros.	
	AO	AO repassa recursos aos AFs com estabelecimento de metas regionais.			
	AF	Agentes Financeiros fazem busca ativa por Entidades Organizadoras.		Agente Financeiro atua como representante do AO na busca do atingimento das metas regionais estabelecidas.	
Recursos Humanos	EO, AF	Levantamento da demanda potencial com orientações do AF, segundo critérios e metas estabelecidos.	Lista de Beneficiários formalizada	Demanda relacionada aos objetivos do programa mapeada e priorizada segundo critérios preestabelecidos.	
	EO, AF	EO organiza documentação e interage com AF para obter a conformidade			
	AF	AF aprova a documentação.			
Recursos Humanos	EO	EO prepara projeto técnico de engenharia	Proposta de intervenção	Assistência técnica viabiliza aderência da proposta de intervenção às necessidades habitacionais locais	
	EO	EO prepara projeto de trabalho social			
	AF	AF aprova os projetos após solicitar eventuais adequações.			
Recursos Humanos	EO, AF	AF assina termo de parceria com a EO	Contratos assinados	Formalização da inserção do público-alvo na política e acesso aos recursos	
	EO, AF	AF assina contratos com beneficiários			
	EO	EO promove capacitação aos beneficiários	Beneficiários capacitados	Trabalho social fomenta acompanhamento adequado da execução da intervenção	
Recursos Humanos e Orçamentários	EO	EO promove eleição da Comissão de Representantes	Casas construídas ou reformadas	Oferta imobiliária compatível com as necessidades habitacionais	
	AF	AF executa as liberações dos recursos para a CRE.			
	CRE	CRE faz a gestão dos recursos.			
	EO	EO submete as medições de obras e execução das etapas do trabalho social			
	AF	AF aprova medições por meio de visitas ou dos relatórios da EO e libera recursos de cada etapa.			

Fonte: legislação do PMCMV. Elaboração: SECAP/ME.

*a. Definição dos objetivos, diretrizes, recursos e normatização do programa*

De modo similar às outras modalidades, há uma etapa inicial onde o MDR estabelece o desenho da política e tem como resultado a definição clara dos objetivos e dos mecanismos de funcionamento do programa. Paralelamente, realiza-se a análise da disponibilidade orçamentária, ato conjunto do MDR e Ministério da Economia (ME), que naturalmente também guiará a definição do desenho e as normas e diretrizes decorrentes. Os produtos se materializam em leis, decretos e portarias que redundam em regras e metas bem definidas e alinhadas aos objetivos do programa. De posse deste regramento, o MDR contrata o agente operador (AO) e repassa os recursos financeiros para que este operacionalize a política e contrate o agente financeiro (AF) que fará a oferta regional do programa. Espera-se que o resultado da atuação destes atores seja o atingimento das metas nacionais e regionais do programa.

*b. Levantamento da demanda*

Esta etapa é realizada principalmente pelas chamadas Entidades Organizadoras que podem ser públicas (prefeituras, governos estaduais, companhias de habitação, etc.) ou privadas (sindicatos, associações, cooperativas, etc.). Uma das hipóteses do desenho é que a EO contará com as orientações e apoio do AF para este levantamento. Após o estabelecimento de critérios para seleção dos beneficiários, a EO mapeia a demanda local, organiza a documentação dos potenciais beneficiários e submete ao AF. Este analisa a conformidade e após eventuais solicitações de ajustes aprova a documentação. O produto desta etapa seria a lista de beneficiários formalizada e o resultado esperado é o mapeamento da demanda local relacionada aos objetivos do Programa e a priorização segundo critérios preestabelecidos.

*c. Definição da proposta de intervenção*

A proposta de intervenção consiste no projeto de engenharia e arquitetura e no projeto de trabalho social. Portanto, o Programa nesta etapa cumpre a função da assistência técnica e social aos beneficiários. Tais projetos devem ser elaborados de modo a considerar as necessidades locais da referida comunidade, resultando assim em uma proposta de intervenção aderente à realidade local. Supõe-se, portanto, que a EO viabilizará a participação de representantes dos beneficiários na elaboração dos referidos projetos. Os projetos são submetidos ao AF que, após solicitar eventuais ajustes, os aprova.

*d. Definição e capacitação dos beneficiários*

Trata-se do momento de formalização da participação dos beneficiários quando os contratos são assinados entre eles e o AF. Ainda nesta etapa, a EO assina termo de parceria com o AF.

Após esta formalização, realiza-se capacitação dos beneficiários no âmbito do projeto de trabalho social. Entre os objetivos, incluem-se o esclarecimento do papel de cada agente envolvido (direitos e deveres), a importância no acompanhamento da implementação do empreendimento e gestão dos recursos, a importância da conservação e adimplência e informações relativas à participação de acordo com o regime construtivo. Espera-se nesta etapa que os beneficiários formalmente inseridos no Programa façam parte do público-alvo e estejam capacitados para participação na execução dos projetos técnico e social.

*e. Construção*

Após a formalização dos contratos e capacitação dos beneficiários, a EO convoca uma assembleia para eleição de uma comissão de representantes (CRE), composta por, no mínimo, três representantes sendo dois eleitos pelos beneficiários e um indicado pela EO. A CRE acompanha a execução das obras e a gestão dos recursos financeiros, atividades realizadas pela EO.

A partir daí, o AF libera os recursos em função das medições das etapas do projeto técnico e social realizadas pela EO. O AF aprova tais medições a partir dos relatórios entregues pela EO ou a partir de visitas diretas às obras. O produto final é a unidade habitacional construída ou reformada propiciando uma oferta imobiliária compatível as necessidades habitacionais daquele público.

Este conjunto de ações, produtos e resultados intermediários levam enfim ao resultado final descrito como “Acesso e condições adequadas de moradia”

#### **5.1.5.1 Problemas identificados**

Naturalmente este desenho lógico expresso na teoria do Programa possui um conjunto de hipóteses para sua consecução.

A hipótese inicial de delineamento do problema e do próprio desenho pressupõe por exemplo a existência de dados relacionados às suas causas críticas, o que nem sempre está disponível. Não ficou claro se, antes ou durante a execução do programa, houve diagnóstico específico para o problema habitacional do setor rural. O PNHR consiste principalmente em produção de unidades habitacionais e, considerando a árvore do problema apresentada nesta avaliação, estaria atacando as causas relacionadas à oferta imobiliária incompatível com as necessidades habitacionais e à dificuldade de acesso a assistência técnica e a materiais de construção. Surge, assim, o primeiro ponto de destaque da consistência deste desenho que é a possível ausência de levantamento e consideração de aspectos específicos do problema habitacional do setor rural. Questões fundiárias ou de infraestrutura rural não seriam tão importantes ou prioritárias em algumas regiões, por exemplo?

Nesta etapa pressupõe-se também a clareza sobre os recursos disponíveis, o que pode não se verificar durante a implementação em função, por exemplo, de contingenciamentos ou decisões alocativas dos recursos orçamentários.

Na sequência, a oferta do Programa pressupõe uma ação conjunta e alinhada dos atores AO, AF e EO em especial quanto ao cumprimento de metas de atendimento. Neste quesito, inclusive não está claro se elas existem e/ou se foram construídas e se atualizam a partir de dados do meio rural e assim orientam a busca ativa de EO e de beneficiários por parte do AO. Não está claro se os atores possuem motivação e incentivos suficientes para cumprimento de metas e, portanto, de atendimento dos objetivos e diretrizes do programa. Ressalte-se ainda as hipóteses de orientação normativa tempestiva e adequada do AF à EO e a existência de EO com qualidade técnica suficiente para o desempenho das funções previstas.

Outra hipótese a ser destacada refere-se à seleção dos beneficiários considerando o estabelecimento de critérios. A ausência de critérios e seleção discricionária por parte da EO pode levar a uma seleção desalinhada às metas do programa. Novamente o alinhamento dos incentivos e interesses da EO aos objetivos do Programa é uma hipótese a ser monitorada na implementação.

Ainda no âmbito da seleção, outro elemento de destaque específico desta modalidade relaciona-se à hipótese da existência da documentação da terra (aspecto fundiário) e dos

beneficiários. A literatura também indica que este ponto tem sido um obstáculo para o Programa atingir o público-alvo da política, especialmente no meio rural.

Destaque-se também o pressuposto da participação social na elaboração e execução de uma parcela significativa do programa. Aí se inclui, por exemplo, a definição do projeto arquitetônico adequado às necessidades locais dos agricultores. Pressupõe-se que a EO viabilize essa discussão coletiva sobre as necessidades habitacionais locais de forma a construir um projeto técnico compatível a elas. No entanto, a literatura (ANDRADE, 2015 e BOLTER, 2013) indica que, em muitos casos, essa ação é substituída, por exemplo, por escolha de projetos pré-formatados pela EO.

Ainda no quesito da participação social, o envolvimento do beneficiário na gestão dos recursos e no acompanhamento das obras pode não ocorrer na prática como deveria. Naturalmente, a relação de forças nesta interação agricultor e EO e o impacto significativo que a obtenção da moradia tem para o beneficiário sugerem que essa hipótese pode não estar se verificando na prática.

Ressalte-se, por fim, a hipótese da tempestividade das ações na relação entre EO e AF durante a execução das obras. O ateste do cumprimento de cada etapa da obra previsto no projeto técnico, que ocorre na sequência EO/engenheiro - AF, pode gerar problemas na tempestividade para liberação de recursos para a execução das obras que, por sua vez, acaba gerando problemas de desistência de mão de obra contratada e de execução do projeto como um todo.

## 5.2 Restrição fiscal

A restrição fiscal atingiu diretamente o repasse de recursos aos empreendimentos do MCMV – Faixa 1, a partir do segundo semestre de 2014. O atraso nos pagamentos levou a um grande número de obras em atraso ou paralisadas. Há relatos de técnicos do Ministério do Desenvolvimento Regional de que mesmo antes do atraso no repasse de recursos às construtoras, já havia problemas de atraso em obras causados por dificuldades no gerenciamento e acompanhamento da execução das obras, por parte das construtoras, e falhas na fiscalização, por parte dos agentes financeiros. O atraso nos pagamentos intensificou estes problemas, e o que se observou foi um incremento na quantidade de obras atrasadas ou paralisadas.

Frente a este cenário e à redução de recursos disponíveis anualmente, o governo decidiu priorizar, para a Faixa 1, o aporte de recursos aos empreendimentos com obras paralisadas ou em atraso e para famílias assentadas pelo PAC ou vítimas de calamidades e moradores em áreas de risco. O Programa Casa Verde e Amarela propõe seguir nesta linha, de primeiramente zerar o estoque de obras em andamento e só posteriormente contratar novos empreendimentos para a Faixa 1.

Surgem assim questionamentos quanto à nova focalização dada ao programa. Se, por um lado, a priorização do atendimento às faixas superiores de renda, via recursos do FGTS, continua atendendo à mitigação de uma potencial falha de mercado, por outro também fica evidente de que trata de um público-alvo em situação menos precária do que os beneficiários da Faixa 1. Assim, um maior conhecimento sobre as necessidades do público financiado pelo FGTS se torna necessário, porém trata-se de uma modalidade menos investigada na literatura, devido ao tamanho e importância social da modalidade FAR.

São, assim, poucas as alternativas possíveis para contornar a restrição fiscal mantendo o foco no público com maior necessidade. Demais seções desta avaliação trazem possibilidades de melhoria que aumentariam a eficiência do Programa, procurando maximizar a utilidade dos recursos orçamentários disponíveis para a Faixa 1. Uma alteração mais estrutural que veio com o Programa Casa Verde e Amarela, entretanto, é a facilitação do uso de imóveis ociosos da

União, o que pode reduzir significativamente os custos de produção habitacional para muitas unidades. A seção 9 tratará desse assunto com maior profundidade.

## 5.3 Focalização

### 5.3.1 Seleção de projetos e beneficiários

Houve melhorias realizadas ao longo dos anos no programa, especialmente com relação à seleção dos projetos e dos beneficiários do programa. O Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65/2015, da Controladoria-Geral da União apontou que o nível de aderência aos normativos, dos trabalhos de seleção de projetos desenvolvidos pela Caixa, possuía grande variabilidade conforme o escopo da atividade. Avaliou-se que, para boa parte dos casos, o processo de aprovação dos empreendimentos estava de acordo com as características determinadas pelo Programa, mas que havia oportunidades de melhoria em outros casos.

Frente a este ponto, a Caixa relatou que os procedimentos de análise e acompanhamento dos empreendimentos foram atualizados e mais bem detalhados, destacando-se:

- a) Exigências de qualidade de materiais e serviços complementares às especificações mínimas do PMCMV;
- b) A obrigatoriedade de execução de uma unidade modelo para empreendimentos com mais de 300 unidades e recomendável para os demais, com o objetivo de permitir a apreciação prévia da unidade habitacional concluída.

O procedimento de seleção de beneficiários inicial foi dado pela Portaria MDR nº 140/2010 e não contava com critérios de hierarquização que levassem em conta a situação da família em um dos componentes do déficit habitacional.

O atual critério de seleção foi estabelecido pela Portaria nº 2.081/2020 e preconiza que a família beneficiada deve estar enquadrada em pelo menos um dos componentes do déficit habitacional quantitativo ou encontrar-se em situação de rua.

A seleção com base neste modelo é tentativa e enfrenta dificuldades, principalmente no que tange à comprovação de que o candidato se encontre em situação de déficit. A verificação do enquadramento seria realizada utilizando a base do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que contém dados autodeclarados. Uma possível solução seria a verificação *in loco* da situação de déficit, no local de residência indicado pelo candidato, atividade que seria de competência dos entes subnacionais.

Considerar a comprovada situação de déficit como um requisito para receber o benefício amplia a capacidade de focalização do programa de moradia e confere maior eficiência no objetivo de redução do índice de déficit habitacional brasileiro. O uso do CadÚnico, entretanto, também sofre de outros problemas, conforme se abordará na seção 8.3.

### 5.3.2 Distribuição municipal das unidades

Esta seção busca avaliar a focalização do Programa com relação ao primeiro objetivo, ou seja, se os empreendimentos foram contratados levando em consideração as estimativas de déficit habitacional locais. Como mencionado, o pertencimento ao déficit habitacional quantitativo não era, inicialmente, um critério necessário para ser beneficiário do programa, porém sempre existiu o objetivo de redução deste indicador. Mais recentemente, esse critério foi incorporado à metodologia de seleção do programa.

A base de dados de déficit habitacional utilizada foi a publicada pela Fundação João Pinheiro para o ano de 2010, produzida com base no Censo 2010. Os dados do Censo permitem a abertura do déficit a nível municipal. Como não houve novo Censo desde então, a base de dados é a última disponível com abertura por município.

A Fundação João Pinheiro estimou um déficit de 6.940.691 unidades habitacionais para o ano de 2010, sendo 4.799.250 unidades, ou 69%, relacionado às famílias com renda de até 3 salários mínimos. A Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida foi desenhada para atender especificamente esta parcela da população, muito embora famílias com este rendimento pudessem ser atendidas pelas demais faixas do programa. Como vimos, o limite de rendimento familiar estabelecido inicialmente para se ter acesso ao benefício foi de R\$ 1.395,00, que equivalia ao valor de três salários mínimos no ano de 2009 (R\$ 465,00).

As 5,6 milhões de unidades habitacionais contratadas até 2019 correspondem a cerca de 80% do déficit total brasileiro em 2010. A análise a nível municipal mostra que, para um quarto dos municípios, foi contratada no âmbito do PMCMV uma quantidade de unidades equivalente a até 20% do déficit habitacional local registrado em 2010, conforme Tabela 25. Em 71% dos municípios, foi contratada uma quantidade de habitações inferior ao déficit e, nos demais 29%, a quantidade contratada o superou.

**Tabela 25: Razão de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV sobre o déficit habitacional municipal**

Unidades habitacionais contratadas sobre déficit	Percentual de municípios
até 20%	25%
igual ou maior a 20% e até 40%	17%
igual ou maior a 40% e até 60%	13%
igual ou maior a 60% e até 80%	9%
igual ou maior a 80% e até 100%	7%
igual ou maior a 100%	29%

Fonte: MDR e Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração: SECAP/ME.

A associação entre déficit habitacional e unidades contratadas foi medida pela estimativa de R-quadrado, assim como em Krause, Balbim e Lima Neto (2013), que realizaram o estudo considerando unidades habitacionais contratadas até junho de 2012 na Faixa 1 do Minha Casa, Minha Vida e o déficit habitacional municipal para famílias com até 3 salários mínimos, com base no Censo 2000.

Aqui, optou-se por calcular o R-quadrado para todas as faixas do Minha Casa, Minha Vida e todas as faixas de renda, devido ao descasamento entre o valor de 3 salários mínimos e o limite da Faixa 1 com o passar do tempo, além do fato de que famílias com renda de até 3 salários mínimos podiam ser atendidas por qualquer faixa do programa.

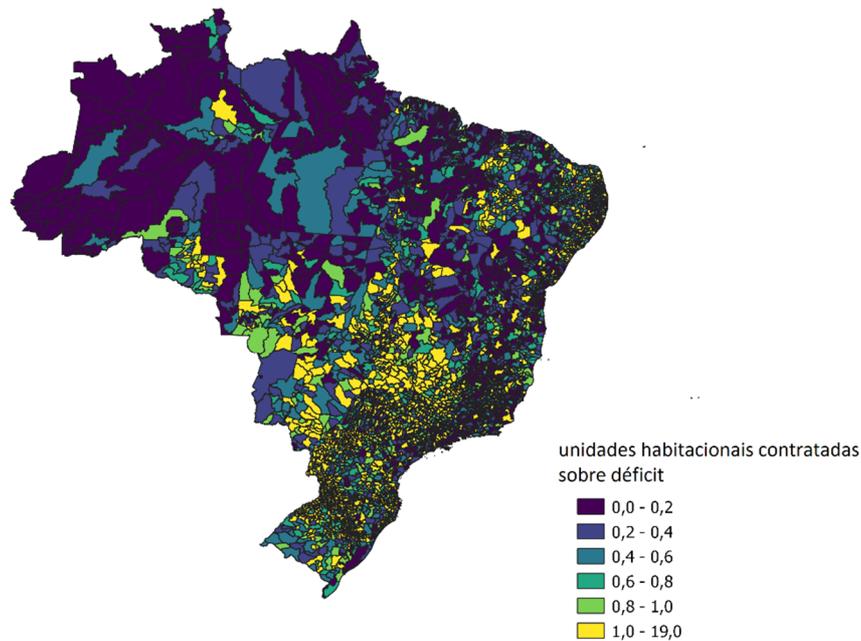
O valor R-quadrado encontrado foi de 0,60,<sup>32</sup> com dados de empreendimentos contratados até janeiro de 2019, em comparação ao valor de 0,39 calculado por Krause, Balbim e Lima Neto (2013), que utilizaram dados até meados de 2012. Esta comparação, ainda que imperfeita, sugere que houve uma melhoria do Programa ao longo dos anos no que tange à focalização, e

<sup>32</sup> Se considerarmos o déficit habitacional de até 3 salários mínimos e a quantidade de unidades habitacionais contratadas na Faixa 1, encontra-se um R-quadrado de 0,52.

passou-se a considerar de forma mais determinante a localização geográfica do déficit habitacional na escolha das contratações realizadas.

O mapa no Gráfico 16 ilustra a razão de unidades contratadas pelo déficit habitacional a nível municipal, e segue a mesma lógica da Tabela 25. Pode-se perceber que o Programa atende as necessidades de habitação de forma mais concentrada nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, com menor penetração nas regiões Norte e Nordeste.

**Gráfico 16: Mapa municipal do Brasil graduado de acordo com a razão entre unidades habitacionais contratadas e déficit.**



Fonte: MDR e Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração: SECAP/ME.

Complementarmente ao mapa municipal, a Tabela 26 mostra que nas regiões Sul e Centro-Oeste, a contratação de unidades habitacionais superou o déficit do ano de 2010, enquanto a região Norte apresentou os piores resultados de contratações relativas.

**Tabela 26: Razão de unidades habitacionais contratadas sobre o déficit habitacional por região do Brasil**

Região	Unidades habitacionais contratadas sobre déficit
Centro-Oeste	113%
Nordeste	71%
Norte	41%
Sudeste	78%
Sul	134%

Fonte: MDR e Censo Demográfico 2010 (IBGE).  
Elaboração: SECAP/ME.

## 5.4 Nível do *spread* bancário

Um dos elementos determinantes do alcance do PMCMV quando se pensa nas faixas 1,5, 2 e 3, ou seja, as modalidades baseadas principalmente em recursos do FGTS, é a taxa de empréstimo pago pelo mutuário final. O Programa já possui meios para reduzir essa taxa, como os subsídios privados de desconto complemento e desconto equilíbrio. Nesta seção, argumenta-se que a conjuntura atual favorece outro canal para diminuir as taxas de juros, qual seja, por meio da redução do *spread* bancário parametrizado no Programa.

O *spread* bancário é receita a ser obtida pelo agente financeiro nas operações de crédito e é dada pela diferença entre a taxa de empréstimo (paga pelo mutuário final), definida atualmente pelas regras do PMCMV de acordo com a renda e região do beneficiário, e o custo de captação (*funding*).

Até a Resolução CCFGTS nº 977/2020, o *spread* era limitado a 2,16% a.a. e o FGTS arcava com parcela do *spread* de acordo com a renda do mutuário, conhecido como desconto de equilíbrio. Dessa forma, o mutuário pagava parcela do *spread* de forma proporcional à sua faixa de renda e o desconto do FGTS complementava o valor para chegar ao *spread* recebido pelo agente financeiro, ou seja, constante independente da renda. A Resolução substituiu a sistemática de aplicação de descontos sobre o *spread* (para o mutuário final) pela redução do custo do *funding*. A mudança realizada não gerou alterações na taxa final ao tomador no critério de renda, mas levou a taxas de empréstimos diferentes entre regiões, com taxas mais vantajosas aos beneficiários do Norte e Nordeste.

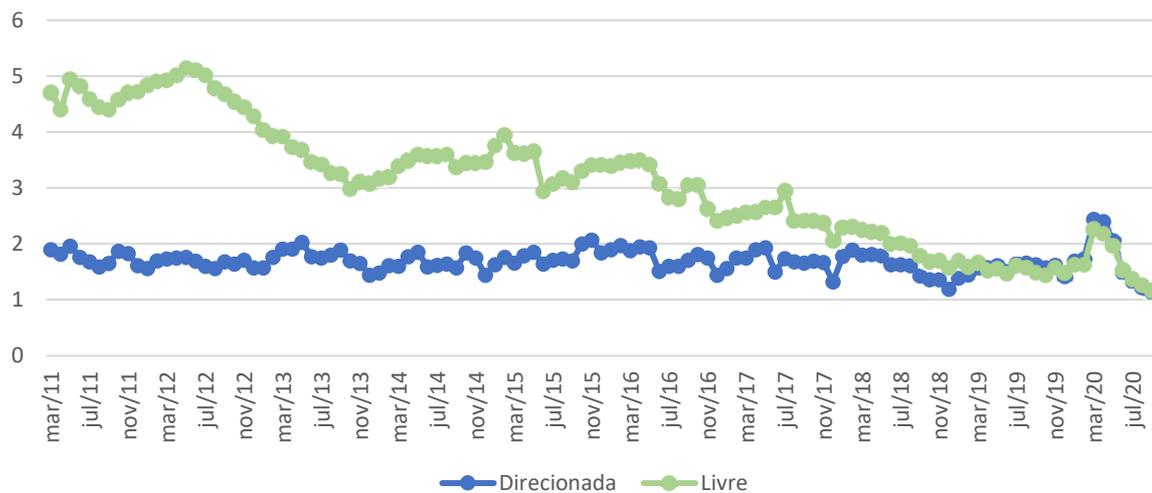
Sabe-se que a remuneração ao agente financeiro deve ser tal que cubra os custos operacionais envolvidos para esse papel, tributos, inadimplência e gerar lucro financeiro ao agente para que haja incentivos a sua operação. Febraban (2018) aponta que esses fatores seriam, em média como proporção do *spread* do setor bancário como um todo, da ordem de: 37% da inadimplência; 23% dos tributos, regulatórios e fundo garantidor de crédito; 25% dos gastos administrativos; e 15% do lucro dos bancos.

Quanto aos custos operacionais é importante lembrar que é autorizada a cobrança de uma taxa de até R\$ 25,00 ao mês (Art. 38 da Resolução CCFGTS 702/2012) e 1,5% do valor do financiamento (Art. 39 da Resolução CCFGTS 702/2012) para cobrir esses custos. Logo, pode-se inferir que o *spread* dos agentes financeiros não remunera esse fator.

Segundo Banco Central do Brasil (BCB, 2001), numa operação de crédito padrão, são cobrados diversos tributos, alguns indiretos, como: PIS, COFINS e IOF e outros diretos (que estão relacionados ao resultado da instituição financeira), como: CSLL e IR. Para as operações financiadas nas Faixas 1,5 a 3 do MCMV, essa tributação deve ser coberta dentro do *spread* bancário. Por exemplo, a tributação típica para as maiores instituições financeiras é de uma alíquota de 15% de CSLL e de 25% de IRPJ sobre o lucro apurado (para lucro superior a R\$ 20 mil ao mês). Já o IOF não incide sobre operações de crédito imobiliário para fins habitacionais (Art. 9º, inciso I do Decreto 6.306/2007).

O Gráfico 17 apresenta a evolução da taxa de inadimplência para empréstimos imobiliários com taxas direcionadas para Pessoas Físicas (PF), como é o caso das operações do PMCMV. Embora haja uma diversidade de operações de crédito que possuem características distintas, trata-se do valor médio, que informa sobre o quadro geral desse fator, que flutua entre 1% e 2% desde 2011 no Brasil. Há que se destacar que as operações de crédito imobiliário são longas, os agentes financeiros incorrem em custos com despesas judiciais no caso de inadimplência dos mutuários e existe um lapso temporal até a retomada do imóvel. Por outro lado esse colateral do empréstimo tende a ser suficiente para cobrir as dívidas dos inadimplentes.

Gráfico 17: Inadimplência - crédito imobiliário pessoa física (%)

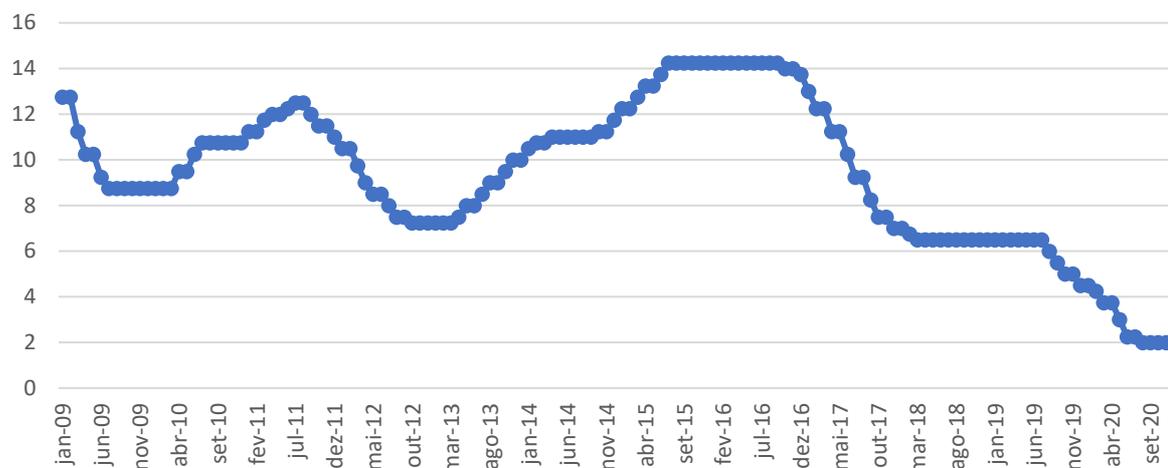


Fonte: BCB. Elaboração: SECAP/ME.

Outra observação de destaque é que o gráfico também apresenta a taxa de inadimplência do crédito livre (de mercado), com uma aproximação recente entre essa taxa e as taxas direcionadas, que são historicamente mais baixas.

Antes de passar a ofertar uma linha de crédito nova, as instituições financeiras analisam qual a rentabilidade que potencialmente pode ser obtida com essa linha e a comparam com o custo de oportunidade, o qual, no mínimo, deve ser tão rentável quanto fazer uma aplicação sem risco de crédito. Esse custo, no curto prazo, se correlaciona à taxa SELIC, taxa de juros básica da economia, pois ela reflete a remuneração dos depósitos interbancários de curtíssimo prazo, bem como indexa boa parte dos títulos de dívida soberana, ou seja, um empréstimo de baixo risco. O Gráfico 18 apresenta a evolução da taxa SELIC nos últimos anos. Nota-se que houve grande variabilidade, em especial a elevação de 7,5% a.a. em 2013 para 14,25% em 2015-2016, seguido de queda ao longo de 2017 para 6,5% em 2018 e novas quedas nos últimos anos. Nos últimos meses, a SELIC está no menor patamar da série histórica.

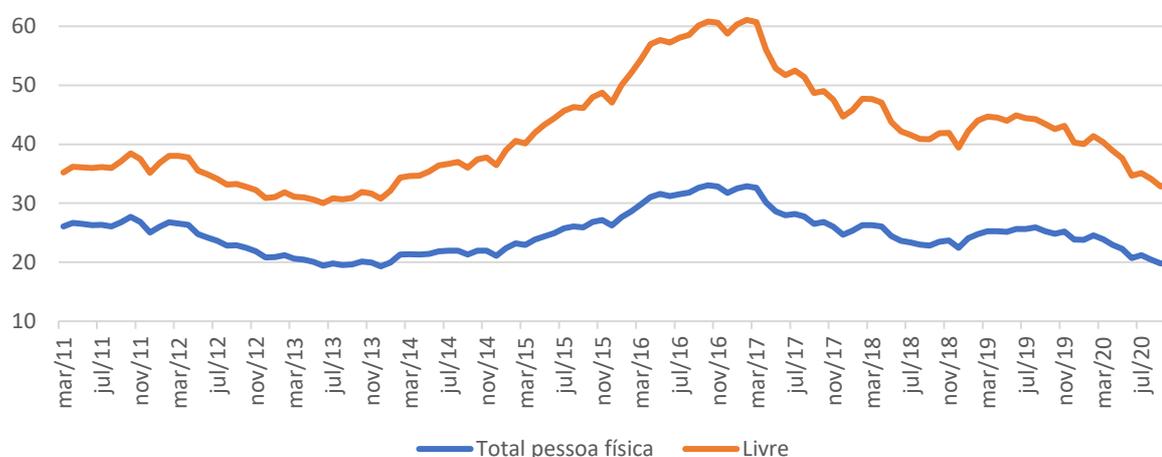
Gráfico 18: SELIC meta (% a.a.)



Fonte: BCB. Elaboração: SECAP/ME.

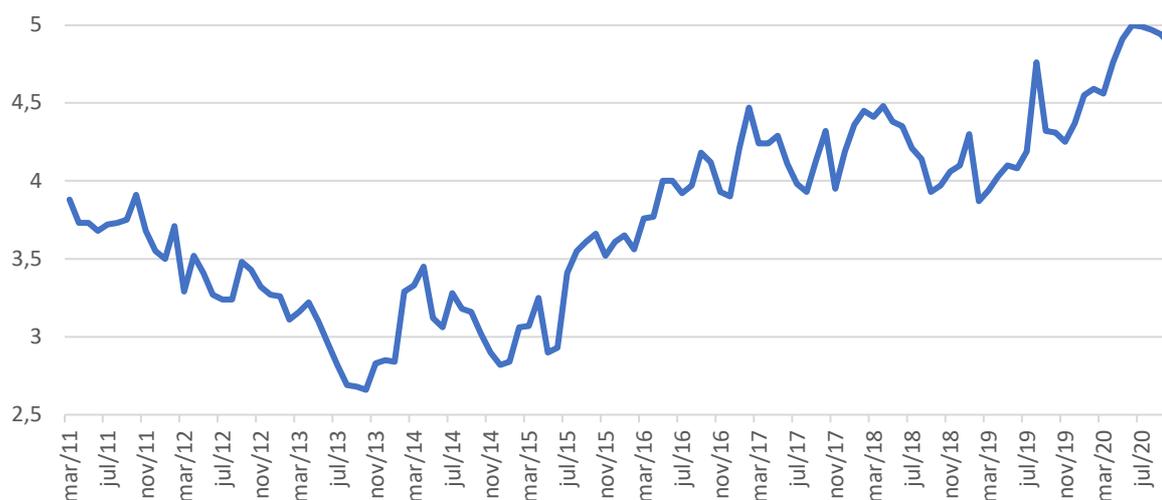
Embora as operações de crédito imobiliário sejam de longo prazo, é possível notar que houve uma tendência de queda do nível do custo de oportunidade da economia, enquanto o teto do *spread* bancário do MCMV permaneceu constante. Com as taxas de inadimplência do crédito direcionado relativamente estáveis e custos operacionais e de tributação constantes, isso sugere que as operações do MCMV podem ter se tornado mais atrativas para as instituições financeiras. Analisando as séries de *spread* agregado para pessoa física nas operações de crédito livre, por meio do Gráfico 19, observa-se que de fato houve uma elevação do *spread* entre 2014 e 2015, com uma tendência declinante desde 2017. Portanto, embora a SELIC não seja o único fato a influenciar o *spread* bancário, ela se correlaciona com o custo de oportunidade das instituições financeiras e assim tende a indicar oportunidades de redução do *spread*. Tendo isso em vista, o Gráfico 20 mostra que o mesmo movimento não pôde ser observado para o *spread* do crédito direcionado, que tende a se elevar desde 2014.

Gráfico 19: *Spread* do crédito livre e total, pessoa física (%)



Fonte: BCB. Elaboração: SECAP/ME.

Gráfico 20: *Spread* do crédito direcionado, pessoa física (%)



Fonte: BCB. Elaboração: SECAP/ME.

Identifica-se, portanto, que existem evidências para estudar a possibilidade de que o *spread* do crédito direcionado tenha margem para ser reduzido. Embora os dados abordados não

explicitem as condições específicas do crédito imobiliário, ainda mais no conjunto das operações do PMCMV, a constância do parâmetro regulamentado para o Programa sugere espaço para sua redução.

Para que o *spread* da modalidade FGTS possa ser reduzido, pode ser importante fomentar a concorrência entre agentes financeiros, pois a concorrência é o principal fator que poderia levar a uma redução da lucratividade a níveis eficientes e se nota que há espaço em potencial para aumento do número de agentes financeiros, pois mais de 90% das operações das Faixas 1,5, 2 e 3 se concentram na CEF, com pequena participação da única alternativa, que é o BB, com participação de cerca de 8,5% da UHs contratadas desde o início do programa.

Portanto, é possível que haja espaço para redução do *spread* discutido nesta subseção. Foram identificadas duas possibilidades para isso. A primeira é pela alteração da normatização relativa ao teto do *spread*. Para isso, é importante elaborar estudos adicionais com o objetivo de recalibrar a parametrização do limite máximo para o *spread*. Uma outra solução, que não é mutuamente exclusiva à primeira, seria incentivar o aumento da concorrência bancária entre os agentes financeiros, atraindo novos participantes por meio de redução de entraves à entrada a serem aprofundados em discussão com outros potenciais agentes, incluindo o setor privado.

## 5.5 Alocação dos recursos entre modalidades

Os recursos do OGU são destinados a todas as faixas do PMCMV, exceto a Faixa 3. A maior parte dos subsídios públicos vão para a Faixa 1, cerca de 88%. As Faixas 1,5 e 2 também recebem subsídios do OGU, mas a maior parte dos subsídios destinados a estas faixas são custeados pelo FGTS.

Assim, é interessante concentrar a análise na Faixa 1, no que tange a distribuição desses recursos entre as modalidades. Os recursos destinados à Faixa 1 são divididos entre as seguintes 4 modalidades possíveis: FAR, Oferta Pública, Rural e Entidades. Ao FAR foi destinado grande maioria dos recursos da Faixa 1, desde o início do PMCMV, conforme se observa na Tabela 27. Em média, a valores de 2019, cada unidade habitacional contratada pelo FAR custou R\$ 84,2 mil aos cofres públicos, enquanto cada UH na modalidade Entidades custou R\$ 65,8 mil. O problema da métrica “UH contratada” é que, caso a obra esteja paralisada, não se percebe o real custo despendido até o momento por UH. Assim, visualizar o valor por UH entregue complementa a análise da eficiência da política.

**Tabela 27: Contratações no PMCMV Faixa 1 e custo por UH, por modalidade, entre 2009 e julho de 2020**

Modalidade	Contratações (R\$ de 2019)	Qtd UH Contratadas	Qtd UH Entregues	Valor por UH Contratada (R\$)	Valor por UH entregue (R\$)
FAR	122.006.231.800	1.449.264	1.174.183	84.185	103.907
Entidades	5.190.757.497	78.847	13.749	65.833	377.537
Oferta Pública	5.025.727.112	166.886	111.032	30.115	45.264
Rural	7.905.414.334	215.749	180.510	36.642	43.795
<b>Total</b>	<b>140.128.130.743</b>	<b>1.910.746</b>	<b>1.479.474</b>	<b>73.337</b>	<b>94.715</b>

Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

Da Tabela 27 depreende-se que a modalidade mais crítica do Faixa 1 é a Entidades, pois entregou menos de 20% das unidades contratadas, fazendo com que o custo médio por unidade entregue de fato se torne alto embora, ao se analisar o valor por unidade contratada, a modalidade Entidades seria mais barata que o FAR (21,8% mais barato). Esse resultado reflete os problemas de desenho apontados na seção 5.1.2, como a dificuldade de planejamento financeiro, que leva a obras paralisadas e abandonadas.

Os dados do FAR apontam a quantidade numerosa de entregas e valores despendidos, mostram também que há ainda obras em atraso e problemas nas entregas dos domicílios, pois apenas 81,0% das unidades contratadas foram entregues.

A Oferta Pública e o Rural, por serem em municípios pequenos e no campo, são programas mais baratos, apresentando custo menor por residência. A diferença entre o valor por unidade entregue e contratada no Oferta Pública indica que estas contratações não serão mais entregues, pois o Programa teve sua última contratação em 2013. O Rural foi a modalidade que entregou mais UH's em relação ao que foi contratado, superando 83%.

A análise mostra que, em termos de eficiência, seria possível que a modalidade Entidades fosse mais interessante, pois se torna possível contratar um quantitativo maior de moradias pelo mesmo recurso despendido, a priori. Existem também relatos de que, em média, os empreendimentos das Entidades são mais adequados às necessidades dos seus beneficiários e de qualidade maior, quando entregues. Porém, confrontam-se dois empecilhos: (i) problemas de implementação e execução das obras parecem ser preponderantes nessa modalidade, de modo que a real entrega da política face ao seu custo é muito pouco atraente e (ii) a necessidade da existência de entidades organizadas pode ser um fator limitador da expansão da modalidade, de modo que não seria possível atingir, talvez, os números de contratação do FAR.

## 5.6 Doação de terrenos

A análise da influência da doação de terrenos se baseou numa base de dados menor, disponível *online* no *site*<sup>33</sup> da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. Trata-se de informações sobre as propostas de empresas e entidades pertencentes à Faixa 1 do PMCMV e se restringe aos processos de seleção dos anos de 2017 e 2018.

O tratamento da base de dados revelou a existência de valores duplicados no Sishab e também se constatou que muitas propostas não foram aceitas ou ainda não chegaram na fase de contratação. Dos 12.403 registros observa-se que são, de fato, 9.809 empreendimentos.

Ainda assim, pode-se dizer que a aderência dessa fonte de dados é boa, pois são 1.273 empreendimentos classificados como “contratados”, que também estão na base de dados de empreendimentos fornecida pelo MDR, conforme a Tabela 28. Dos que estão tem-se que 61% são da modalidade Rural, 33% são FAR Empresas e 6% da modalidade Entidades.

---

<sup>33</sup> Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/>

**Tabela 28: Dados do SisHab**

Base do Site SNH				
	APFs	UH	APFs(%)	UH (%)
ENTIDADES	77	6.696	6%	6%
FAR EMPRESAS	420	80.875	33%	68%
RURAL	776	31.166	61%	26%
<b>Total Geral</b>	<b>1.273</b>	<b>118.737</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Base MDR (2017 e 2018)				
	APFs	UH	APFs(%)	UH (%)
ENTIDADES	77	66.38	6%	6%
FAR EMPRESAS	417	81.556	33%	72%
RURAL	776	24.426	61%	22%
<b>Total</b>	<b>1.270</b>	<b>112.620</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

Não há casos de “em prazo de contratação” nas selecionadas que também estão na base do MDR. Há casos de “não enquadradas” ou “selecionadas”, mas que foram contratadas por demanda fechada. Ao todo, dos APFs que constam na base do MDR, tem-se apenas 10 casos de “não contratação”.

Os terrenos da modalidade Rural não têm resposta preenchida quanto à doação. As modalidades FAR e Entidades tem a composição da Tabela 29, sendo que 236 terrenos foram doados. Percebe-se que há uma propensão maior na doação de terrenos na modalidade Entidades, com 74% dos empreendimentos, contra 44% no caso do FAR.

**Tabela 29: Proporção de empreendimentos com doação de terreno, por modalidade**

Modalidade	N/A	Não		Sim		Total Geral	
ENTIDADES	0	20	26%	57	74%	77	100%
FAR EMPRESAS	0	231	56%	179	44%	410	100%
RURAL	776	0		0		776	
<b>Total</b>	<b>776</b>	<b>251</b>		<b>236</b>		<b>1263</b>	

Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

Quanto ao enquadramento na seleção observa-se que há apenas dois casos em que houve doação de terreno e a proposta não foi enquadrada nem selecionada. Foi uma seleção em Macapá, na segunda seleção de 2018 e não houve sucesso.

No que tange a distribuição regional, a Tabela 30 mostra que a região Sudeste é a que teve maior quantitativo de doações. Nessa região, nos anos de 2017 e 2018, dois terços das contratações foram com doação. A região com menor representatividade de doações é o Nordeste, onde apenas 17% dos empreendimentos tiveram doação de terreno pelo órgão público local.

**Tabela 30: Distribuição regional de empreendimentos com doação de terrenos**

Região	Não		Sim		Total Geral	
Centro-Oeste	12	30%	28	70%	40	100%
Nordeste	124	83%	26	17%	150	100%
Norte	20	69%	9	31%	29	100%
Sudeste	67	33%	139	67%	206	100%
Sul	28	45%	34	55%	62	100%
<b>Total</b>	<b>251</b>	<b>52%</b>	<b>236</b>	<b>48%</b>	<b>487</b>	<b>100%</b>

Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

Em termos temporais, nota-se que a maior parte dos empreendimentos se originam da segunda seleção de 2017 e da primeira seleção de 2018. Nesses casos, mais de dois terços dos empreendimentos contaram com doações de terreno. Nas demais seleções, apenas a segunda de 2018 foi significativa, com metade das propostas apresentando doação de terreno.

**Tabela 31: Distribuição de empreendimentos com doação de terrenos por rodada de seleção**

Rodada	Não		Sim		Total Geral	
1ª seleção 2017	57	72%	22	28%	79	100%
1ª seleção 2018	34	30%	78	70%	112	100%
2ª seleção 2017	46	33%	95	67%	141	100%
2ª seleção 2018	29	51%	28	49%	57	100%
3ª seleção 2018	85	87%	13	13%	98	100%
<b>Total</b>	<b>251</b>	<b>52%</b>	<b>236</b>	<b>48%</b>	<b>487</b>	<b>100%</b>

Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

A Tabela 32 mostra que quase metade dos terrenos doados se situam em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEISS) que são uma categoria de zoneamento para demarcação de áreas vazias ou de áreas ocupadas para fins de habitação de interesse social. Este zoneamento permite o estabelecimento de subsídios públicos, obrigações do Poder Público, padrões e normas específicas diferenciadas para determinada área urbana. As ZEISS são definidas no âmbito dos Planos Diretores ou por meio de lei específica.

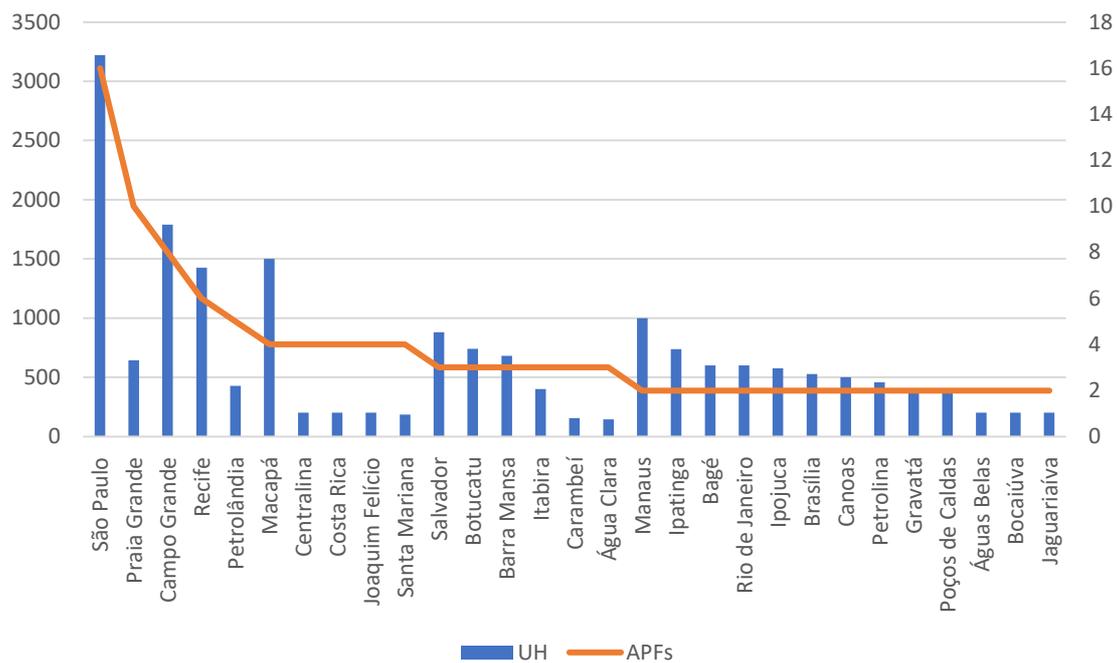
**Tabela 32: Empreendimentos com doação de terrenos em ZEISS**

ZEISS	Qtd	Prop %
Não	131	56%
Sim	105	44%
<b>Total</b>	<b>236</b>	<b>100%</b>

Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

Fazendo o corte por municípios, observa-se que 141 fizeram doações, sendo São Paulo o que mais doou, com 16 doações. A maioria, 95 municípios, fizeram apenas uma doação, 29 municípios fizeram 2 doações, 13 municípios fizeram de 3 a 6 doações. O município de Praia Grande fez 10 doações e Campo Grande fez 8 doações, conforme Gráfico 21.

Gráfico 21: Doações de terreno por município



Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

A Tabela 33 apresenta as diferenças nas características dos empreendimentos propostos entre aqueles contemplados com doação de terreno ou não, apresentando o número de unidades habitacionais contratadas. Percebe-se que terrenos doados compõem propostas com proporção levemente maior de presença de coleta de lixo (91% contra 82%) e transporte público (88% contra 82%) e significativamente maior de presença de rede de esgoto (72% contra 49%).

Quanto à rede de abastecimento de água, os terrenos doados têm relativa vantagem (84% contra 76%) sobre os não doados. A rede de energia elétrica está presente na grande maioria dos terrenos doados (95%), enquanto nos terrenos não doados a presença de energia é pouco menor (82%). Também é observada vantagem dos terrenos doados quando se trata de pavimentação prévia.

No que tange a presença de creche, a proporção de terrenos com creche mais próxima (até 1.500 metros) é também maior para terrenos doados (69% contra 50%). A presença de escolas em todas as faixas de ensino (fundamental, infantil e médio) é maior e mais próxima em terrenos doados do que em terrenos não doados.

Tabela 33: Características dos empreendimentos, por presença de doação de terreno

(A) Presença de coleta de lixo

Coleta de Lixo	Doação de Terreno				Total	
	Não		Sim			
Não tem coleta	9.941	18%	2.699	9%	12.640	15%
Tem coleta	43.980	82%	26.514	91%	70.494	85%
<b>Total</b>	<b>53.921</b>	<b>100%</b>	<b>29.213</b>	<b>100%</b>	<b>83.134</b>	<b>100%</b>

(B) Presença de transporte público

Transporte público	Doação de Terreno				Total	
	Não		Sim			
Não tem transporte	9.820	18%	3.534	12%	13.354	16%
Tem transporte público	44.101	82%	25.679	88%	69.780	84%
<b>Total</b>	<b>53.921</b>	<b>100%</b>	<b>29.213</b>	<b>100%</b>	<b>83.134</b>	<b>100%</b>

(C) Presença de rede de esgoto

Rede de esgoto	Doação de Terreno				Total	
	Não		Sim			
Não tem rede de esgoto	27.394	51%	8.323	28%	35.717	43%
Tem rede de esgoto	26.527	49%	20.890	72%	47.417	57%
<b>Total</b>	<b>53.921</b>	<b>100%</b>	<b>29.213</b>	<b>100%</b>	<b>83.134</b>	<b>100%</b>

(D) Presença de rede de energia elétrica

Energia elétrica	Doação de Terreno				Total	
	Não		Sim			
Não tem rede Energia	9.667	18%	1.422	5%	11.089	13%
Tem rede Energia	44.254	82%	27.791	95%	72.045	87%
<b>Total</b>	<b>53.921</b>	<b>100%</b>	<b>29.213</b>	<b>100%</b>	<b>83.134</b>	<b>100%</b>

(E) Presença de rede de abastecimento de água

Abastecimento de água	Doação de Terreno				Total	
	Não		Sim			
Não tem rede de água	12.923	24%	4.761	16%	11.089	13%
Tem rede de água	40.998	76%	24.452	84%	72.045	87%
<b>Total</b>	<b>53.921</b>	<b>100%</b>	<b>29.213</b>	<b>100%</b>	<b>83.134</b>	<b>100%</b>

(F) Pavimentação

Pavimentação	Doação de Terreno				Total	
	Não		Sim			
Não tem pavimentação	17.782	33%	3.908	13%	11.089	13%
Tem pavimentação	36.139	67%	25.305	87%	72.045	87%
<b>Total</b>	<b>53.921</b>	<b>100%</b>	<b>29.213</b>	<b>100%</b>	<b>83.134</b>	<b>100%</b>

(H) Presença de creche

Creche	Doação de Terreno				Total	Total
	Não	Sim	Não	Sim		
Existe até 1500 metros	24.495	50%	20.025	69%	44.520	57%
Existe de 1501 a 3000 metros	15.991	32%	5.368	18%	21.359	27%
Existe a mais de 3000 metros	7.079	14%	3.820	13%	10.899	14%
Não existe	1.672	3%	0	0%	1.672	2%
<b>Total</b>	<b>49.237</b>	<b>100%</b>	<b>29.213</b>	<b>100%</b>	<b>78.450</b>	<b>100%</b>

(I) Presença de Escola

Distância	Doação de Terreno				Total	Total
	Não	Sim	Não	Sim		
<b>Presença de Ensino Infantil</b>						
Existe até 1500 metros	33.305	68%	23.567	81%	56.872	72%
Existe de 1501 a 3000 metros	10.381	21%	5.001	17%	15.382	20%
Existe a mais de 3000 metros	3.979	8%	645	2%	4.624	6%
Não existe	1.572	3%		0%	1.572	2%
Total	49.237	100%	29.213	100%	78.450	100%
<b>Presença de Ensino Fundamental</b>						
Existe até 1500 metros	33.374	68%	22.911	78%	56.285	72%
Existe de 1501 a 3000 metros	11.070	22%	5.602	19%	16.672	21%
Existe a mais de 3000 metros	3.221	7%	700	2%	3.921	5%
Não existe	1.572	3%		0%	1.572	2%
Total	49.237	100%	29.213	99%	78.450	100%
<b>Presença de Ensino Médio</b>						
Existe até 1500 metros	26.450	54%	20.772	71%	47.222	60%
Existe de 1501 a 3000 metros	15.652	32%	6.384	22%	22.036	28%
Existe a mais de 3000 metros	5.563	11%	2.057	7%	7.620	10%
Não existe	1.572	3%		0%	1.572	2%
Total	49.237	100%	29.213	100%	78.450	100%

Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

A análise mostrou que os imóveis doados pelos entes locais são mais frequentes na modalidade entidades, mas em termos quantitativos foram mais relevantes na modalidade FAR. Esses empreendimentos tendem a possuir características desejáveis com maior probabilidade em diversas dimensões. Porém, são poucos os municípios que participaram de forma mais sistemática dessa oportunidade. Assim, parece ser um elemento importante para se manter no desenho do Programa, e que deveria ser explorado mais a fundo para reduzir custos e elevar a qualidade das entregas.

## 5.7 Impacto sobre o emprego

Esta subseção procura avaliar o resultado do Programa com relação ao objetivo de estímulo à atividade econômica e emprego, com foco no setor da construção civil, definido pela EMI nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades. Cabe lembrar que, embora o PMCMV tenha sido instituído com um objetivo anticíclico à época, o Programa Casa Verde e Amarela não inclui mais, objetivamente, esse propósito. Assim, cabe avaliar se a inclusão desse tipo de objetivo no desenho de um programa habitacional faz ou não sentido.

Para isto, o efeito dos investimentos do PMCMV foi estimado sobre o nível de emprego no setor de construção civil (CNAEs 41 a 43) entre 2009 e 2016. A restrição temporal se deve à disponibilidade de dados do PIB municipal, uma importante variável de controle. Assim como em Nishimura, Freitas e Almeida (2018), a unidade de observação foram os municípios brasileiros. Os autores avaliaram o impacto do Programa de Arrendamento Habitacional (PAR) sobre o mercado de trabalho no setor de construção civil e encontraram efeitos positivos da política tanto para empregos quanto para salários.

Foram utilizados os estimadores de efeitos fixos (EF) e o proposto por Arellano e Bond - AB (1991). As variáveis utilizadas e suas respectivas bases de dados estão descritas na Tabela 34. A sigla L0 indica que apenas a variável contemporânea (ou seja, do mesmo ano) foi utilizada na regressão, enquanto L1 e L2 indicam que a primeira e segunda defasagens (um e dois anos anteriores), respectivamente, foram utilizadas.

**Tabela 34: Variáveis e respectivas bases de dados – efeito do MCMV sobre o emprego na construção civil**

Variável	Dependente/Explicativa	Base de Dados
Emprego	Dependente/Explicativa (L1 e L2)	RAIS
Valor do investimento (R\$ milhões 2016)	Explicativa (L0 e L1)	Base MDR
PIB per capita (R\$ 2016)	Explicativa (L0)	IBGE
Impostos sobre produtos (R\$ milhões 2016)	Explicativa (L0)	IBGE
Número de empresas na construção civil	Explicativa (L0)	RAIS
Horas médias trabalhadas na construção civil	Explicativa (L0)	RAIS

Fonte e Elaboração: SECAP/ME.

Os resultados apresentados na Tabela 35 estimam que para cada R\$ 1 milhão investidos no PMCMV anualmente, foram criados de 1,7 (estimador AB) a 3,5 (estimador EF) empregos formais diretos no setor de construção civil, em até um ano após a contratação de novas unidades. Isto significa, em termos globais, a criação de cerca de 89 a 182 mil empregos formais, considerando uma média de investimento de R\$ 52 bilhões anuais entre 2009 e 2016.

**Tabela 35: Efeitos estimados sobre o emprego**

Variável	EF	AB
valor investimento		
L0.	1,6854	1,6960*
L1.	3,5056***	1,2778
pib per capita	-0,0040*	-0,0004
num empresas	0,268	-2,7287**
impostos	3,4363***	1,3398
horas	2,3004**	0,6743
empregos		
L1.		1,3769***
L2.		-0,4782*
constante	-315,1008	
	* p<,1;	** p<,05;   *** p<,01

Fonte e elaboração: SECAP/ME.

A média de postos de trabalho existentes na construção civil por município foi de 529 no período, com redução a partir do ano de 2014 (Tabela 36). Os resultados positivos encontrados mesmo considerando um momento de crise do setor (2014-2016) indicam que o declínio no nível de empregos na construção civil observado no período teria sido ligeiramente mais acentuado na ausência do programa.

**Tabela 36: Média municipal dos postos de trabalho na construção civil por ano**

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Empregos	437	469	542	589	609	606	587	501	413

Fonte: RAIS. Elaboração: SECAP/ME.

Em termos de comparação, Nishimura, Freitas e Almeida (2018) encontraram efeitos expressivos de outra política de financiamento habitacional de abrangência mais restrita, o PAR, sobre o nível de emprego na construção civil: de 38% a 55% no ano de implementação e nos dois anos subsequentes à sua criação.

A estimativa dos efeitos da política por região aponta que a criação de empregos ocorreu nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiras, enquanto para as regiões Sul e Sudeste, o efeito é inconclusivo. A Tabela 37 apresenta os resultados das estimações, obtidos com a utilização do estimador de efeitos fixos.

**Tabela 37: Efeitos estimados sobre o emprego por região**

Variável	N	NE	CO	SE	S
valor investimento					
L0.	9,0634*	3,8049**	7,0984***	-3,994	0,1858
L1.	6,3998***	5,1829***	9,4777***	1,5666	1,1956
pib per capita	0,0529	-0,0085	0,0003	-0,0055**	-0,0003
num empresas	7,0387	-6,4466***	-6,3956***	0,6321	-0,3486
Impostos	2,5452***	7,9067***	2,2896**	3,4435***	1,4515**
Horas	2,6498	1,8784	2,9276	7,8137**	1,2368**
Constante	-2,44E+03	28,8165	339,0393	-760,6338	181,3758**

\* p<,1;      \*\* p<,05;      \*\*\* p<,01

Fonte e elaboração: SECAP/MEs.

Os resultados desta seção mostraram, portanto, que o PMCMV pode ter surtido efeitos significantes sobre o emprego no setor de construção civil. A análise regional mostra, entretanto, que não se trata de uma experiência uniforme. A falta de efeitos estatisticamente significantes justamente no Sul e Sudeste pode sugerir, por exemplo, um efeito de *crowding out*.

Apesar das estimativas apresentadas, o impacto no emprego não indica, necessariamente, que a política é eficiente nesse objetivo. Em pesquisas futuras, será necessário cotejar a massa salarial criada em virtude da política com seu custo fiscal, de modo a aferir o retorno econômico obtido. Diante desses resultados pouco conclusivos, em particular com relação à heterogeneidade regional dos efeitos, parece que o foco dado no Programa Casa Verde e Amarela é acertado, no sentido de não incluir mais os efeitos econômicos como um de seus objetivos primordiais.

## 6 Avaliação da Governança – PMCMV/FAR

Considerando as competências dos participantes do PMCMV – o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o Agente Operador (CAIXA) e os Agentes Financeiros (CAIXA e Banco do Brasil), estabelecidos na Lei 11.977/2009 e no Decreto 7.499/2011, a avaliação da governança foi realizada especificamente em relação à modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com o objetivo de verificar se o arranjo institucional estabelecido possibilita a resolução de problemas identificados na execução do Programa.

Para esta parte da avaliação foi utilizado o “Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas” do Tribunal de Contas da União (TCU) que estabelece que a governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. Também estabelece oito componentes para realizar a avaliação: institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; coordenação e coerência; monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno; e *accountability*.

Os componentes considerados nesta avaliação foram: a institucionalização; a capacidade organizacional e recursos; e a coordenação e coerência. Ressalta-se a existência de normativos infralegais que também influenciam na governança do PMCMV/FAR, com destaque no Anexo I da Portaria MCidades nº 114/2018.

De forma a orientar os testes e conseguir responder como é feito o acompanhamento do gestor federal (MDR) sobre o agente operador e instituições financeiras que atuam na governança do FAR permite a efetiva análise e correção de problemas identificados no Programa, a equipe procurou verificar:

- i. Se os normativos do FAR possuem dispositivos que possibilitem a efetiva ação do MDR quando ocorrem problemas nos empreendimentos devido a atuação do Agente Operador e das Instituições Financeiras;
- ii. Se a utilização de indicadores de desempenho que medem somente aspectos quantitativos - unidades habitacionais contratadas e entregues - é suficiente para o acompanhamento do FAR;
- iii. Se as informações obtidas pela gestão durante o monitoramento, por meio das bases de dados do Gestor Operacional, poderiam subsidiar a elaboração de indicadores de desempenho qualitativo a serem utilizados no acompanhamento do FAR;
- iv. Se as informações fornecidas pelo Gestor Operacional e pelos Agentes Financeiros, por meio das bases de dados, possuem qualidade e suficiência para proporcionar o acompanhamento adequado do FAR pela SNH; e
- v. Se a organização administrativa da SNH (pessoal e fluxo de trabalho) é suficiente e adequada para realizar o monitoramento e a avaliação do Programa, considerando-se o volume de recursos envolvido e a quantidade de contratações.

Ainda foram levantadas boas práticas de governança e/ou vantagens operacionais que pudessem ser replicadas nas demais modalidades do PMCMV e/ou em outras políticas públicas que operem no mesmo formato – Gestor federal, Agente Operador e Agente Financeiro. O formato estabelecido pela Lei, onde cabe ao Poder Executivo a regulamentação da política e à Caixa Econômica Federal a gestão operacional, comumente designada de Agente Operador, é encontrado em outras políticas, tal como a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), conduzida também pelo MDR, por meio da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano.

De modo geral, os exames realizados sobre os normativos do PMCMV/FAR (item i) demonstram que apesar das melhorias ocorridas ao longo do programa, há necessidade de criação de regras claras e completas para possibilitar a efetiva atuação do MDR na correção de problemas junto ao agente operador e instituições financeiras, incluindo os aspectos relacionados à retomada de obras paralisadas (ver detalhe nos itens 6.1 e 6.2 deste relatório).

Quanto às análises relacionadas aos indicadores de desempenho (itens ii e iii), observou-se oportunidade de melhoria na metodologia, na transparência e no uso pela gestão do Programa. Ademais, considera-se o momento oportuno para a discussão sobre a criação e utilização de indicadores de qualidade no FAR (ver detalhe nos itens 6.3 e 6.4 deste relatório).

Os resultados dos exames nas bases de dados (item iv) revelaram inconsistências nos procedimentos e critérios de registro e validação dos dados do Programa por parte do Agente Operador (Caixa) e das Instituições Financeiras do FAR. Apesar dos esforços empregados pelo MDR, pouco se tem avançado em relação à suficiência e na qualidade das informações recebidas, ocasionando retrabalhos e dificuldades no acompanhamento e na tomada de decisão do gestor (ver detalhe no item 6.5 deste relatório).

Por fim, diante dos desafios da gestão quanto ao volume de recursos e rotinas a serem acompanhadas pela equipe da SNH/MDR no âmbito do FAR (item v), entende-se que o momento é oportuno para o estabelecimento de prioridades utilizando como base a gestão de riscos do Programa (ver detalhe no item 6.6 deste relatório).

Nos itens a seguir, estão apresentadas os resultados e respectivas análises da avaliação sob os aspectos de Governança do Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade FAR.

### 6.1 Necessidade de mecanismos formalizados para que o MDR possa demandar eventual correção de problemas na atuação do agente operador e das instituições financeiras e/ou aplicar eventuais sanções por ações operacionais que tenham ocasionado prejuízo

O objetivo desta análise foi verificar se a estrutura normativa do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) permite que o gestor do programa, o Ministério do Desenvolvimento Regional, antigo Ministério das Cidades, atue com mecanismos formalizados, junto aos outros atores do programa, na resolução de problemas e na aplicação de sanções.

O PMCMV foi criado em 2009, pela Lei nº 11.977, e sofreu uma série de atualizações normativas. A modalidade operada com recursos do FAR passou por nove atualizações, evidenciando um esforço do gestor em aperfeiçoar seu marco normativo. Um fluxo instituído pela legislação do Programa define a dinâmica de atuação do MDR, e a Portaria MCidades nº 114/2018 é o normativo vigente atualmente.

Figura 1: Fluxo do Programa Minha Casa, Minha Vida



Fonte: Despacho CAOC – SNH e nota Técnica 119 CGAEDPH SNH.

No entanto, apesar de haver uma melhora dos normativos, principalmente no que tange ao maior detalhamento das atribuições das partes envolvidas, eles não apresentam procedimentos para a resolução de problemas nem dispositivos específicos que tratem de sanções em caso de descumprimento das exigências normativas pelo agente operador e pelas instituições financeiras.

O Manual de Normas e Procedimentos Operacionais (MNPO) do agente operador do Programa foi o único documento no qual foram encontradas possíveis sanções aplicáveis às instituições financeiras. Apesar disso, não são detalhadas as situações que poderiam ocasionar a aplicação de cada uma das penalidades.

No ano de 2011, foi instituído pelo Decreto nº 7.499, o Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida (CAPMCMV) formado por membros do Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República. Além disso, o agente operador e instituições financeiras eram convidados para participar das reuniões. No comitê eram discutidos assuntos como retomadas das obras, resoluções de conflitos e eram tomadas decisões colegiadas.

Tal Comitê esteve vigente entre junho de 2011 e abril de 2019, sendo extinto pelo Decreto nº 9.759. É importante ressaltar que, de acordo com as informações enviadas pelo gestor do Programa e pelo gestor operacional, a ausência de um órgão como o CAPMCMV, ou de uma

instância com as mesmas atribuições, tornou a busca de soluções em conjunto pelos atores do Programa ainda mais problemática e demorada.

Ainda, foram identificadas algumas situações que evidenciaram a necessidade da formalização dos mecanismos para atuação do gestor. Um exemplo, é o problema das inconsistências das bases de dados que, apesar de o gestor do Programa ter identificado e sugerido soluções para minimizar a situação, as ações não são executadas nem pelo agente operador nem pelas instituições financeiras dentro de um prazo satisfatório. Sendo assim, o gestor não possui opções formalizadas para resolver o problema ou sancionar os demais atores do programa.

Dessa forma, fica claro que existe uma lacuna normativa com relação aos mecanismos para a resolução de conflitos entre os atores do Programa e de procedimentos que possibilitem a responsabilização e a aplicação de sanções a cada um dos participantes em caso de descumprimento dos normativos.

Por fim, cabe frisar que a definição clara dos papéis, das responsabilidades, dos respectivos prazos (quando aplicáveis), das sanções para cada um dos atores em caso de descumprimento das obrigações e a criação de mecanismos para a resolução de conflitos têm importância fundamental para a correção de problemas na execução do programa. Essas atividades permitirão uma melhora da governança do Programa Minha Casa Minha Vida.

## **6.2 Oportunidade de melhorias nos normativos relacionados aos aportes adicionais e suplementações para a retomada de obras paralisadas do FAR**

Os normativos do FAR foram avaliados com a finalidade de verificar se possuem dispositivos que possibilitem a efetiva ação do MDR quando ocorrem problemas nos empreendimentos ou falhas na atuação do Agente Operador e das Instituições Financeiras, especificamente sobre a retomada de obras paralisadas.

Essa retomada, no geral, necessita de que seja acrescido recurso ao originalmente contratado, sendo essa situação prevista na Portaria MCidades nº 114/2018, que estabelece a possibilidade de aporte adicional ou suplementação de recursos do FAR na hipótese de comprovada necessidade para a conclusão ou legalização do empreendimento, mediante justificativa detalhada e do atestado de viabilidade técnica fornecidos pelo Agente Financeiro ao Gestor Operacional do PMCMV. A Portaria também estipula limites de valores regionais e nacional por unidade habitacional, sendo este último, R\$ 96.000,00, utilizado como limitador na concessão do aporte adicional.

O principal motivo que demanda acréscimo de recursos é a paralisação de obras decorrente do abandono da empresa contratada, de invasão por terceiros, de descumprimento de obrigações pelo ente público local e de sinistros, dentre outros. Cabe ao Gestor Operacional aprovar a proposta apresentada pelo Agente Financeiro responsável pelo empreendimento, e submeter ao ateste da disponibilidade orçamentária e financeira da SNH.

### **6.2.1 Alternativas para os empreendimentos atrasados ou paralisados**

No exercício 2020, o Grupo de Trabalho formado pela SNH, Gestor Operacional e Agentes Financeiros elaborou um diagnóstico acerca dos empreendimentos atrasados ou paralisados e da projeção de desembolso, e levantou alternativas à retomada de obras, já que, atualmente, a concessão do aporte adicional e da suplementação vem sendo a única solução adotada.

A projeção de desembolso somente é possível fazer a partir da apresentação das informações dos Agentes Financeiros, que ocorre quando os empreendimentos já foram avaliados e considerados aptos para a retomada. O horizonte dessa previsão é de 1 exercício não havendo

a possibilidade de estimar o montante necessário para aporte adicional para toda a carteira paralisada.

Quanto às estratégias alternativas à retomada, foram elencados o distrato para encerramento da operação (obras não iniciadas ou com baixíssimo percentual de execução), a redução de meta quantitativa ou qualitativa (resolução do problema sem adição de recurso ao saldo contratual) e a desafetação (realização da alienação do empreendimento ou terreno quando nenhuma das estratégias propostas tenha se mostrado viável para a resolução do problema)

Registra-se, no entanto, que o GT não abordou a possibilidade de limitação de aportes adicionais e suplementações, visto que o normativo não faz menção a restrição de valores para determinado empreendimento. O limite utilizado pela SNH para a concessão dos valores adicionais fundamenta-se no teto nacional, R\$ 96.000,00, porém, o teto regional acaba, em determinadas situações, sendo excedido, a exemplo do Residencial Ilha do Arapujá, em Altamira/PA, que está com as obras paralisadas e a solicitação de valores adicionais excede o limite regional estipulado na Portaria MCidades nº 114/2018.

Também resta ponderar que na concessão de aporte adicional e suplementação há uma defasagem dos orçamentos apresentados pela construtora para a retomada da obra, considerando-se o lapso temporal entre a apresentação da proposta e a concessão do aporte pela SNH. Registrou-se a variação de prazos entre 12 e 39 meses para a concessão dos recursos nos casos concretos analisados.

O trabalho do GT foi finalizado com a elaboração de minuta de portaria, que, no entanto, não foi publicada, o que não impediu a retomada de empreendimentos com base nas regras vigentes, impossibilitando a aplicação das estratégias alternativas para equacionar a carteira do FAR, possibilitando o aumento da pressão orçamentária na alocação de recursos.

### **6.2.2 Gestão da carteira de empreendimentos do FAR**

No âmbito do PMCMV/FAR existem 523 empreendimentos contratados ainda pendentes de finalização, sendo 161 empreendimentos paralisados.

### Quadro 9: Empreendimentos PMCMV/FAR pendentes de finalização

EMPREENDIMENTOS DO FAR	QUANT.*	UH	VALOR A LIBERAR (R\$) BILHÃO
Execução normal	362	145.104	1,89
Execução paralisada	161	68.594	0,94
<b>Total</b>	<b>523</b>	<b>213.698</b>	<b>2,83</b>

Fonte e elaboração: CGU. Referência: nov/2020. \*Em função da dinâmica de conclusão e retomada de empreendimentos, esses dados variam mensalmente.

Para os empreendimentos paralisados, resta liberar R\$ 938 milhões, sem considerar os valores adicionais necessários para sua retomada. Além disso, há a necessidade orçamentária de, aproximadamente, R\$ 1,89 bilhão para finalizar os demais empreendimentos, nos termos originalmente contratados. Conforme a PLOA 2021, está prevista a destinação de R\$ 937 milhões para os empreendimentos em andamento, R\$ 788 milhões para a retomada de obras paralisadas e R\$ 1,56 bilhão para novas contratações (60.000 unidades habitacionais) no Programa Casa Verde Amarela /FAR.

**Tabela 38: Projeto de Lei Orçamentária Anual 2021 da ação orçamentária 00AF – Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)**

Despesas com o Fundo (R\$) (A)	Obras em andamento (R\$) (B)	Retomada de obras paralisadas (R\$) (C)	Novas contratações (R\$) (D)	Necessidade orçamentária (R\$) (E) = (A+B+C+D)	Distribuição do limite orçamentário (R\$) (F)	Necessidade de expansão (R\$) (G) = (E-F)
350.000.000	936.986.044	787.980.107	1.560.000.000	3.634.966.151	1.986.734.886	1.648.231.265

Fonte e elaboração: CGU.

No entanto, para que a alocação prevista para 2021 se realize, é necessária a expansão de R\$ 1,65 bilhão ao orçamento do FAR, o que, no momento, não se demonstra factível, considerando o cenário de restrição fiscal enfrentado pelo país, agravado pela pandemia da COVID-19. A previsão de novas contratações do PCVA sem ter equacionado o problema das obras paralisadas do PMCMV é um risco para a gestão da carteira de empreendimentos do FAR.

#### 6.2.3 Divergências de informações orçamentárias/financeiras do FAR

Foram identificadas divergências relevantes entre as informações disponibilizadas no Sistema de Habitação - SISHAB – e aquelas fornecidas pela SNH (161 empreendimentos; 68.594 unidades habitacionais), fato que prejudica a prestação de contas à sociedade, evidenciando a necessidade de incremento da transparência ativa e do controle social. Tais divergências são decorrentes das inconsistências das bases de dados fornecidas pelo Gestor Operacional, assunto tratado em ponto específico desta avaliação.

**Tabela 39: Empreendimentos paralisados – PMCMV/FAR**

Descrição	Quantidade Empreend. (un.)	Qtd, Unidades Habitacionais (un.)	Valor do Investimento (R\$)	Valor liberado (R\$)	Valor a liberar (R\$)
Total Empreend. Paralisados FAR	72	36.722	2.219.625.797,40	1.692.145.938,73	527.479.858,67

Fonte e elaboração: CGU.

#### 6.2.4 Considerações finais - retomada de obras paralisadas

Os normativos do FAR, especialmente a Portaria MCidades nº 114/2018, não possuem dispositivos suficientes que orientem de forma detalhada a efetiva ação do MDR em relação à retomada de obras paralisadas, por meio da concessão de aportes adicionais ou suplementações.

Em resumo, as consequências dessas lacunas normativas podem ser:

- (i) a falta de previsibilidade orçamentária, a ineficiência e a lentidão na retomada das obras, já que o valor necessário para a retomada de todos os empreendimentos não é de conhecimento do gestor federal, além de o limite regional do valor da unidade habitacional poder ser extrapolado na concessão de aportes adicionais, e de os orçamentos para retomada serem, no geral, defasados;
- (ii) o aumento da pressão orçamentária em função das retomadas de empreendimentos, sem levar em consideração estratégias alternativas (distrato, redução de metas, desafetação), já que não houve a publicação da portaria proposta pelo GT, e da previsão de novas contratações, mesmo sem a disponibilidade completa de recursos para tanto na PLOA 2021, havendo necessidade de expansão de 83% do limite orçamentário no exercício;
- (iii) o prejuízo à tomada de decisão do gestor e à transparência e ao controle social, em função das inconsistências das informações sobre obras paralisadas, fornecidas pelas bases de dados do Gestor Operacional.

Espera-se que com tal revisão normativa haja uma racionalização da carteira de empreendimentos, compatibilizando-a com a disponibilidade orçamentária e financeira, e a priorização da retomada de empreendimentos que possam ser entregues aos beneficiários em prazos razoáveis. Com isso, deverá ocorrer uma retomada mais acelerada das obras paralisadas, reduzindo a quantidade desses empreendimentos, proporcionando a entrega das moradias aos beneficiários em prazos razoáveis.

#### 6.3 Necessidade de aprimoramento do processo de construção e gerenciamento de indicadores e metas que permitam a efetiva análise de desempenho do FAR

No âmbito do acompanhamento feito pelo MDR, avaliou-se a suficiência da utilização de indicadores de desempenho que medem somente aspectos quantitativos – valor contratado, unidades habitacionais contratadas e entregues – para o acompanhamento do PMCMV/FAR.

Os indicadores “são ferramentas úteis para a gestão pública, tanto para revelar a situação atual das políticas, bem como para produzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução.”, conforme publicação do MPOG (BRASIL, 2012). Ainda, “são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões”.

A publicação do TCU consigna que “o indicador de desempenho tem o objetivo de comparar um aspecto do desempenho com metas preestabelecidas” (BRASIL, 2010).

A responsabilidade por acompanhar e avaliar o desempenho do PMCMV/FAR é do MDR, representado pela SNH, na qualidade de gestor do Programa, e está prevista no item 2.1 do Anexo I da Portaria MCidades nº 114/2018.

### 6.3.1 Indicadores do PPA e do planejamento estratégico do MDR

O monitoramento e avaliação do PMCMV é feito pela a SNH por meio dos indicadores do PPA 2016-2019 e do Planejamento Estratégico do MDR 2019-2023<sup>34</sup>, considerando-se as faixas 1, 1,5, 2 e 3 de todas as modalidades (FAR, FDS, PNHR e FGTS):

**Quadro 10: Indicadores do PMCMV – Faixas 1, 1,5, 2 e 3 – modalidades FAR, FDS, PNHR e FGTS**

Dimensão	Indicador	Meta 2016-2019 <sup>35</sup>	Valor Aferido 2019 <sup>36</sup>	Fonte	Periodicidade
Eficiência	Valores contratados	-	R\$ 197.004.079.046,13	Agente Operador	Semestral
	Unidades habit. contratadas	3.000.000	1.493.566	Agente Operador	Semestral
Eficácia	Unidades habit. entregues	-	1.913.4931*	Agente Operador	Semestral
Efetividade	Déficit habitacional	-	6.355.7432 **	IBGE/FJP	Anual
	Empregos gerados	-	3.600.0003 ***	SNH	Anual

Fonte e elaboração: CGU. \*Incluem unidades contratadas em período anterior ao PPA 2016-2019; \*\*Data de aferição 31/12/2015; \*\*\*Considerado um valor médio de 900.000 empregos gerados nos anos compreendidos entre 2016 e 2019.

O **valor a ser contratado** é definido anualmente por meio da Lei Orçamentária Anual. Este indicador não possui meta estabelecida, e é utilizado para orientar a distribuição do orçamento nas respectivas modalidades do Programa.

A quantidade de **unidade habitacional contratada** é o único indicador com meta preestabelecida, prevista no PPA até a edição 2016-2019, de forma a garantir orçamento para a execução dos empreendimentos.

**Quadro 11: Metas, contratações e entregas 2016-2019 do PMCMV**

Faixa	Meta	Contratações	Entregas
1		173.144	535.095
1,5	3.000.000	135.429	134.763
2		1.018.212	1.067.958
3		166.781	175.682
<b>Total</b>	<b>3.000.000</b>	<b>1.493.566</b>	<b>1.913.498</b>

Fonte: Nota Técnica nº 1/2020/CGGI SNH/SNH-MDR. Elaboração: CGU.

Da meta estabelecida para o período 2016-2019 foi realizado 49,79%, apesar da dotação orçamentária ter uma realização de 93,81%, quando comparada a dotação atualizada (R\$ 19,7 bilhões) com a inicial (R\$ 21,02 bilhões), levando à conclusão de que a meta estabelecida foi superestimada, e não foi revisada ao longo da execução do PPA 2016-2019.

Não possuir meta para valor contratado e unidade habitacional contratada em cada modalidade favorece o manejo da dotação entre as ações orçamentárias do PMCMV, de forma a alocar maiores

<sup>34</sup> EV 07 Nota Técnica nº 121/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR

<sup>35</sup> EV 08 SEI\_MDR - 1927060 - Nota Técnica

<sup>36</sup> EV 22 Despacho CAOC e NOTA TÉCNICA 132 e EV 24 Anexos 2 ([2]-2959094\_Anexo\_\_\_Base\_de\_dados\_PMCMV\_ABR

valores naquelas modalidades cujos empreendimentos estão sendo mais velozmente contratados. No entanto, encobre as dificuldades que podem estar sendo enfrentadas nas outras modalidades, prejudicando o atingimento de parte do público-alvo do programa.

A quantidade de **unidade habitacional entregue** é acompanhada no âmbito do monitoramento da carteira de operações e construção de subsídios à avaliação do programa, porém não possui meta estabelecida. A falta de meta, nesse caso, dificulta o acompanhamento e monitoramento do gestor em relação à quais dificuldades estariam sendo enfrentadas na finalização dos empreendimentos, fazendo com que ele não tenha conhecimento dessas causas, impossibilitando uma ação tempestiva quanto aos problemas detectados e alterações/ajustes normativos necessários.

O **déficit habitacional** é utilizado para orientar as ações habitacionais, como a alocação de recurso de forma regionalizada. Apesar de ser utilizado como um indicador do PMCMV, a produção de unidades habitacionais de interesse social, ainda que intensa, não terá, necessariamente, impacto imediato e direto na sua redução, visto que ele tem outros componentes, como o ônus excessivo com aluguel, adensamento excessivo, habitação precária e coabitação familiar. A produção do indicador é feita em parceria com a Fundação João Pinheiro (FJP), com base nos dados da Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD). Observou-se um crescimento do déficit habitacional de 5.430.562 para 6.355.743, especialmente em função do componente ônus excessivo com aluguel. No entanto, observa-se o problema de aferição do indicador, visto que o último dado oficial é de 31/12/2015, e a necessidade de alteração metodológica em função da alteração na metodologia da PNAD. A previsão para a conclusão da revisão é final de 2021, ou seja, o indicador estará defasado em 6 anos. Estimativas para 2016 a 2019 realizadas nesta avaliação (seção 4.2) mostram que o déficit oscila de volta para um nível mais próximo de 6 milhões, levando a uma queda mais significativa da proporção do déficit sobre domicílios na região Nordeste e Norte com relação a 2015, o que pode impactado a alocação de recursos no Programa.

Quanto aos **empregos gerados**, é um efeito do PMCMV, por ser o Programa uma política econômica anticíclica. Foi utilizada a análise da Universidade Federal Fluminense, publicada no livro “Demanda futura por moradias: demografia, habitação e mercado”. Também não possui meta, e sua métrica de cálculo é a geração de 15 empregos diretos, 8 indiretos e 25 induzidos para cada R\$ 1 milhão investido. Considerando o período 2016-2019, tem-se o pico do indicador no exercício 2018, quando foram medidos mais de 900.000 empregos gerados.

A existência de meta apenas para unidades contratadas no PPA é insuficiente, pois os demais indicadores necessitam de meta específica, para que possam aferir adequadamente o que se deseja medir, como a quantidade de unidade habitacional a ser entregue. A necessidade de desdobramento em metas parciais em cada exercício dá-se em função da importância da atividade de monitoramento e controle do avanço da política pública. Essa boa prática é preconizada pelo “Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas”, sendo considerada essencial para a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da política, de forma a possibilitar os ajustes para melhoria em seu desempenho (BRASIL, 2018b).

A falta de metas anuais para os indicadores do Programa inviabiliza um comparativo entre o previsto e o executado, impossibilitando que a SNH identifique os elementos que fazem com que as metas não sejam atingidas, por exemplo, por terem sido sub ou superestimadas. Impossibilita adotar ajustes na execução do programa, dificulta a tomada de decisão do gestor, que acaba baseando-se na experiência, sem levar em consideração os dados apurados na execução das ações; impossibilita explicar quais os fatores estão afetando o atingimento da meta (orçamento, problemas na execução, se o problema é geograficamente localizável, dentre outros).

Em relação às propriedades essenciais dos indicadores, considera-se que há prejuízos **na validade, confiabilidade e disponibilidade** (BRASIL, 2012). A validade está relacionada à representação da realidade que se deseja medir e modificar; observa-se que há prejuízo pois os indicadores não têm

metas associadas, tornando difícil avaliar se a realidade foi modificada ou não, bem como o quanto isso foi relevante.

Quanto à confiabilidade, verifica-se fragilidade naqueles que utilizam as bases de dados do Agente Operador – valores contratados, unidades habitacionais contratadas e entregues – em função das inconsistências identificadas pelo gestor, a exemplo de campos sem preenchimento ou parcialmente preenchidos. Há um ponto específico no relatório tratando sobre o assunto.

Em relação à disponibilidade (fácil obtenção dos dados para seu cômputo), pondera-se que a utilização do déficit habitacional está prejudicada como indicador, no entanto, mantendo sua função como orientador de ações da política habitacional, pois sua última apuração ocorreu em 2015 e, no momento, passa por revisão metodológica e atualização de seu cálculo.

### 6.3.2 Indicadores do FAR

Especificamente para o FAR, são também utilizados os indicadores *Déficit habitacional absoluto*, *Déficit habitacional absoluto em áreas urbanas*, e *Taxa de atendimento à necessidade de produção habitacional*.

**Quadro 12: Indicadores do Plano Plurianual relacionados ao PMCMV-FAR**

Indicadores	Referência		Valor Aferido em 2019		Polaridade
	Data	Índice (un.)	Data	Índice (un.)	
Déficit habitacional absoluto	30/09/2012	5.340.562	31/12/2015	6.355.743	Quanto menor melhor
Déficit habitacional absoluto em áreas urbanas	30/09/2012	4.664.113	31/12/2015	5.572.700	Quanto menor melhor

Fonte: Nota Técnica nº 121/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR. Elaboração: CGU.

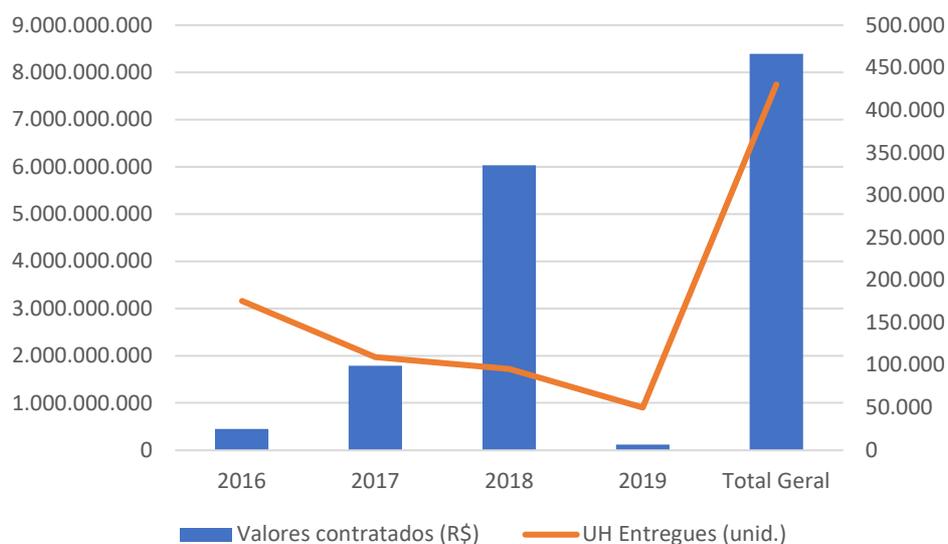
**Quadro 13: Indicador do Planejamento Estratégico do MDR relacionado ao PMCMV-FAR**

Dimensão	Objetivo Estratégico	Indicador	Linha de base	Meta do indicador 2019	Valor Apurado em 2019
Processos internos	Ampliar o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda	Taxa de atendimento à necessidade de produção habitacional	33,47%	38,11%	30,82%

Fonte: Nota Técnica nº 121/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR. Elaboração: CGU.

Com base nas informações dos indicadores para todo o PMCMV, foram extraídos os valores aferidos para dois indicadores específicos relacionados ao FAR, conforme figura abaixo.

Gráfico 22: Indicadores do FAR – Exercícios 2016 a 2019



Fonte: Anexo 2 do Despacho CAOC e NOTA TÉCNICA 132. Elaboração: CGU.

Com exceção da *Taxa de atendimento à necessidade de produção habitacional*, não há metas específicas para os indicadores do FAR. Os mesmos apontamentos quanto à falta de meta do Programa como um todo também valem para o FAR.

### 6.3.3 Taxa de atendimento à necessidade de produção habitacional

O indicador *Taxa de atendimento à necessidade de produção habitacional* foi objeto de avaliação no âmbito da Auditoria Anual de Contas do MDR exercício 2019<sup>37</sup>, onde foram identificadas falhas em dois de seus atributos.

O primeiro, refere-se à baixa confiabilidade metodológica, pois o processamento do indicador utilizou variável para cálculo diferente daquela definida na fórmula do PEI, afetando o resultado aferido. Foi apresentada a taxa de 38,11% como meta a cumprir em 2019, sendo apurado, representando 80,98% de atingimento da meta prevista. Identificou-se, no entanto, que não estavam sendo utilizados os mesmos dados previstos na fórmula de cálculo, que previa utilizar a demanda futura prevista, tendo sido utilizado o valor da média de produção habitacional, o que também teria permitido a projeção de metas. Nesse aspecto, caso o indicador fosse calculado pela demanda futura, como inicialmente formulado, o percentual atingido da meta de 2019 seria de 67,64%, ou seja, menor que o informado no valor aferido.

O segundo, à representatividade frágil, visto que não há correlação do indicador com a faixa de renda a ser impactada. O indicador está correlacionado ao objetivo 7 do PEI MDR que prioriza o atendimento a famílias de baixa renda. O resultado apurado demonstra que a atuação da SNH na produção habitacional atingiu maior percentual relacionado aos recursos do FGTS que atende a Faixa 2 do PMCMV, fazendo com que o resultado divirja dos objetivos previstos.

### 6.3.4 Considerações finais - Indicadores

As falhas dos indicadores ocorrem devido à falta de priorização da gestão em relação aos instrumentos de planejamento e acompanhamento da política habitacional e das inconsistências das informações obtida nas bases de dados.

<sup>37</sup> Relatório 817255, pág. 43, <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/893351>

A inexistência de metas associadas aos indicadores traz como consequências a impossibilidade de que seja feita uma avaliação quanto ao desempenho do programa, visto que não há base para comparação, podendo levar o gestor a tomar decisões sem levar em consideração a realidade dos dados apurados. O uso somente de indicadores quantitativos é insuficiente para mensurar o desempenho do Programa e deixa de refletir as questões de qualidade associadas aos empreendimentos habitacionais, que ultrapassam a questão de fornecimento de uma habitação física, conforme preconizado pelo Programa Moradia Digna.

A SNH ressaltou que está em curso no MDR um processo de definição de indicadores por área de atuação. Além disso, considera que o Sistema de Avaliação e Monitoramento da Política Habitacional, previsto para ser construído dentro da revisão do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, será o principal instrumento de monitoramento e avaliação do andamento dos projetos previstos no Plano, bem como das metas pactuadas. A realidade habitacional será conhecida em suas diversas dimensões – social, econômica, administrativa, jurídica, financeira e funcional.

Especialmente em relação ao PMCMV, está prevista a geração de novo indicador sobre a qualidade da inserção dos empreendimentos do PMCMV a partir do estudo “Análise da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV” a ser desenvolvido pelo Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento – ITDP. As ações para a revisão do PlanHab e o aprimoramento dos indicadores do MDR estão sendo acompanhadas pela CGU em decorrência das recomendações emitidas no âmbito da AAC do MDR exercício 2019, respectivamente, #888936 e #888932.

Dessa forma, conclui-se que a utilização de indicadores que medem apenas aspectos quantitativos é insuficiente para mensurar o desempenho do programa, havendo oportunidade de melhoria na metodologia, na transparência e no uso pela gestão.

#### **6.4 As informações geradas pelas bases de dados e exigidas em normativos, após validação e correção de inconsistências, possibilitariam a construção e utilização de indicadores qualitativos pelo MDR, trazendo ganhos na qualidade dos empreendimentos entregues pelo FAR**

No âmbito do acompanhamento feito pelo MDR, foi avaliado se as informações obtidas pela gestão durante o monitoramento, por meio das bases de dados do Gestor Operacional, poderiam subsidiar a elaboração de indicadores de desempenho qualitativo a serem utilizados no acompanhamento do FAR.

Identificou-se que nenhum dos indicadores utilizados pelo gestor federal para acompanhamento do PMCMV, incluindo-se o FAR, trata da qualidade dos empreendimentos.

As bases de dados do Gestor Operacional, fornecidas mensalmente com as informações sobre os empreendimentos em execução (operações contratadas) e utilizadas pela SNH para subsidiar o monitoramento do programa, apresentam inconsistências que prejudicam o monitoramento e a avaliação do programa, a divulgação com segurança dos dados e sua utilização para a construção de indicadores qualitativos.

Tais dados, após a correção dessas inconsistências, poderiam propiciar a elaboração de indicadores referentes à qualidade da execução dos empreendimentos, como obras atrasadas, empresas com alto índice de paralisação e/ou atraso, ocorrência de atrasos e/ou paralisações por região geográfica, e, por consequência, tais informações permitiriam o desenvolvimento de ações voltadas para melhorias qualitativas do programa.

Em termos de acompanhamento da qualidade dos empreendimentos, pondera-se que a SNH também pode se valer das informações obtidas no Programa De Olho na Qualidade, que está sob responsabilidade do Gestor Operacional e tem por objetivo monitorar a qualidade das unidades habitacionais construídas no âmbito do PMCMV.

A SNH pondera que as obras do PMCMV devem ser realizadas obrigatoriamente com materiais certificados pelos Programas Setoriais de Qualidade do SiMaC, no âmbito do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), gerenciado pela SNH, com a finalidade de garantir a conformidade construtiva das habitações do programa. Observa-se, no entanto, que a exigência de certificação não é suficiente para garantir a qualidade dos produtos, ou seja, o empreendimento habitacional, em função das diversas reclamações sobre a qualidade construtiva dos empreendimentos apresentadas na base do De Olho na Qualidade.

Tal situação decorre da falta de priorização da gestão em relação aos instrumentos de planejamento e acompanhamento da política habitacional e das inconsistências das informações obtidas nas bases de dados, fazendo com que o PMCMV/FAR não disponha de indicadores de desempenho para o acompanhamento da qualidade dos empreendimentos.

Como consequência, tem-se o desconhecimento da realidade da qualidade dos empreendimentos levando ao prejuízo quanto ao acompanhamento e melhoria de aspectos normativos relacionados à qualidade, que impacta diretamente no objetivo de fornecer moradia digna à população de baixa renda.

Pondera-se, ainda, que a adoção de indicadores relacionados à qualidade dos empreendimentos, a exemplo do que está sendo desenvolvido no âmbito do FGTS, em decorrência de recomendação emitida pela CGU no Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 66 – PMCMV/FGTS, e valendo-se, inclusive, das informações do Programa De Olho na Qualidade, possibilitará o conhecimento sobre a execução e adoção de medidas saneadoras e mitigadoras em relação aos problemas detectados, trazendo ganho de qualidade para o programa.

Conforme já informado neste relatório, o processo de definição de indicadores por área de atuação do MDR e a elaboração do Sistema de Avaliação e Monitoramento da Política Habitacional está em andamento. É um momento oportuno para que a gestão faça a discussão sobre a possibilidade e viabilidade de utilização de indicadores de qualidade, bem como o uso das informações advindas do Programa De Olho na Qualidade, visto que serão desenvolvidos variados estudos para subsidiar ações da política habitacional. Ainda, deve-se levar em consideração a criação do Programa Casa Verde e Amarela, que também utilizará o FAR em sua operacionalização.

Dessa forma, conclui-se que as informações obtidas pela gestão durante o monitoramento, por meio das bases de dados do Gestor Operacional, poderão subsidiar a elaboração de indicadores de desempenho qualitativo a serem utilizados no acompanhamento do FAR, a partir do momento que tiverem consistência e confiabilidade.

A utilização de indicadores de qualidade poderá incrementar o processo de acompanhamento e monitoramento no âmbito do PMCMV/FAR, e a SNH pode valer-se das informações do Programa De Olho na Qualidade, colaborando no atingimento dos objetivos da política habitacional.

Ademais, considera-se o momento oportuno para a discussão sobre os indicadores de qualidade, visto que está acontecendo a revisão do PlanHab e o início de um novo ciclo na política habitacional por meio do PCVA.

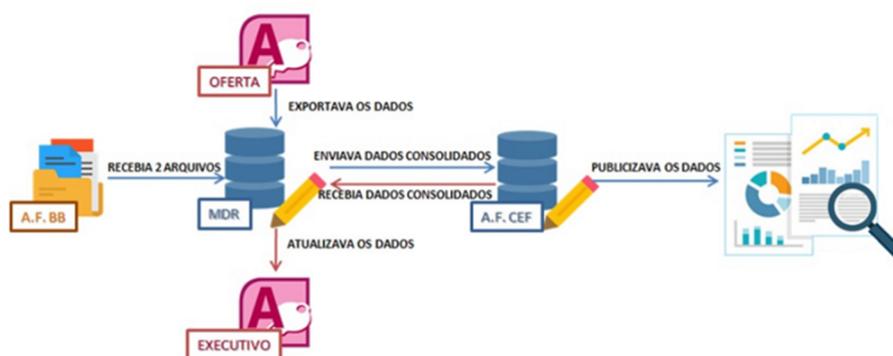
O aprimoramento do processo de apropriação de indicadores de desempenho, tornando-os mais confiáveis e completos, possibilitará o monitoramento e avaliação dos resultados da política habitacional sob responsabilidade da SNH, trazendo maior confiabilidade aos dados apresentados, apoio na tomada de decisão e transparência na gestão. Além disso, possibilitará a melhoria da qualidade dos empreendimentos e das empresas participantes do programa.

## 6.5 Necessidade de priorização e melhoria dos processos de registro e validação dos dados do Programa por parte do Agente Operador (Caixa) e das Instituições Financeiras do FAR

No âmbito das atribuições dos atores do Programa Minha Casa Minha Vida, cabe ao gestor do programa, entre outras atividades, fazer o acompanhamento e a avaliação do desempenho do programa, conforme previsto no item 2.1 do Anexo I da Portaria MCidades nº 114/2018. Para executar essas atividades, a principal fonte de informação são as bases de dados que são repassadas mensalmente pelo gestor operacional, a Caixa Econômica Federal, ao MDR.

No entanto, de acordo com o gestor do Programa, até 2019 as bases eram repassadas diretamente das instituições financeiras para o ministério sem nenhum tipo de tratamento pelo gestor operacional do Programa. Apenas a publicação dos dados era executada pela Caixa Econômica federal.

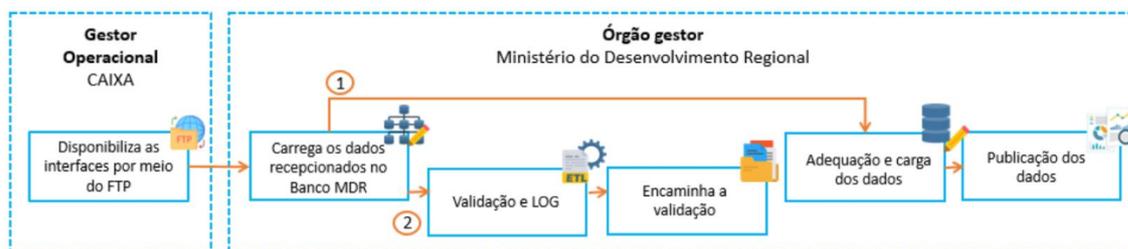
Figura 2: Processo de repasse e publicação dos dados, até 2019



Fonte e elaboração: Despacho CAOC - SNH e NT 119 CGAE DPH SNH.

O procedimento estava em desacordo com a Portaria MCidades nº 114/2018 que prevê que essas bases sejam repassadas das instituições financeiras para o gestor operacional, onde deveriam receber o tratamento necessário de validação e serem consolidadas antes de serem disponibilizadas ao gestor do programa. Apenas em meados de 2019 as bases começaram a ser disponibilizadas pelo gestor operacional, em conformidade com as atribuições previstas nos normativos do programa. No entanto, o gestor operacional tem sido apenas um repassador das bases de dados. Todo o trabalho de validação tem sido executado pelo próprio gestor do programa, implicando em um grande esforço de pessoas e tempo do ministério.

Figura 3: Processo de repasse e publicação dos dados, após 2019



Fonte e elaboração: Despacho CAOC - SNH e NT 119 CGAE DPH SNH

O processo executado pelo gestor para a carga e publicação dos dados é composto por dois subprocessos: “O primeiro composto pelas fases: carga no banco MDR; adequação e carga das informações e a publicação dos dados. Já o segundo processo é iniciado a partir da carga primária dos dados, e tem as seguintes fases: aplicação de regras; geração de relatório e por fim o encaminhamento

*à Caixa de um relatório com um resumo dos resultados obtidos e detalhamento das inconsistências encontradas. O processo de carga dura cerca de 3 dias, a validação requer 20 dias em média para conclusão e por último a resposta do gestor operacional gasta em média 17 dias.”*

Além das bases de dados disponibilizadas mensalmente, o gestor operacional disponibiliza semanalmente um arquivo contendo as informações das medições de obra recepcionadas no período referentes às modalidades FAR, FDS e PNHR com as respectivas situações de pagamento.

Verifica-se, entretanto, que as bases de dados que são disponibilizadas ao gestor do Programa apresentam muitas inconsistências, nem todas as informações exigidas nos normativos são produzidas e apenas parte das informações consideradas úteis pelo gestor são repassadas.

A análise executada sobre as bases de dados com os empreendimentos formalizados após a publicação da Portaria MCidades nº 114/2018 permitiu identificar os seguintes tipos de inconsistências:

- Vários campos não preenchidos ou preenchidos parcialmente. Entre eles chamou atenção o campo “PORTARIA\_SELEÇÃO” que contém uma informação básica e obrigatória, que deve ser preenchida apenas uma vez, mas que não estava presente em vários empreendimentos.
- Dos 34 campos considerados obrigatórios das interfaces verificadas, apenas 23 estavam presentes nas bases enviadas.
- Os campos “SITUACAO\_OBRA\_GEFUS” e “DESC\_SITUACAO\_CONTRATO” em alguns empreendimentos apresentavam o valor “NORMAL”, mesmo em situações que as obras tiveram pouquíssima evolução em um período de 12 meses.
- Falta de padronização; ocorrência de mesmos campos com formatações diferentes em bases de diferentes meses (ex: percentual de obra concluída como XX.XX ou XXXX)
- Inconsistências entre campos que deveriam ser complementares:
  - ✓ SITUACAO\_OBRA\_GEFUS com informação de obra não iniciada, mas o campo DT\_INICIO\_OBRA preenchido com data passada.
  - ✓ DT\_INICIO\_OBRA com data anterior a data do campo DT\_ASSINATURA.
  - ✓ PERCENTUAL\_OBRA\_REALIZADO em 96%, mas os campos QT\_UNIDADES\_FINACIADAS e QT\_UNIDADES\_CONCLUIDAS com valor zero.
  - ✓ QT\_UNIDADES\_OCIOSAS preenchido, mas o campo CODIGO\_MOTIVO\_OCIOSIDADE não apresenta o motivo da ociosidade.

Outro problema que pôde ser verificado nas bases de dados, já identificado pelo gestor do programa, é a assimetria de informação. Enquanto o gestor do Programa tem de trabalhar com as informações exclusivamente fornecidas pelas bases de dados, as informações que estão disponíveis entre as instituições financeiras e o agente operacional são mais atualizadas ou apresentam dados divergentes que não estão sendo refletidos nas bases encaminhadas ao gestor

O problema descrito materializou-se de forma acentuada no acompanhamento dos empreendimentos paralisados. Com base nas informações de um grupo de trabalho criado para monitorar e propor soluções para os empreendimentos paralisados no PMCMV, existiam 109.591 unidades habitacionais paralisadas, enquanto na informação que o ministério extraía através das bases de dados, e de onde são geradas as informações para tomadas de decisões e para publicação, havia apenas 70 mil unidades paralisadas.

A geração de informações incorretas é consequência direta das inconsistências existentes nas bases disponibilizadas ao gestor do programa. As distorções podem levar à tomada de decisões equivocadas e prejudicam o monitoramento, a avaliação e a transparência do programa. A existência dessas

inconsistências e a falta de padronização também acabam ocasionando retrabalhos que oneram as equipes já reduzidas do ministério.

A análise dos processos que alimentam os sistemas e como essas informações são armazenadas permitiu identificar algumas das causas geradoras das inconsistências:

- Falta de padronização dos campos e das entradas. É necessário a utilização de máscaras para não permitir tipos diferentes dos esperados e codificação dos possíveis valores de entrada.
- Inexistência de mecanismos para não permitirem o salvamento das informações sem que todos os campos obrigatórios estejam corretos e preenchidos nos sistemas.
- Falta de automação e preenchimento automático a partir de bases confiáveis. Ex: o CEP preencher todos os campos possíveis do endereço automaticamente.
- Ausência de controles que deem ao gestor mais confiabilidade em relação a atualização dos dados das bases.
- Número insuficiente de alertas que sejam disparados em situações de desconformidade, ou de alterações que possam necessitar validação adicional quando ocorrerem (regras de validação).
- Ausência de procedimentos e documentos padronizados das informações que vão servir de insumos para os sistemas, assim como capacitação dos vários atores que são permitidos acrescentar e atualizar os dados nos sistemas.

Destaca-se que o gestor do Programa tem se esforçado para melhorar a qualidade e a confiabilidade dos dados que são disponibilizados pelo agente operacional, e, atualmente são aplicadas cerca de 70 regras de validação para alertar sobre indícios de inconsistências. No entanto, as regras atuais não são suficientes para cobrir todas as possíveis situações irregulares. Existe a necessidade de um trabalho contínuo para a criação de novas regras e aperfeiçoamento das atuais.

Apesar de não existir nenhum normativo acerca da aplicação das regras de validação, esperava-se que esse processo de identificação das inconsistências iria se tornar um círculo virtuoso entre o gestor do Programa e o gestor operacional, e teria como consequência a diminuição contínua das inconsistências das bases. No entanto, o que se verifica na prática é uma enorme dificuldade de o gestor do Programa conseguir que as regras comecem a ser executadas pelo agente operador e pelas instituições financeiras num prazo razoável.

A mesma dificuldade também fica evidenciada no problema relacionado à assimetria de informações disponíveis para as instituições financeiras e agente operador da informação que é disponibilizada para o gestor. Diante da divergência identificada em relação à quantidade de unidades habitacionais paralisadas, o gestor encaminhou várias comunicações ao gestor operacional a partir de abril de 2020. Entretanto, apesar das insistentes solicitações do MDR, as informações das obras paralisadas apresentadas em março no âmbito do grupo de trabalho, até dezembro de 2020, não tinham sido refletidas nas bases de dados que são encaminhadas pelo gestor operacional mensalmente.

Em relação às medidas adotadas pelo gestor operacional, a Caixa instituiu novas regras de *compliance* para acompanhamento da execução dos empreendimentos. No entanto, até o momento, estas não estão sendo suficientes para que a situação real dos empreendimentos seja refletida nas bases de dados.

Desta forma, espera-se que a lacuna normativa que impede o MDR de demandar ações do gestor operacional e das instituições financeiras por meios formalizados em prazos razoáveis seja sanada. E por fim, que as melhorias dos processos que geram as inconsistências nas bases de dados se tornem prioridades para todos os atores do programa.

## **6.6 Incompatibilidade entre as rotinas de trabalho definidas, a quantidade de empreendimentos e a equipe efetivamente alocada para a gestão do FAR, no MDR, prejudicando o alcance dos objetivos do Programa**

No âmbito do acompanhamento do PMCMV/FAR feito pelo MDR, avaliou-se a suficiência e adequação da organização administrativa da SNH (pessoal e fluxo de trabalho) para realizar o monitoramento e a avaliação do Programa, considerando-se o volume de recursos envolvido e a quantidade de contratações.

A lei de criação do PMCMV estabeleceu as competências e atribuições dos participantes, que foram detalhadas nos Anexos I a V da Portaria MCidades nº 114/2018 e suas alterações. Ao MDR compete, na qualidade de gestor do PMCMV/FAR, acompanhar, monitorar e avaliar o desempenho do Programa, especialmente conforme definido nos itens 2.1 e 10 do Anexo I do retromencionado normativo.

A Coordenação-Geral de Financiamento Habitacional, responsável pelo acompanhamento do FAR, que atualmente possui 497 empreendimentos vigentes, que representam 202.376 unidades habitacionais, com valor contratado de R\$ 13,68 bilhões, possui uma rotina para acompanhamento e monitoramento do programa, porém, está aquém do necessário.

Verifica-se uma insuficiência de servidores, atualmente 6, para lidar com as demandas diárias, bem como atuar nos diversos processos executados pela SNH na gestão do FAR a exemplo da criação e do aprimoramento de normativos (legislação); do acompanhamento orçamentário e financeiro; da seleção de empreendimentos; do monitoramento e acompanhamento dos empreendimentos; da gestão das obras paralisadas; e da gestão das bases de dados.

Conforme a SNH, a limitação operacional compromete o desenvolvimento de muitas ações consideradas estratégicas, como a revisão de critérios para retomada de obras paralisadas, instituição de painel demonstrativo com a evolução da execução dos empreendimentos, estabelecimento de rotina para acompanhamento dos casos de elevada complexidade e de mecanismos de governança para aperfeiçoar a atuação e os resultados a serem alcançados. Não houve manifestação expressa da Secretaria em relação ao quantitativo de pessoal necessário para realizar todas as atividades de gestão.

As consequências dessa limitação operacional vão ao encontro do que foi identificado nesta avaliação da CGU - lacunas normativas sobre atribuições e sanções, aportes adicionais e suplementações; deficiências nos indicadores de quantidade; inexistência de indicadores de qualidade; inconsistências das bases de dados.

Outro problema no acompanhamento do Programa é a assimetria de informações. Em que pese ser a União, representada pelo MDR/SNH, a responsável pela parte principal do aporte orçamentário, já que existem receitas dos mutuários do PMCMV/FAR, as informações, sobre os mais diversos temas - obras paralisadas, questões orçamentárias e financeiras - estão sob o domínio do Gestor Operacional e dos Agentes Financeiros.

Há uma dependência do gestor federal no recebimento dessas informações dos demais atores, que ocorre por meio de correspondência eletrônica, ofícios, planilhas eletrônicas e contatos telefônicos. Ou seja, não há um sistema informatizado (por exemplo, empreendimentos hierarquizados, contratados, medição semanal e os dados encaminhados mensalmente por meio de bases de dados) que dê acesso direto às informações necessárias para a SNH efetuar suas próprias buscas, subsidiar suas análises, reduzindo o tempo de atendimento às demandas, e propiciando uma melhoria na gestão do programa.

A CGFH também é responsável pela gestão dos financiamentos habitacionais com recursos do FGTS. Nesse caso, a atuação é predominantemente sobre as questões orçamentárias, naquilo que concerne à habitação na elaboração, alocação e acompanhamento da execução dos orçamentos anuais e

plurianuais, sendo que a Secretaria não atua sobre problemas pontuais dos empreendimentos, aos moldes do FAR. No entanto, essa gestão demanda tempo e dedicação dos servidores alocados na Coordenação-Geral.

Devido à ausência de gestão de riscos no PMCMV/FAR, estabelecendo prioridades e definindo o apetite ao risco pela alta administração, ocorre de não haver priorização na execução de ações estratégicas para o acompanhamento do programa, impactando negativamente no atingimento de seu objetivo estratégico de ampliação do acesso à moradia digna para as famílias de baixa renda.

Como consequência, tem-se atividades de acompanhamento do Programa que deixam de ser realizadas, ou o são em prazo muito dilatado, a exemplo do posicionamento sobre obras paralisadas, desenvolvimento de estudos de indicadores, melhorias das bases de dados, visto que são atividades que requerem intensa interação entre o gestor federal, o gestor operacional e os agentes financeiros, e a SNH não dispõe de pessoal em quantidade suficiente para atender todas as frentes de serviço.

Cabe à SNH conhecer seus processos, analisar as competências profissionais à sua disposição, verificar as ferramentas de tecnologia da informação para otimização do seu trabalho, e definir o que seria necessário tanto em termos de profissionais quanto de ferramentas para incrementar a sua atuação. Tais esforços precisam estar suportados por uma gestão de riscos, alinhada ao planejamento estratégico, e validada pela alta administração.

Dessa forma, conclui-se que a organização administrativa da SNH, especialmente da Coordenação-Geral de Financiamento Habitacional (CGFH), não é suficiente para realizar o monitoramento e a avaliação do FAR, necessitando ser incrementada, de forma a subsidiar atividades que melhorem o acompanhamento do Programa.

Registra-se que a CGU já havia ponderado, na Auditoria Anual de Contas da SNH do exercício 2017, que a deficiência organizacional da Secretaria estava prejudicando a execução da política nacional de habitação. E, recentemente, alertou quanto à necessidade de implantação da política de gestão de risco no MDR, considerando seus impactos em relação ao atingimento de seus objetivos estratégicos, nas auditorias anuais de contas dos exercícios 2018 e 2019.

## **6.7 Medidas executadas no âmbito do FAR e de outros programas que podem auxiliar o processo de melhoria da Governança em programas habitacionais**

Com a finalidade de verificar boas práticas aplicadas no âmbito do FAR que pudessem ser replicadas para os demais programas habitacionais, foram avaliadas as medidas adotadas pela SNH que obtiveram impacto positivo no Programa Minha Casa Minha Vida, e foram feitas entrevistas com algumas secretarias do Ministério do Desenvolvimento Regional com a finalidade de se verificar medidas que pudessem auxiliar o processo de melhoria de governança em programas habitacionais.

De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, uma das diretrizes para se ter uma boa governança é a definição clara das funções e das responsabilidades dos envolvidos. E ainda de acordo como o mesmo referencial uma boa prática seria: *“Definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento.”* (BRASIL, 2014).

Conforme análise dos normativos do Programa Minha Casa Minha Vida realizado em questão anterior, podemos destacar que ocorreu uma evolução significativa na definição dos papéis dos envolvidos e suas responsabilidades, apesar de existir uma lacuna normativa em relação a possíveis sanções, prazos e mecanismos para tratar de resolução de conflitos.

Em relação às boas práticas adotadas pela SNH com a intenção de se melhorar a confiabilidade das bases de dados, podemos destacar:

- Automação de regras de validação;
- Padronização dos campos das bases de dados.

As medidas visam detectar e diminuir a quantidade de inconsistências encontradas nas bases de dados, dando insumos para que o gestor operacional e para que as instituições financeiras consigam melhorar a qualidade da informação disponibilizada ao gestor do programa.

Outra medida reconhecida como uma boa prática foi a instituição de um grupo de trabalho específico para tratar dos assuntos de obras paralisadas e atrasadas. A medida conseguiu realizar um diagnóstico mais preciso da situação das obras, aprimorou o processo de aporte de recursos adicionais incluindo alterações normativas (Normativo ainda não publicado em dezembro de 2020).

Em relação ao levantamento realizado através de entrevistas com os gestores das outras secretarias do Ministério do Desenvolvimento Regional, podem ser destacadas como boas práticas mencionadas pelos gestores:

- A multiplicidade de instituições financeiras dando mais celeridade ao processo e mais opções ao ente público, além disso, podendo trazer ganhos de qualidade e financeiros.
- Sistemas de acompanhamento dos empreendimentos como o Selesan que dão mais confiabilidade e transparência aos programas. O sistema permite o acompanhamento desde a seleção até a execução do empreendimento, e possibilita aos outros atores do Programa terem acesso a informações de forma tempestiva sem a necessidade de terem de fazer solicitações e aguardar pelas respostas.

O Ministério do Desenvolvimento Regional tem se dedicado a uma agenda de aperfeiçoamento da gestão que tem sido conduzida pela Secretaria de Coordenação Estrutural e Gestão Corporativa (SECOG). Dentre as iniciativas previstas no projeto do PlanHab está previsto um Sistema de Avaliação e Monitoramento da Política Habitacional que venha a ser o principal instrumento de monitoramento e avaliação do andamento dos projetos previstos no Plano, bem como das metas pactuadas.

Como destaque negativo em relação à governança do Programa deve ser mencionado a extinção do Comitê de Acompanhamento do Minha Casa Minha Vida (CAPMCMV). O comitê era utilizado, entre outras coisas, para tomada de decisões colegiadas e busca de soluções em conjunto com a participação dos demais atores do programa.

## 7 Avaliação de Efetividade - Beneficiários

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi instituído tendo como um dos principais atores ativos no processo os beneficiários, foco do programa habitacional, aos quais cabe a responsabilidade de efetuar o pagamento das prestações e, assim, preservar um patrimônio material e de abrigo - a moradia que está sendo viabilizada com elevados subsídios públicos.

O objetivo principal desta etapa do trabalho foi avaliar se o Programa está tendo efetividade quanto ao atendimento a beneficiários enquadrados na faixa de renda familiar intitulada “Faixa 1”, fixada pelas normas, no âmbito do FAR, e quanto à ocupação dos respectivos imóveis pelos seus beneficiários. Nesse sentido, buscou-se verificar os seguintes aspectos:

- i. Se a renda familiar dos beneficiários do MCMV à época da seleção, calculada a partir da soma dos rendimentos dos integrantes das famílias constantes da base de dados dos sistemas corporativos, seria compatível com os limites estabelecidos nas normas do programa;
- ii. Se o procedimento de verificação do atendimento à condicionalidade de renda foi suficiente ou consistente;

- iii. Se endereços dos beneficiários, constantes da base de empreendimentos da Caixa e das outras Instituições Financeiras, condizem com a residência atual do candidato selecionado;
- iv. Se as ações executadas pela Caixa Econômica Federal e pelos municípios onde foram implantados os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, na vertente custeada com o FAR, estão sendo efetivas para confirmação da regularidade da ocupação dos imóveis pelos beneficiários selecionados.

Para subsidiar as análises foram efetuados testes tendo como base o universo de beneficiários do PMCMV que celebraram contratos no período de 2016 a 2019.

Com relação à renda familiar, identificou-se, para uma amostra de 384 beneficiários, um percentual equivalente a 5,8% de beneficiários cuja renda familiar, à época da contratação, ultrapassava os limites estabelecidos para o enquadramento no PMCMV – Faixa 1, correspondente a R\$ 1.800,00. Considerou-se que o percentual apurado de renda superior não se mostrou suficientemente representativo para comprometer a efetividade geral do Programa, indicando que os controles e procedimentos acerca do enquadramento de renda mostram-se razoavelmente adequados. No entanto, identificou-se a possibilidade de aprimoramento do processo de análise da renda familiar dos candidatos com a inclusão do Sistema de Benefícios da Previdência Social - SISBEN na validação dos rendimentos.

Considerando todo o universo de beneficiários, a apuração da renda familiar exclusivamente a partir do titular do PMCMV, identificou-se a existência de 8.318 beneficiários cuja renda familiar, à época da contratação, ultrapassava os limites estabelecidos para o enquadramento no Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1.

No que diz respeito à avaliação se os beneficiários do PMCMV/FAR estão residindo nos respectivos imóveis contratados, apesar de o cruzamento apontar, para a grande maioria dos beneficiários, endereço da conta de energia compatível com o do imóvel do PMCMV e, conseqüentemente, indicar, de forma abrangente, o atendimento dos objetivos gerais do Programa, o quantitativo de incompatibilidade de endereço mostra-se representativo ao apontar possíveis indícios de que o beneficiário não reside no imóvel do Programa em 17,5% dos casos, dado que denota a relevância no que diz respeito ao acompanhamento pós entrega dos imóveis.

Em função disso, identificou-se a necessidade de normatização dos papéis dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização no período pós-entrega dos imóveis do PMCMV, no que concerne ao cumprimento das relações contratuais estabelecidas, com vistas a contribuir para uma maior eficiência no atingimento dos objetivos do programa.

Os resultados dos aspectos avaliados encontram-se detalhados nos tópicos a seguir:

### **7.1 Beneficiários cuja renda familiar, à época da contratação, ultrapassava os limites estabelecidos para o enquadramento no Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1**

Esta etapa do trabalho teve como objetivo avaliar se os beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, na vertente custeada com o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (Faixa I), à época da seleção, enquadravam-se no limite de renda estabelecido pelo Programa.

Para as operações com recursos advindos da integralização de cotas do FAR, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do PMCMV, a Portaria Interministerial nº 477, de 16 de outubro de 2013, estabeleceu como objetivo o atendimento de famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais). Posteriormente, a referida portaria foi revogada pela Portaria Interministerial nº 99, de 30 de março de 2016, a qual estabeleceu o novo limite de renda em R\$1.800,00.

A fim de avaliar a compatibilidade de renda familiar dos beneficiários do PMCMV Urbano da Faixa I, relativos aos empreendimentos construídos com recursos do FAR, o presente trabalho utilizou o limite de R\$1.800,00, estabelecido na Portaria Interministerial nº 99, com vigência a partir de 31/03/2016. Para realizar a análise de compatibilidade da renda familiar dos mutuários da Faixa I, foi selecionado o universo de beneficiários que assinaram contrato no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2019, lembrando que nos meses de janeiro a março de 2016, os valores referencias para renda familiar da Faixa I do PMCMV era de R\$ 1.600,00. Por se tratar de apenas três meses em um total de 48, optou-se por uma abordagem mais conservadora e uniforme, ao se aplicar como referência o limite de renda familiar de R\$ 1.800,00.

Posteriormente, em análise às portarias emitidas pelos ministérios que se sucederam como responsáveis pelo PMCMV, no período de 2015 até 2020, observa-se que, entre os meios utilizados para verificação das informações cadastrais e financeiras dos candidatos a beneficiários do programa, o cadastro da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), juntamente com o cadastro do FGTS, sempre figuraram como fontes de consulta a ser utilizado para verificação das informações financeiras, ou seja, foram uns dos meios para validação do enquadramento dos candidatos nos limites de renda estabelecidos para cada faixa do programa. Tendo em vista a indisponibilidade da base completa do FGTS e de outros bancos de dados, o presente trabalho utilizou-se, para fins do levantamento da remuneração das famílias, das informações contidas na RAIS e optou também por incluir os dados do Sistema de Benefícios da Previdência Social (SISBEN), por se tratar de um sistema oficial que gerencia benefícios distribuídos à população.

Cabe salientar as dificuldades de operacionalização do cruzamento de dados haja vista a formatação diferente dos bancos de dados, a existência de inconsistências e a necessidade de montagem da composição familiar à época em que se deu a assinatura do contrato pelo mutuário, além do tamanho do universo de mutuários (431.388) constante da base de empreendimentos de beneficiários/mutuários do PMCMV, fornecida pelo Agente Operador do Programa – Caixa.

Nesse sentido, de forma a mitigar os riscos de inconsistências do levantamento da renda familiar, elaborou-se amostra aleatória, com um nível de confiança de 95% e margem de erro amostral de 5%. A amostra abarcou 384 mutuários que assinaram contrato no período de 2016 a 2019. A partir dela, montou-se a composição familiar, à época da assinatura do contrato do PMCMV, a partir da base de dados do Cadastro Único – CadÚnico, para, posteriormente, realizar o cruzamento das informações financeiras constantes da base de dados da RAIS (2015, 2016, 2017, 2018 e 2019) e da base de dados constantes no SISBEN (2016, 2017, 2018 e 2019).

Com relação à operacionalização do cruzamento de dados, há alguns pontos relevantes a serem destacados, quais sejam:

- Para levantamento da renda familiar, o critério utilizado foi a média resultante da soma de todos os rendimentos dos membros do grupo familiar, no período de 12 meses anteriores à assinatura do contrato. Tal critério foi aplicado tanto para os dados da RAIS, quanto para os do SISBEN;
- Optou-se por apurar a renda das famílias por um período de 12 meses, período este que se mostra razoável, pois, de modo geral, as pessoas de baixa renda apresentam uma rotatividade maior de emprego e, por consequência, variações, muitas vezes até sazonais, da sua renda. Desta forma, quanto maior o período de abrangência do levantamento, tem-se uma abordagem mais conservadora e justa, visto que se aumenta a possibilidade de serem contabilizados meses em que os membros dos grupos familiares estiveram desempregados, reduzindo a média dos rendimentos;
- A base do SISBEN referente a 2015 não foi disponibilizada. Desse modo, os pagamentos de benefícios, eventualmente ocorridos em 2015, não foram contabilizados como renda para

alguns mutuários que assinaram contrato em 2016, fato que torna o levantamento mais conservador, ao apresentar uma renda média final provavelmente menor que a real;

- Foram excluídos do levantamento dos benefícios da base de dados do SISBEN, o Benefício de Prestação Continuada, o auxílio-doença e o auxílio-acidente, de forma a ajustar o cálculo ao disposto no art. 3º, §1º, da Portaria nº 2.081, de 30 de julho de 2020;
- Destaca-se que foi considerada como data de referência para o cálculo dos rendimentos a assinatura do contrato pelos mutuários e não a data de validação do enquadramento realizado pela Caixa, haja vista a indisponibilidade dessa última data na base de dados do PMCMV disponibilizada.

O levantamento da renda familiar dos 384 beneficiários selecionados na amostra, conforme dados da RAIS e SISBEN, apresentou 21 casos de famílias com renda acima do estabelecido na Faixa I do PMCMV, conforme tabela a seguir:

**Tabela 40: Beneficiários com renda familiar acima de R\$ 1.800,00**

Ano de assinatura	Beneficiário Nº	Fonte dos dados financeiros	Média da renda familiar
2016	1	RAIS	R\$4.293,19
	2	RAIS	R\$4.006,82
	3	RAIS	R\$3.378,08
	4	RAIS	R\$2.985,97
	5	RAIS	R\$2.338,95
	6	RAIS	R\$2.198,36
	7	RAIS	R\$2.152,57
2017	8	RAIS	R\$4.539,93
	9	RAIS	R\$3.782,06
	10	RAIS	R\$3.359,40
	11	RAIS	R\$2.726,32
	12	RAIS	R\$2.543,78
	13	RAIS	R\$2.326,34
	14	RAIS	R\$2.302,08
	15	SISBEN	R\$2.079,75
2018	16	RAIS	R\$4.859,17
	17	RAIS	R\$4.318,54
	18	RAIS	R\$4.053,85
	19	RAIS	R\$3.308,44
	20	RAIS	R\$2.005,17
	21	RAIS	R\$939,83
	21	SISBEN	R\$1.057,51
	21	Total	R\$1.997,34
2019	Não foram identificados casos de renda familiar acima de R\$ 1.800,00.		

Fonte: Levantamento de renda familiar através do cruzamento de dados da RAIS (2015 a 2019), SISBEN (2016 a 2019) e CadÚnico (composição familiar). Elaboração: CGU.

A partir dos resultados do levantamento realizado sobre 384 beneficiários, foi realizada a inferência estatística sobre o universo de beneficiários, conforme tabela a seguir:

**Tabela 41: Resultado das inferências estatísticas a partir da amostra de 384 beneficiários**

Variáveis	n	Erro padrão	Estimativa pontual	Intervalo inferior	Intervalo superior
Renda > R\$ 1.800 (RAIS)	384	0,0119	0,052	0,029	0,075
Renda > R\$ 2.600 (RAIS)	384	0,0097	0,033	0,014	0,052
Renda > R\$ 1.800 (RAIS + SISBEN)	384	0,0125	0,058	0,034	0,082
Renda > R\$ 2.600 (RAIS + SISBEN)	384	0,0097	0,034	0,014	0,052

Fonte e elaboração: CGU

De acordo com a tabela anterior, cabe observar que foram realizadas quatro estratificações: i) mutuários com renda familiar acima de R\$ 1.800,00, apurada exclusivamente a partir dos dados da RAIS; ii) mutuários com renda familiar acima de R\$ 1.800,00, apurada a partir da soma dos rendimentos da RAIS e do SISBEN; iii) mutuários com renda familiar acima de R\$ 2.600,00 - limite de renda para a Faixa 1,5 do PMCMV - apurada exclusivamente a partir dos dados da RAIS; iv) mutuários com renda familiar acima de R\$ 2.600,00, apurada a partir da soma dos rendimentos da RAIS e do SISBEN. Destaca-se que as duas estratificações, que consideram rendimentos superiores a R\$2.600,00,

foram inseridas na análise com vistas a apontar os casos de incompatibilidade de renda de mutuários da Faixa I que superam inclusive o limite para a faixa subsequente do PMCMV.

De acordo com os resultados encontrados, há indícios de que 5,8% dos beneficiários do PMCMV apresentavam, à época da contratação, renda acima do limite estabelecido para Faixa I do programa, considerando os dados de rendimento da RAIS e do SISBEN. Estima-se que a proporção de beneficiários, cuja renda familiar encontrava-se acima de R\$1.800,00, se situa no intervalo entre 3,4% e 8,2%, com 95% de certeza. Além disso, com relação aos beneficiários com renda superior a R\$ 2.600,00, ou seja, que estariam tanto acima do limite da Faixa 1 quanto do limite da Faixa 1,5 do PMCMV, estima-se que a proporção de casos se situa no intervalo entre 1,4% e 5,2%, com 95% de certeza.

Observa-se também que, ao acrescentar à remuneração da família os rendimentos de benefícios do SISBEN aos dados da RAIS, a proporção estimada de beneficiários com indícios de renda incompatível sobe de 5,2% para 5,8%. Conforme abordado em item específico deste relatório, visualiza-se oportunidade de aprimoramento do processo de análise da renda familiar dos candidatos elencados para recebimento de imóvel de programa habitacional com a inclusão, nas consultas, dos dados de benefícios do INSS constantes do SISBEN.

Destaca-se que os casos de incompatibilidade de renda apurados, tendo em vista a metodologia adotada, as possíveis inconsistências das bases de dados e desatualizações dos cadastros das famílias no CadÚnico, são apenas indícios de que os beneficiários não se enquadravam, à época da contratação, no perfil de renda do PMCMV, cabendo à Caixa averiguar os casos detectados no presente trabalho, que podem indicar possíveis falhas na validação dos dados.

Em síntese, considerando apenas o resultado do cruzamento de dados, sem a realização de qualquer análise específica que permitisse a avaliar se os casos de renda incompatíveis apontados são frutos de falhas na validação dos dados pela Caixa, quer seja na análise ou no levantamento da composição familiar, há que se considerar que o percentual apurado de renda superior a R\$ 1.800,00, algo em torno de 5,8%, não se mostra suficientemente representativo para comprometer a efetividade geral do Programa. Tal fato indica que os controles e procedimentos acerca do enquadramento de renda mostram-se razoavelmente adequados, porém, com relação aos casos de incompatibilidade de renda detectados, cabe à Caixa avaliar se houve falhas na execução dos procedimentos de validação dos dados financeiros e a necessidade de eventuais aprimoramentos.

Além disso, conforme tratado em item específico deste relatório, verifica-se a possibilidade de aprimoramento do processo de análise da renda familiar dos candidatos com a inclusão de outros sistemas, como o SISBEN, na validação dos rendimentos.

#### **7.1.1 Existência de 8.318 beneficiários cuja renda familiar, à época da contratação, ultrapassava os limites estabelecidos para o enquadramento no Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1**

Além do levantamento amostral de renda familiar de 384 beneficiários de Programa Minha Casa Minha Vida Urbano da Faixa I realizado, cujos resultados foram apresentados em item 7.1 deste relatório, realizou-se também o levantamento da renda do universo de beneficiários com contratos firmados entre 2016 e 2019 constantes da base do PMCMV disponibilizada pela Caixa, utilizando-se dos dados da RAIS e do SISBEN. Porém, diferentemente do levantamento por amostragem, a apuração de renda familiar foi feita exclusivamente a partir dos rendimentos do beneficiário titular do PMCMV. Isso se deve ao fato da dificuldade operacional de se apurar na base de dados do CadÚnico a composição familiar de cada um dos 431.388 beneficiários, haja vista que os contratos foram firmados em momentos distintos e seria necessária a validação de cada grupo familiar na linha do tempo.

Destaca-se que a abordagem adotada para a apuração de eventuais incompatibilidades de renda familiar para o universo de mutuários mostra-se mais conservadora, por utilizar apenas a renda do

titular do PMCMV, porém pode mostrar-se como um indicador importante de possíveis falhas no processo de validação do cadastro financeiro dos beneficiários.

Na operacionalização deste levantamento, o valor utilizado como referência para compatibilidade de renda mensal do mutuário foi de R\$ 1.800,00, conforme Portaria Interministerial nº 99, de 30 de março de 2016, e as informações foram extraídas da base de dados da RAIS (2015, 2016, 2017, 2018 e 2019) e do SISBEN (2016, 2017, 2018 e 2019).

Com relação à operacionalização do cruzamento de dados, há alguns pontos relevantes a serem destacados, quais sejam:

- Para levantamento da renda, o critério utilizado foi a média resultante da soma de todos os rendimentos do beneficiário, no período de 12 meses anteriores a assinatura do contrato. Tal critério foi aplicado tanto para os dados da RAIS, quanto para os do SISBEN;
- Optou-se por apurar a renda por um período de 12 meses, período este que se mostra razoável, pois, de modo geral, as pessoas de baixa renda apresentam uma rotatividade maior de emprego e, por consequência, variações, muitas vezes até sazonais, da sua renda. Desta forma, quanto maior o período de abrangência do levantamento, tem-se uma abordagem mais conservadora e justa, visto que se aumenta a possibilidade de serem contabilizados meses em que o beneficiário esteve desempregado, reduzindo a sua média de rendimentos;
- A base do SISBEN referente a 2015 não se encontrava disponível. Desse modo, os pagamentos de benefícios, eventualmente ocorridos em 2015, não foram contabilizados como renda para alguns mutuários que assinaram contrato em 2016, fato que torna o levantamento mais conservador, ao apresentar uma renda média final provavelmente menor que a real;
- Foram excluídos do levantamento dos benefícios da base de dados do SISBEN, o Benefício de Prestação Continuada, o auxílio-doença e o auxílio-acidente, de forma a ajustar o cálculo ao disposto no art. 3º, §1º, da Portaria nº 2.081, de 30 de julho de 2020;
- Destaca-se que foi considerada como data de referência para o cálculo dos rendimentos a assinatura do contrato pelos mutuários e não a data de validação do enquadramento realizado pela Caixa, haja vista a indisponibilidade dessa última data na base de dados do PMCMV disponibilizada.

O resultado do cruzamento de dados com vistas à avaliação do enquadramento da renda do universo de beneficiários indicou a existência de beneficiários com renda superior ao limite de R\$ 1.800,00, em desacordo com o restabelecido para o Programa Minha Casa Minha Vida Urbano da Faixa I, conforme planilha abaixo:

**Tabela 42: Total de beneficiários com renda superior ao estabelecido no PMCMV – Faixa I**

Faixa de Renda / Base de Dados	Número de beneficiários
Renda superior a R\$ 1.800 (somente dados RAIS)	5.830
Renda superior a R\$ 1.800 (total = RAIS + SISBEN)	8.318
Renda superior a R\$ 2.600 (somente RAIS)	1.385
Renda superior a R\$ 2.600 (total = RAIS + SISBEN)	1.856

Fonte: Levantamento da renda dos beneficiários do PMCMV por meio do cruzamento dos bancos de dados da RAIS (2015 a 2019) e SISBEN (2016 a 2019). Elaboração: CGU.

De acordo com a tabela anterior, da mesma forma aplicada na análise amostral, foram realizadas quatro estratificações: i) mutuários com renda familiar acima de R\$ 1.800,00, apurada exclusivamente a partir dos dados da RAIS; ii) mutuários com renda familiar acima de R\$ 1.800,00, apurada a partir da soma dos rendimentos da RAIS e do SISBEN; iii) mutuários com renda familiar acima de R\$ 2.600,00 -

limite de renda para a Faixa 1,5 do PMCMV - apurada exclusivamente a partir dos dados da RAIS; iv) mutuários com renda familiar acima de R\$ 2.600,00, apurada a partir da soma dos rendimentos da RAIS e do SISBEN.

Conforme tabela anterior, considerando somente os dados de rendimento da RAIS, foram detectados 5.830 beneficiários com renda superior a R\$ 1.800,00. Ao incluir os rendimentos provenientes do INSS (base SISBEN), o número de beneficiários com renda acima do limite passou para 8.318, o que representa 1,9% do universo de mutuários do PMCMV, com contratos firmados entre 2016 e 2019.

Com relação a esses beneficiários com renda superior ao limite fixado, verificou-se, considerando exclusivamente os dados da RAIS, que 1.385 apresentavam rendimentos acima de R\$ 2.600,00, ou seja, estariam tanto acima do limite da faixa I quanto do limite da Faixa 1,5 do PMCMV. Acrescentando no cálculo da renda os dados do SISBEN, esse quantitativo subiu para 1.856 beneficiários com rendimentos superiores a R\$ 2.600,00.

Destaca-se, novamente, que, para o levantamento em tela, considerou-se exclusivamente os rendimentos do beneficiário titular.

Diante do resultado apresentado, a despeito da metodologia adotada no cotejamento de dados divergir da metodologia adotada pela Caixa, os casos de incompatibilidade de renda detectados podem indicar possíveis falhas no processo de validação dos dados financeiros dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida Urbano da Faixa I e, conseqüentemente, a possibilidade de melhorias. Além disso, visualiza-se a oportunidade de inclusão da base do SISBEN no levantamento dos rendimentos das unidades familiares, conforme abordado em ponto específico deste relatório.

Nesse sentido, com relação aos casos de incompatibilidade de renda detectados, cabe à Caixa avaliar se houve falhas na execução dos procedimentos de validação dos dados financeiros, especialmente nos casos identificados de rendimentos superiores a R\$2.600,00 apurados a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), cabendo também avaliar a necessidade de eventuais aprimoramentos na metodologia de validação dos dados financeiros dos mutuários, com a possível inclusão de dados do SISBEN.

## **7.2 Oportunidade de aprimoramento do processo de análise da renda familiar dos candidatos ao recebimento de imóvel PMCMV por meio da ampliação das consultas incluindo os dados de benefícios de aposentadoria e pensão do INSS constantes no SISBEN.**

O PMCMV é constituído de imóveis produzidos e em produção com recursos integralizados no FAR e disponibilizados para alienação direta com parcelamento a famílias com renda mensal até R\$ 1.800,00. No caso de imóveis destinados a atender demandas habitacionais oriundas de situações de emergência ou estado de calamidade pública, admite-se famílias com renda mensal até R\$ 3.600,00.

Atualmente, as famílias candidatas a beneficiárias deverão estar cadastradas no Cadastro Único e atender as regras de enquadramento definidas pelo PMCMV: a) renda familiar compatível com a modalidade; e b) não ser proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial ou detentor de financiamento habitacional; e c) não ser ter recebido benefício de natureza habitacional. Como a quantidade de candidatos a beneficiários supera a quantidade ofertada de imóveis construídos, os candidatos a beneficiário são classificados e hierarquizados com o objetivo de atender as famílias mais necessitadas.

Com vistas à verificação do enquadramento dos beneficiários, no período de análise deste trabalho, inicialmente, estava vigente a Portaria Ministério das Cidades nº 412, de 6 de agosto de 2015, que estabelecia as regras para o enquadramento e a verificação da renda dos candidatos a beneficiários do PMCMV.

Posteriormente, a Portaria Ministério das Cidades nº 163, de 06 de maio de 2016, revogou a supramencionada portaria e instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprovou o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do PMCMV. De acordo com o normativo, o SNCH “é um sistema que fará a consolidação dos cadastros de demandas locais, o processo de seleção e sorteio dos candidatos a beneficiários e o registro dos beneficiados”. Já o referido manual, definiu novamente os sistemas a serem consultados acerca das informações cadastrais e financeiras dos candidatos:

*3.4 Serão verificadas as informações cadastrais e financeiras dos candidatos inscritos nos seguintes sistemas:*

- a) FGTS;*
- b) RAIS;*
- c) CADMUT;*
- d) CADIN;*
- e) SIACI;*

*3.4.1 O resultado da pesquisa dos candidatos, conforme tipificado abaixo, será informado em relação nominal por grupo familiar, à EO, à IF contratante da operação e disponibilizado no Portal MCMV:*

- a) COMPATÍVEL: candidatos habilitados a participar do processo de seleção.*
- b) PENDENTE: candidatos habilitados a participar do processo de seleção, contudo, com restrição e necessidade de regularização de pendência junto ao CADIN, CADMUT ou SIACI, antes da assinatura do contrato para a unidade habitacional;*
- c) INCOMPATÍVEL: candidatos com renda familiar acima do limite do programa e/ou impedidos por restrição judicial.*

Finalmente, a Portaria Ministério do Desenvolvimento Regional nº 2.081, de 30 de julho de 2020, revogou a Portaria nº 163/2016 e estabeleceu, no Anexo I, item 1.3, as seguintes atribuições para a Caixa Econômica Federal nas Operações do PMCMV contratadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR:

#### *1.3 Caixa Econômica Federal*

*1.3.1 Realizar pesquisa de enquadramento dos candidatos, conforme disposto nesta Portaria, consultando-se, no mínimo, os seguintes cadastros:*

- a) Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico);*
- b) Cadastro de participantes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);*
- c) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS);*
- d) Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT);*
- e) Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN);*
- f) Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias (SIACI); e*
- g) Sistema de Cadastramento de Pessoa Física (SICPF).*

*1.3.1.1 A Caixa pode, discricionariamente, consultar os sistemas corporativos de habitação e de clientes, para complementação das informações de enquadramento às regras do Programa.*

*1.3.2 Emitir relatório de enquadramento dos candidatos;*

*1.3.3 Repassar informações sobre a seleção de beneficiários sempre que solicitado pelo MDR.*

A nova Portaria trouxe algumas novidades em relação à anterior ao incluir os dados do CadÚnico na análise da renda familiar e abordou alguns benefícios sociais ao definir, no §1º do art. 3º, que, na verificação do enquadramento dos beneficiários quanto à renda familiar, “desconsidera-se do cálculo de renda o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família (PBF), o auxílio-doença, o auxílio-acidente e o seguro-desemprego, desde que figurem nos limites de renda do Programa”.

De antemão, identificou-se que as referidas portarias não contemplaram a verificação dos dados de concessão dos benefícios de aposentadoria e pensões constantes do Sistema de Benefícios da Previdência Social (SISBEN), que também podem impactar a renda das famílias a serem analisadas.

Com relação aos procedimentos operacionais adotados pela Caixa para validação dos dados de potenciais beneficiários indicados por entes municipais e/ou estaduais quanto ao atendimento dos condicionantes de renda exigidos, a Instituição Financeira, por meio da Mensagem Eletrônica, de 9 de novembro de 2020, informou que os dados são analisados pelo Sistema de Sistema de Tratamento de Arquivos Habitacionais (SITAH), para fins de verificação do enquadramento às regras do Programa, em especial a renda.

De acordo com a Caixa, o referido sistema, com a finalidade de apurar a renda da família, que consiste na somatória das rendas dos participantes do grupo familiar, compara as informações dispostas nos cadastros do CadÚnico, FGTS e RAIS e considera para cada participante o maior valor dentre os dispostos:

- No CadÚnico - a renda declarada, independente se é renda formal ou informal;
- No FGTS e RAIS - cálculo da média mensal dos últimos seis meses disponíveis nas bases, considerando os vínculos empregatícios que não tenham data de desligamento.

A Caixa destacou que os dados dos candidatos ao PMCMV no CadÚnico são inseridos pelos entes públicos.

Observa-se, portanto, que os procedimentos de verificação do atendimento da condicionalidade de renda, de forma geral, coadunam-se com o disposto na Portaria nº 2.081, de 30 de julho de 2020. Além disso, mostra-se consistente no que tange à metodologia de cálculo da renda familiar.

A CGU, em ponto específico deste relatório, procedeu a uma avaliação dos trabalhos desenvolvidos pela CAIXA em relação à análise da renda familiar. Dessa forma, identificou-se, em amostra de mutuários, que firmaram contratos entre 2016 e 2019, percentual de 5,2% que apresentaram renda superior a R\$1.800,00, quando os rendimentos foram calculados exclusivamente com a base de dados da RAIS. Quando no cálculo de renda foi inserida também os pagamentos de benefícios do INSS constantes da base de dados do SISBEN, houve um pequeno aumento do percentual de beneficiários com renda superior ao limite atual do Programa, atingindo 5,8%.

Nesse sentido, visualiza-se oportunidade de aprimoramento do processo de análise da renda familiar dos candidatos elencados para recebimento de imóvel de programa habitacional com a inclusão, nas consultas, dos dados de benefícios do INSS constantes do SISBEN, de forma a garantir que apenas as famílias que se encaixam de fato nos condicionantes exigidos possam ser beneficiadas e, conseqüentemente, maior efetividade no atendimento aos condicionantes.

### **7.3 Incompatibilidade entre os endereços de beneficiários no PMCMV e os endereços constantes em bases de dados de energia elétrica configurando indícios de não residência e possível descumprimento do contrato firmado junto aos agentes financeiros.**

Essa etapa do trabalho teve como objetivo avaliar se os beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, na vertente custeada com o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, estão residindo nos respectivos imóveis contratados junto ao Programa, conforme exigido nas regras do Programa.

O PMCMV estabelece que é vedada a transferência inter vivos de imóveis sem a respectiva quitação, conforme art. 6º-A da Lei nº 11.977/2009, bem como a destinação do imóvel que não para a residência do beneficiário e de sua família, a transferência ou cessão a terceiros, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes deste contrato, sem autorização do Agente Financeiro, e o abandono do imóvel, nos termos do Contrato por instrumento particular de venda e compra direta de imóvel residencial com parcelamento e alienação fiduciária no PMCMV – Recursos do FAR.

Para essa análise, foi feito o cotejamento entre endereços constantes na base de beneficiários/mutuários do PMCMV, que assinaram contratos no período de 2016 a 2019, fornecida pelo Agente Operador do Programa – Caixa, com os endereços constantes nas seguintes bases de dados:

- Base de dados extraídos do CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal). Data de atualização da base em 14/8/2020 - data de referência: julho/2020
- Base de dados de beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica - TSEE do exercício de 2020. Competência relativa a junho/2020;
- Base de dados de clientes das concessionárias de energia elétrica fornecidos à ANEEL as quais se encontram no Sistema de Inteligência Analítica do Setor Elétrico – SIASE. Data-base dos dados de março/2020. Atualização dos dados em 11/8/2020.

A análise teve como foco, portanto, verificar se existe compatibilidade entre o endereço do mutuário referente ao empreendimento do PMCMV e o endereço cadastrado em bases de dados sob análise, tendo sido utilizadas as 3 (três) bases de comparação citadas.

Tendo em vista o elevado universo de mutuários do PMCMV encaminhado pela Caixa, elaborou-se amostra aleatória para viabilizar as análises da questão, com um nível de confiança de 95% e margem de erro amostral de 5%. De forma objetiva, o nível de confiança representa a probabilidade de uma pesquisa ter os mesmos resultados se for aplicada com outro grupo de pessoas, dentro do mesmo perfil de amostra e com a mesma margem de erro. Na presente avaliação, a amostra abarca 384 mutuários. Lembrando também que, quanto maior o erro amostral, menos precisos são os resultados da pesquisa.

Relevante registrar que a amostra elaborada abrange empreendimentos que possuem como agente financeiro a Caixa Econômica Federal ou o Banco do Brasil, que são os agentes financeiros que atuam no Programa.

A partir do cruzamento da base de beneficiário/mutuário do PMCMV em comparação às três bases de análise, foram obtidos os seguintes resultados:

#### **a) Cadastro Único - CadÚnico**

O Cadastro Único é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza que são utilizadas pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias. O registro no CadÚnico é realizado pelo município, que também é o responsável pela sua atualização.

A atualização do cadastro único das famílias deve ocorrer de dois em dois anos ou quando ocorrer alguma alteração dos dados da família relacionados à mudança de endereço ou de telefone, alteração da renda mensal ou no estado civil, no nascimento, adoção ou falecimento de algum membro da família.

A avaliação comparativa entre os endereços dos imóveis do Programa e os dados do endereço da família dos beneficiários contidos no CadÚnico não foi conclusiva uma vez que foram encontradas divergências de 210 casos para 210 mutuários de um total de 384 da amostra, sendo que, para 87 desses mutuários, foi confirmada a compatibilidade do endereço em pelo menos uma das duas outras bases utilizadas. A situação encontrada indica desatualização das informações de endereço do

CadÚnico. Nesse sentido, as informações de endereço do referido banco de dados não foram consideradas na avaliação final da compatibilidade de endereços dos beneficiários do Programa.

#### **b) Base de dados da Tarifa Social de Energia Elétrica e de Clientes da ANEEL**

Cabe salientar que a base de clientes das concessionárias de energia elétrica utilizada para cotejamento das informações continha dados de 88 concessionárias de energia elétrica, não abrangendo o todo universo de empresas distribuidoras<sup>38</sup>.

Importante pontuar também que a base da Tarifa Social de Energia Elétrica contém dados de apenas uma parcela dos clientes das concessionárias, haja vista que ela contempla somente pessoas que aderiram ao programa, o qual garante descontos na conta de luz para a população de baixa renda.

Nesse sentido, com vistas à apuração da compatibilidade ou não dos endereços dos beneficiários do PMCMV, as duas bases de energia elétrica foram utilizadas de forma concomitante e complementar. Ademais, considerou-se para fins de levantamento do endereço nas duas bases, os dados de todos os integrantes da unidade familiar do beneficiário constante do CadÚnico, de forma a contemplar as famílias em que a conta de energia não está no nome do titular do PMCMV.

Considerou-se então as seguintes premissas para a confirmação da compatibilidade de endereços:

- Endereço compatível: compatibilidade de um endereço de conta de energia constante nas bases da TSEE e/ou de clientes da Aneel para qualquer integrante da unidade familiar do beneficiário constante no CadÚnico com o endereço da base do PMCMV;
- Endereço incompatível: sem compatibilidade de qualquer endereço existente nas bases da TSEE ou de clientes da Aneel para os integrantes da família do beneficiário com o endereço da base do MCMV.

Ressalta-se que 98 beneficiários da amostra (25,5% do total) não continham informações de conta de energia de nenhum integrante da unidade familiar, tanto na base da Tarifa Social de Energia Elétrica como na base de Clientes da ANEEL. Tal situação pode estar relacionada ao fato de a família não possuir conta de energia elétrica em seu nome ou de a companhia de energia elétrica não ter informado os dados à Aneel. A ausência de dados impossibilitou a análise conclusiva para esse grupo. Desse modo, ele foi excluído da amostra para fins de avaliação da compatibilidade de endereços. Excluindo esses beneficiários, a amostra totalizou 286 mutuários.

Para os beneficiários da amostra com dados de endereço nas contas de energia elétrica, as informações permitiram o cotejamento e conclusões sobre a questão a ser abordada.

**Tabela 43: Análise Comparativa de endereços dos beneficiários do PMCMV**

Situação encontrada	Quantidade	Estimativa da inferência estatística (%)
Endereço compatível	236	82,5
Endereço incompatível	50	17,5
<b>Total</b>	<b>286</b>	<b>100,00</b>

Fonte e elaboração: CGU.

Conforme os dados expostos acima, a partir da análise dos resultados de cruzamento de informações, constata-se que, na amostra objeto do presente trabalho, o endereço do beneficiário do PMCMV

<sup>38</sup> Em consulta ao site da Aneel (<https://www.aneel.gov.br/contratos-de-distribuicao>) em 10.03.2021, há 122 contratos de concessão/permissão de distribuição de energia elétrica. A título de exemplo, cita a ausência dos dados na base disponibilizada à CGU da maior concessionária do país, a Companhia Energética de Minas Gerais, que, segundo o Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2020, da Empresa de Pesquisa Energética, respondia pela distribuição de energia elétrica a 10,1% dos consumidores do país.

registrado na base da Caixa não apresentou compatibilidade com as bases da TSSE e de clientes das concessionárias de energia citadas, em um quantitativo de 50 beneficiários.

A partir de inferência estatística, estima-se que 17,5% dos mutuários do PMCMV a apresentam incompatibilidade entre os endereços referentes ao empreendimento do PMCMV e os endereços cadastrados em bases de conta de energia elétrica. Nesse sentido, a proporção de incompatibilidades situa-se no intervalo entre 12,9% e 22,1%, com 95% de certeza<sup>39</sup>. Em valores absolutos, estima-se que entre 55.649 e 95.337 mutuários, que assinaram contratos entre 2016 e 2019, possuem endereço da conta de energia elétrica incompatível com o endereço do imóvel do Programa.

Acrescenta-se que esses quantitativos apurados tratam-se de indício de que tais mutuários possivelmente não estejam residindo nos imóveis do PMCMV, o que em tese, implicaria descumprimento de contrato firmado junto aos agentes financeiros.

Infere-se também que, para 82,5% dos mutuários do PMCMV os endereços cadastrados na base de dados da Caixa guardam relação com os registros constante nas bases da TSEE e de clientes das concessionárias de energia. Nessas situações, há indícios de que os mutuários estariam residindo no imóvel pertencente ao programa.

Apesar de o cruzamento apontar, para a grande maioria dos beneficiários, endereço da conta de energia compatível com o do imóvel do PMCMV e, conseqüentemente, indicar, de forma abrangente, o atendimento dos objetivos gerais do Programa, o quantitativo de incompatibilidade de endereço mostra-se representativo ao apontar possíveis indícios de que o beneficiário não reside no imóvel do Programa em 17,5% dos casos, dado que denota a relevância no que diz respeito ao acompanhamento pós entrega dos imóveis.

Para uma estimativa do montante de recursos relacionadas às despesas efetuadas com recursos do FAR, aplicado em imóveis com indícios de descumprimento contratual decorrentes das situações de incompatibilidade de endereços entre a base do Programa e as contas de energia elétrica, considerou-se o limite inferior da inferência estatística supramencionada equivalente a 55.649 beneficiários. Dessa forma, aplicando o menor limite máximo de valor liberado por unidade habitacional para aquisições do FAR, estabelecido pela Portaria nº 114, de 09 de fevereiro de 2018, equivalente a R\$ 62.500,00, o valor mínimo envolvido nesses imóveis representaria um montante de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões.

Tal fato reforça a necessidade de melhoria do processo de acompanhamento dos imóveis no pós-entrega, com a adoção de um procedimento sistemático, envolvendo uma atuação mais ativa dos agentes financeiros e dos municípios, dentro dos limites orçamentários/financeiros disponíveis, conforme tratado em achado específico deste relatório, de forma a reduzir os casos de ocupação irregular, em decorrência de comercialização/cessão irregular, abandono, invasão, uso em finalidade diversa dos imóveis, dentre outros.

Destaca-se que os casos de incompatibilidade entre os endereços registrados na base da Caixa e o endereço das contas de energia são apenas indícios de que os beneficiários não estejam residindo nos imóveis do PMCMV, cabendo aos agentes financeiros averiguar os casos de incompatibilidade apurados no presente trabalho.

---

<sup>39</sup> Utilizou-se a técnica de pós-estratificação com base na variável que representa o agente financeiro para tornar as estimativas mais eficientes

### **7.3.1 Incompatibilidade dos municípios dos endereços de 7.450 beneficiários do PMCMV com os municípios dos endereços constantes em bases de dados de energia elétrica, configurando indícios de não residência e possível descumprimento do contrato firmado junto aos agentes financeiros.**

Conforme abordado no item 7.3 deste relatório, realizou-se, de forma amostral, o cotejamento entre endereços constantes na base de beneficiários/mutuários do PMCMV, que assinaram contratos no período de 2016 a 2019, fornecida pelo Agente Operador do Programa – Caixa, com os endereços constantes nas seguintes bases de dados de contas de energia elétrica. Nesse caso, a comparação foi realizada a nível de logradouro e numeração, com a verificação detalhada de cada endereço.

Além desse levantamento, realizou-se também outra análise com o foco de verificar se os municípios dos endereços dos beneficiários do PMCMV – Faixa I, são compatíveis com os municípios dos endereços cadastrados nas bases de clientes de energia elétrica, ou seja, focalizada apenas no município, utilizando-se das bases de dados abaixo descritas:

- Municípios dos endereços dos beneficiários constantes na base de dados de beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica – TSEE do exercício de 2020 (competência relativa a junho/2020);
- Municípios dos endereços dos beneficiários constantes na base de dados de clientes das concessionárias de energia elétrica fornecida pela ANEEL, as quais se encontram no Sistema de Inteligência Analítica do Setor Elétrico – SIASE (data-base dos dados de março/2020).
- Para realizar a verificação da compatibilidade entre os municípios, foi necessário utilizar também o banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para identificar o nome dos municípios a partir dos códigos dos municípios informados nos bancos de dados de energia elétrica.

No caso dessa análise, foi considerado todo o universo de mutuários constantes da base de dados fornecida pelo Agente Operador do Programa – Caixa (data-base junho/2020), que assinaram contratos do Programa Minha Casa Minha Vida Urbano da Faixa I – PMCMV, no período de 2016 a 2019.

Conforme já exposto, a base da Tarifa Social de Energia Elétrica - TSEE contém dados de apenas uma parcela dos clientes das concessionárias. Da mesma forma, em relação à base de clientes das concessionárias de energia elétrica utilizada para cotejamento das informações continha dados de 88 concessionárias de energia elétrica, não abrangendo, conforme já exposto, o todo universo de empresas distribuidoras.

Assim sendo, de forma análoga à análise por amostragem apresentada anteriormente, a apuração da compatibilidade ou não dos municípios dos endereços dos beneficiários do PMCMV utilizou as duas bases de energia elétrica de forma concomitante e complementares.

Por outro lado, diferentemente do cotejamento realizado por amostragem, o cruzamento de dados em todo o universo supramencionado considerou para fins de levantamento do município do endereço nas duas bases de energia elétrica, os dados somente do beneficiário titular do PMCMV, tendo em vista a dificuldade operacional de levantamento dos integrantes das famílias de todos os mutuários que firmaram contratos entre 2016 e 2019.

Relevante registrar ainda que a base de dados do universo de mutuários do PMCMV abrange empreendimentos que possuem como agente financeiro a Caixa Econômica Federal ou o Banco do Brasil.

Considerou-se então as seguintes premissas para a confirmação da compatibilidade dos municípios dos endereços:

- Município compatível: compatibilidade do município constante em pelo menos uma das contas de energia elétrica existentes nas bases da TSEE e/ou de clientes da Aneel em nome do titular do PMCMV com o endereço da base do PMCMV;
- Município incompatível: sem compatibilidade de qualquer município constante nas contas de energia elétrica existentes nas bases da TSEE ou de clientes da Aneel em nome do titular do PMCMV com o endereço da base do PMCMV.

Destaca-se que, dos contratos assinados no período de 2016 a 2019, do PMCMV, foram identificados 312.228 mutuários que possuíam pelo menos um endereço listado nas bases de energia elétrica. Nesse grupo, foi possível identificar que o município da conta de energia elétrica é incompatível com o município do imóvel do PMCMV para 7.450 mutuários, indicando possível descumprimento de contrato firmado junto aos agentes financeiros.

Por fim, cabe observar que os casos de incompatibilidade entre os municípios registrados na base da Caixa e os municípios das contas de energia são apenas indícios de que os beneficiários não estejam residindo nos imóveis do PMCMV, cabendo aos agentes financeiros averiguar os casos de incompatibilidade apurados no presente trabalho.

### **7.3.2 Dados do Sistema de Verificação de Ocupação Irregular da Caixa indicam a existência de imóveis do MCMV com situações de ocupação irregular apontadas à Caixa**

Com vistas a avaliar se há casos de cessão, locação, venda informal ou abandono do imóvel construído no âmbito do Programa, levantou-se informações junto à Caixa, Agente Operador, acerca de relatórios de acompanhamento e dados consolidados sobre os casos de ocupação irregular dos imóveis.

A Caixa, por intermédio do Ofício nº 400/2020/SUFUS/GEFUS, informou que a instituição financeira desenvolveu o Sistema de Verificação de Ocupação Irregular – SIVOI, com a finalidade de gestão do processo de descumprimento contratual para os contratos do PMCMV – FAIXA I – Recursos FAR, o qual tem a funcionalidade de emitir minutas de notificação automaticamente, conforme o caso específico, bem como a geração de relatórios sintéticos e analíticos, de acordo com os parâmetros definidos pelo usuário. O sistema se encontra em fase de alimentação de dados e, nesse momento, é possível o acesso a informações parciais.

Convém destacar que os casos em averiguação no referido sistema decorrem em grande parte de denúncias apontadas à Caixa e não por procedimento sistemático de acompanhamento da pós-entrega do imóvel pelos agentes financeiros e pelos municípios.

Ressalta-se também que o sistema não incluiu nenhum dado referente a empreendimentos do Banco do Brasil uma vez que, de acordo com o referido ofício, o Banco não havia comunicado, até aquele momento, acerca da identificação de ocorrência de comercialização/cessão irregular, abandono e invasão de imóveis do PMCMV sob sua responsabilidade.

Com base nos dados fornecidos pela Caixa (em novembro/2020) a partir do referido sistema, constata-se que há 16.343 contratos sob averiguação em virtude da identificação de casos de ocorrência de ocupação irregular em decorrência de comercialização/cessão irregular, abandono, invasão, uso em finalidade diversa dos imóveis, dentre outros casos de descumprimento contratual. A tabela a seguir detalha os casos de ocupação irregular de imóveis do PMCMV sob averiguação:

**Tabela 44: Situações de unidades do Programa Minha Casa Minha Vida sob averiguação da Caixa**

Situação verificada do imóvel do Programa Minha Casa Minha Vida	Quantitativo	%
Proprietário de outro imóvel	25	0,15
Ausência de pagamento de tributos, encargos, taxas do imóvel	184	1,10
Renda superior	19	0,11
Invadida	185	1,13
Desocupada	3.082	18,85
Obras irregulares/demolição	51	0,30
Fins comerciais	48	0,29
Ocupada por terceiros	12.355	75,70
Aguardando comprovação de regularidade	6	0,03
Outros casos	388	2,37
<b>Total</b>	<b>16.343</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Planilha com informações de possíveis irregularidades em contratos do PMCMV fornecida pela Diretoria Executiva Habitação – DEHAB da Caixa, em 9 de novembro de 2020. Elaboração: CGU.

De acordo com os dados acima, os casos de ocupação irregular apontados ao agente financeiro (Caixa) relativos a imóvel ocupado por terceiros, para fins comerciais, invadido ou desocupado totalizam 15.670 (95,88% do total de casos), sendo que somente a situação de “Ocupada por Terceiros” possui 12.355 casos (75,60% do total). Destaque que os casos enquadrados nas quatro situações de ocupação irregular encontram-se nas seguintes situações do fluxo de atuação da Caixa: 1.845 em fase de análise da denúncia, 13.245 em fase de notificação e 530 em fase de rescisão e/ou reintegração.

Apesar de os 15.670 casos em averiguação, relacionados à imóvel ocupado por terceiros, para fins comerciais, invadido ou desocupado, representar apenas 1,32% do total de 1.189.774 de beneficiários do PMCMV de empreendimentos do agente financeiro Caixa (base de dados de 30.06.2020), os números são representativos, considerando que os dados são parciais. Além disso, convém destacar que se tratam de casos quase exclusivamente decorrentes de denúncias apontadas à Caixa. A eventual adoção de um procedimento sistemático de acompanhamento dos imóveis no período pós ocupação, envolvendo uma atuação mais ativa dos agentes financeiros e dos municípios, apresentaria números mais eficientes pois englobaria também os casos de ocupação irregular não denunciados àquela instituição.

#### **7.4 Necessidade de normatização dos papéis dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização no período pós-entrega dos imóveis do PMCMV, no que concerne ao cumprimento das relações contratuais estabelecidas, com vistas a contribuir para maior eficiência no atingimento dos objetivos do programa**

Para que o Programa continue atendendo o seu objetivo principal de fornecer habitação para a população de baixa renda, não é permitida a comercialização ou cessão dos imóveis habitacionais uma vez que isso desconfiguraria totalmente as regras estabelecidas inicialmente adotadas na seleção dos beneficiários, bem como poderia beneficiar famílias com renda ou condições superiores às estabelecidas no Programa. Dessa forma, o Manual da Caixa “Alienação de Imóvel no Âmbito do PMCMV - Faixa I – Subvenção Econômica FAR” define que constitui motivo de rescisão do contrato de venda e compra, vencimento antecipado da dívida e retomada do imóvel por descumprimento de cláusula contratual, entre outras:

- a) *transferência ou cessão a terceiros, a qualquer título, tais como: aluguel, empréstimo, venda, comodato, entre outros;*
- b) *destinação diversa que não a residência da família;*

(...)

*f) abandono do imóvel;*

*g) falta de pagamento de tributos, taxas ou outros incidentes sobre o imóvel;*

(...)

Resta evidenciado, portanto, a importância da fase do empreendimento posterior à entrega das unidades habitacionais para o atingimento dos objetivos do Programa. Nesse sentido, esse apontamento analisa a normatização e as medidas que estão sendo adotadas pelos gestores para comprovar a efetiva utilização do imóvel pelas famílias selecionadas de forma a garantir o atingimento dos objetivos inicialmente estabelecidos.

Convém destacar que, em apontamento específico desse relatório, o cruzamento e cotejamento entre o endereço dos beneficiários dos empreendimentos do PMCMV com endereços obtidos em banco de dados de contas de energia elétrica apresentou indícios de que o beneficiário não reside no imóvel subsidiado pelo Programa em percentuais próximos de 17,5%, indicando a necessidade de uma atuação mais ativa dos gestores em relação à questão.

Com intuito de se obter subsídios para a avaliação acerca das ações executadas pela Caixa Econômica Federal e pelos municípios onde foram implantados empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, na vertente custeada com o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, com vistas à confirmação da ocupação dos imóveis pelos beneficiários selecionados, buscou-se informações em normativos vigentes relacionados ao Programa e em informações requeridas junto ao Agente Operador, representado pela Caixa.

Em conformidade ao esclarecimento reportado pela Diretoria Executiva de Habitação da Caixa Econômica Federal, existe uma lacuna normativa no que diz respeito à definição dos agentes responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais firmadas pelos beneficiários do PMCMV, bem como quanto à ocorrência de finalidade diversa da unidade habitacional.

Verifica-se que existe normatização recente no que diz respeito à atuação no período posterior à entrega dos imóveis somente frente a denúncias, cujas ações encontram-se listadas no Anexo I, item 1.4, 1.5 e 6.1 da Portaria nº 2.081, de 30 de julho de 2020, do Ministério do Desenvolvimento Regional:

#### *1.4 Agentes Financeiros*

*1.4.10 Promover, em articulação com o Ente Público, a averiguação de denúncias referentes ao descumprimento contratual dos beneficiários ou à finalidade diversa da unidade habitacional;*

#### *1.5 Entes Públicos (Municípios, Estados e Distrito Federal)*

*1.5.14 Promover, em articulação com o Agente Financeiro, a averiguação de denúncias referentes ao descumprimento contratual do beneficiário ou à finalidade diversa da unidade habitacional;*

*6.1 O Agente Financeiro, em articulação com o Ente Público, promoverá a averiguação de denúncias referentes ao descumprimento contratual do beneficiário ou à finalidade diversa da unidade habitacional.*

*6.1.1 As situações de descumprimento contratual ou de finalidade diversa da unidade habitacional são definidas pelo Agente Operador, e constam de cláusula do contrato assinado pelo candidato.*

*6.2 O Ente Público deve encaminhar a documentação comprobatória de descumprimento contratual ou de finalidade diversa da unidade habitacional ao*

*Agente Financeiro para início do processo de execução extrajudicial e retomada da unidade habitacional.*

Diante do exposto, cumpre registrar que existe arcabouço normativo para atuação nos pós entrega de imóveis do PMCMV apenas em caráter apuratório, quando da existência de denúncias, situação que pode não abarcar a totalidade de ocorrências de descumprimentos contratuais e finalidade diversa da unidade habitacional, comprometendo o atingimento dos objetivos do programa. Cabe informar ainda que a Caixa não possui área específica para tratamento de casos de denúncias, mas há atendimento de forma orgânica na instituição financeira e as demandas são recepcionadas por meio dos canais de atendimento - Ouvidoria, Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC e Programa de Olho na Qualidade, que providenciam o tratamento da questão, conforme informado pela Diretoria Executiva Habitação – DEHAB.

A Caixa informou também, por intermédio do Ofício nº 400/2020/SUFUS/GEFUS, que não havia, até aquele momento, comunicação estabelecida pelo Agente Financeiro Banco do Brasil acerca da identificação de ocorrência de comercialização/cessão irregular, abandono e invasão dos imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida sob a responsabilidade do mesmo.

Vislumbra-se que a implementação, por parte do gestor do programa, de uma política ativa e de diretrizes claras no que se refere aos papéis dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos imóveis do PMCMV, em caráter preventivo, durante a vigência dos contratos celebrados, traria um ganho significativo no aperfeiçoamento do programa, atrelado à atuação já normatizada no tratamento de denúncias, contribuindo para um grau maior de atingimento dos objetivos do programa.

Impende ainda acrescentar que o papel da gestão municipal/estadual é de extrema importância para viabilizar o acompanhamento dos imóveis após a entrega, o que torna essencial que os normativos que venham a ser elaborados nessa temática deixem claro desde a definição dos municípios/estados de implantação dos projetos a pactuação da participação ativa do ente municipal/estadual após a entrega das unidades do Programa Minha Casa, Minha Vida.

## **8 Análise da provisão habitacional em relação ao déficit habitacional anterior**

### **8.1 O cálculo do déficit habitacional conforme os registros do Cadastro Único**

Para responder à pergunta: “A provisão habitacional atende a famílias que faziam parte do déficit habitacional, de forma geral?”, utilizaram-se as informações dos registros do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) para encontrar famílias beneficiárias do programa, e identificar quais estavam em situação de déficit habitacional, antes de serem contempladas com uma nova moradia. Procedeu-se ao cálculo do déficit habitacional a partir das informações do CadÚnico, conforme metodologia desenvolvida pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, 2015). Os componentes e subcomponentes do déficit habitacional, conforme esta metodologia, estão relacionados a seguir:

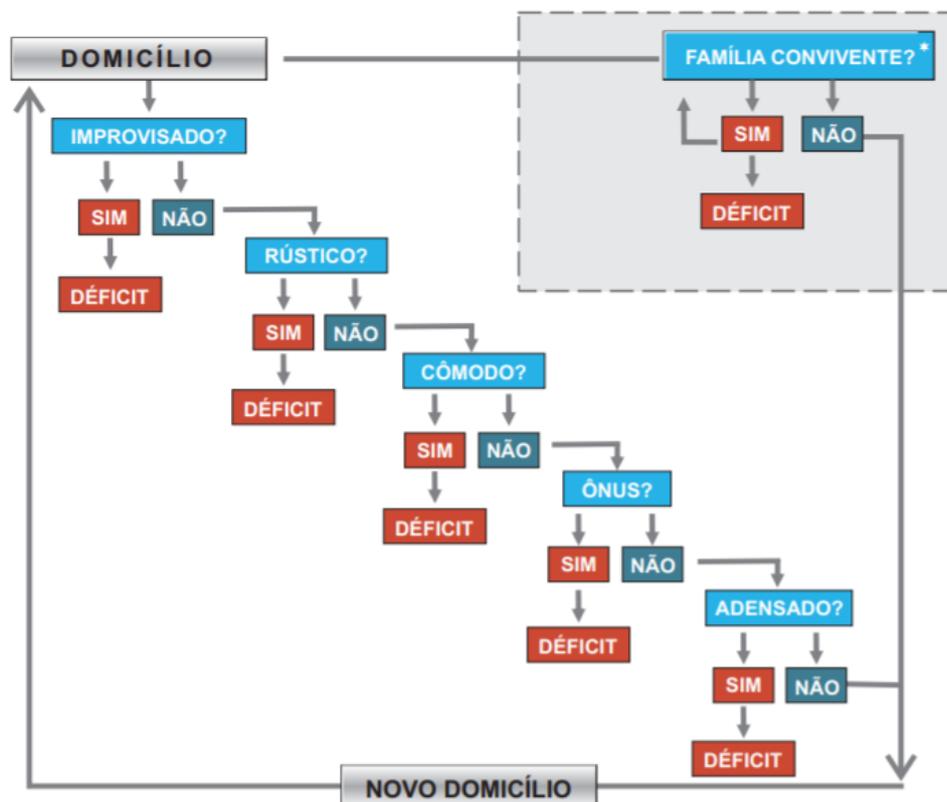
Tabela 45: Componentes do déficit habitacional na metodologia do IJSN

Código	Descrição
<b>COMP1</b>	Habitações precárias
<b>COMP1.1</b>	Domicílios rústicos
<b>COMP1.2</b>	Domicílios improvisados
<b>COMP2</b>	Coabitação familiar <sup>40</sup>
<b>COMP2.1</b>	Cômodos alugados, cedidos e próprios
<b>COMP3</b>	Ônus excessivo com aluguel
<b>COMP4</b>	Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados

Fonte: IJSN, 2015. Elaboração: IPEA.

O fluxo de processamento utilizado está apresentado na figura a seguir:

Figura 4: Fluxo de processamento do cálculo do déficit habitacional



Fonte e elaboração: IJSN, 2015. \*Nota do IJSN: “O banco de dados não permite identificar isoladamente as famílias conviventes secundárias, logo este item não pode ser calculado”.

Para os fins desta avaliação, não serão apresentados os componentes do déficit individualmente, e sim o seu agregado. Aplicaram-se os procedimentos para o cálculo do déficit habitacional, utilizando-se software estatístico R, a todas as famílias inscritas no CadÚnico, nos 20 municípios que constituem o recorte da presente avaliação, em bases de dados extraídas entre os anos de 2011 e 2019.

<sup>40</sup> Conforme nota do IJSN, reitera-se aqui que não é possível estimar, com as variáveis do CadÚnico, a intenção de formar domicílio exclusivo, isto porque não há a distinção de família principal e secundária nos formulários do CadÚnico. Desse modo, o componente “coabitação familiar” considerará somente os domicílios do tipo cômodo.

O passo seguinte constituiu-se na busca, ou pareamento, dos mutuários do PMCMV/FAR com as famílias nas bases do CadÚnico, utilizando-se o NIS dos mutuários. A Tabela 46 apresenta o número de mutuários do PMCMV/FAR cujo pareamento foi possível e, portanto, apropriado para esta análise<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Foram unidas as bases de mutuários (PF) e de empreendimentos (PJ), utilizando-se aqui as bases cujo link foi informado no Ofício nº 391/2020/ /GEFUS da Caixa Econômica Federal, encaminhado por e-mail em 18/10/2020. A seguir, foram aplicados filtros, no sentido de eliminar registros repetidos do mesmo mutuário, o que ocorria nos casos em que havia dois ou mais contratos com o mesmo número de CPF (ou NIS). Ainda na base de mutuários, foi escolhida a data de assinatura do contrato pelo mutuário, de modo a refletir da melhor maneira possível a data em que teria ocorrido a mudança de domicílio. O último procedimento refere-se ao CadÚnico, tendo sido unidas as bases de famílias e de pessoas, usando como coluna em comum a variável “COD\_FAMILIAR\_FAM” (código da família).

**Tabela 46: Número de mutuários do PMCMV/FAR considerado na análise do déficit habitacional, conforme ano e município em que ocorreu a contratação**

Município	Número de mutuários do PMCMV									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Belém	-	-	-	-	-	286	317	1.037	13	1.653
Manaus	1.788	26	2.999	-	1.365	47	-	-	-	6.225
Fortaleza	208	110	812	331	1.716	982	5.718	1.066	92	11.035
Maceió	-	-	589	14	1.835	1.825	547	25	56	4.891
Natal	-	-	319	-	67	1	387	80	-	854
Recife	-	-	-	-	-	-	80	-	-	80
Salvador	1.616	1.394	278	256	615	861	914	48	-	5.982
São Luís	-	-	219	2.213	160	149	1.347	834	50	4.972
Belo Horizonte		894	521	1.022	309	9	-	7	-	2.762
Campinas	2.248	921	2.206	291	538	3	-	1	-	6.208
Duque de Caxias	216	541	591	381	616	797	653	74	3	3.872
Guarulhos	-	415	5	361	1.138	2.207	993	16	-	5.135
Rio de Janeiro	5.723	2.043	3.474	1.678	1.568	1.634	1.536	459	3	18.118
São Gonçalo	87	138	870	262	169	658	113	-	1	2.298
São Paulo	300	286	634	610	300	851	1.401	2.606	395	7.383
Curitiba	534	1.251	662	141	51	30	1	-	-	2.670
Porto Alegre	694	3	267	129	253	744	163	630	109	2.992
Brasília	-	-	1.100	593	722	3	1	236	24	2.679
Campo Grande	734	200	2.252	894	17	243	2	156	-	4.498
Goiânia	713	647	145	58	2	262	1.344	11	-	3.182
<b>Total</b>	<b>14.861</b>	<b>8.869</b>	<b>17.943</b>	<b>9.234</b>	<b>11.441</b>	<b>11.592</b>	<b>15.517</b>	<b>7.286</b>	<b>746</b>	<b>97.489</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal. Elaboração: IPEA.

Os mutuários que assinaram contrato em 2020 foram buscados entre as famílias no CadÚnico em 2019; os que assinaram contrato em 2019, buscados entre as famílias em 2018; e assim sucessivamente<sup>42</sup>.

A Tabela 47 traz informações sobre o pareamento entre mutuários do PMCMV/FAR e famílias inscritas no CadÚnico. Foram considerados como “registros calculáveis” aqueles que dispunham de valores para as variáveis que permitissem o cálculo, no mínimo, de um dos componentes do déficit habitacional.

<sup>42</sup> O Ipea não dispõe de bases de dados do CadÚnico cuja extração tenha sido anterior ao ano de 2011. Assim, não foi possível buscar o pareamento dos mutuários do PMCMV que assinaram contratos em 2010 (1.569 mutuários) e 2011 (6.913 mutuários) com as famílias inscritas no CadÚnico, eventualmente em situação de déficit, nos anos de 2009 e 2010, respectivamente. Somados, os contratos desses dois anos equivalem a 8,7% do número total de mutuários/famílias considerados na presente avaliação.

**Tabela 47: Percentual de famílias com registros calculáveis no CadÚnico em relação ao número de mutuários do PMCMV/FAR, após pareamento das bases de dados**

Município	Percentuais de registros calculáveis no ano anterior								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belém						33,92%	34,07%	59,11%	69,23%
Manaus	5,26%	61,54%	66,22%		60,59%	63,83%			
Fortaleza	16,35%	68,18%	55,67%	72,51%	76,75%	85,44%	83,75%	81,52%	61,96%
Maceió			74,70%	78,57%	78,26%	69,97%	76,23%	64,00%	66,07%
Natal			58,62%		71,64%	100,00%	71,83%	80,00%	
Recife							76,25%		
Salvador	19,55%	55,60%	84,53%	91,41%	80,49%	76,07%	71,12%	50,00%	
São Luís			50,68%	73,20%	61,88%	44,30%	56,64%	37,77%	40,00%
Belo Horizonte		35,79%	37,24%	66,83%	72,17%	77,78%		71,43%	
Campinas	13,03%	45,06%	83,05%	87,97%	89,03%	66,67%		100,00%	
Duque de Caxias	36,11%	58,04%	46,53%	62,99%	54,06%	69,64%	71,06%	71,62%	33,33%
Guarulhos		73,25%	60,00%	82,83%	84,45%	70,91%	76,33%	25,00%	
Rio de Janeiro	17,81%	54,53%	53,94%	58,58%	64,41%	55,20%	47,01%	69,72%	100,00%
São Gonçalo	18,39%	44,20%	48,97%	61,83%	63,91%	54,41%	44,25%		100,00%
São Paulo	0,00%	75,87%	76,03%	77,70%	83,33%	81,79%	63,53%	66,77%	82,28%
Curitiba	20,60%	65,87%	69,34%	71,63%	84,31%	83,33%	0,00%		
Porto Alegre	18,30%	33,33%	61,80%	65,12%	60,47%	53,90%	61,35%	51,11%	71,56%
Brasília			38,55%	50,93%	42,11%	33,33%	0,00%	63,56%	66,67%
Campo Grande	13,49%	71,00%	77,80%	81,66%	76,47%	83,13%	50,00%	53,21%	
Goiânia	10,38%	69,71%	48,97%	67,24%	100,00%	46,56%	66,74%	36,36%	
Total	15,21%	56,70%	63,36%	69,94%	70,81%	67,30%	70,55%	62,90%	73,32%

Fonte: Caixa Econômica Federal e CadÚnico. Elaboração IPEA.

Na Tabela 47, as células em branco correspondem aos municípios/anos em que não houve contratações de mutuários do PMCMV/FAR. Constatou-se que o primeiro ano (mutuários em 2012 e registros do CadÚnico de 2011) mostrou percentuais muito baixos de registros calculáveis, o que pode comprometer a confiabilidade dos resultados do déficit habitacional – afinal, ou não foi possível o cálculo para a maioria das famílias, ou a maioria dos mutuários não foi encontrada entre as famílias inscritas. Entretanto, a partir do segundo ano considerado, constatou-se uma progressiva melhoria da qualidade dos registros, o que deve ter sido possibilitado, seja pelo aumento do número de registros do CadÚnico, que passaram a contemplar mutuários do PMCMV com anterioridade à contratação, seja pela inserção de dados sobre a moradia, que permitem o cálculo do déficit. Assim, na maioria dos municípios, a partir de 2015 (e respectiva base do CadÚnico extraída em 2014), o pareamento passou a mostrar proporções próximas ou superiores a 2/3 de registros calculáveis; considerando-se o somatório dos 20 municípios ao longo dos nove anos, a proporção é de quase 3/4 de registros calculáveis<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Na Tabela 47, cabe apontar que os percentuais zero (0,00%) são raros e referem-se a números muito pequenos de mutuários que contrataram nos respectivos municípios/anos. O mesmo pode ser dito para os casos em que houve 100% de registros calculáveis.

A Tabela 48, a seguir, apresenta a quantidade de registros de famílias em déficit habitacional em relação aos registros calculáveis, em percentuais, no ano anterior ao ano da respectiva contratação do PMCMV/FAR.

**Tabela 48: Percentual de famílias em déficit habitacional, no ano anterior à contratação do PMCMV/FAR, em relação aos registros calculáveis.**

Município	Déficit (%) no ano anterior									Média ponderada
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Belém						44,33%	45,37%	56,44%	44,44%	52,13%
Manaus	43,62%	50,00%	40,33%		37,00%	33,33%				40,53%
Fortaleza	35,29%	22,67%	27,65%	24,58%	33,11%	18,59%	34,98%	36,59%	17,54%	32,27%
Maceió			40,68%	45,45%	36,91%	32,42%	43,41%	75,00%	24,32%	36,49%
Natal			47,06%		20,83%	0,00%	42,45%	34,38%		41,67%
Recife							26,23%			26,23%
Salvador	45,89%	36,00%	28,51%	20,09%	24,85%	40,61%	31,38%	16,67%		36,30%
São Luís			19,82%	14,57%	10,10%	13,64%	25,56%	22,86%	45,00%	19,30%
Belo Horizonte		26,25%	31,44%	32,21%	22,87%	57,14%		20,00%		29,14%
Campinas	10,92%	19,28%	20,63%	26,95%	11,06%	50,00%		0,00%		16,39%
Duque de Caxias	16,67%	21,97%	13,09%	9,17%	12,61%	14,77%	11,85%	11,32%	0,00%	14,16%
Guarulhos		28,29%	0,00%	19,06%	18,31%	21,02%	13,59%	0,00%		19,35%
Rio de Janeiro	35,72%	49,82%	38,90%	16,17%	20,20%	21,06%	27,01%	41,25%	33,33%	32,85%
São Gonçalo	25,00%	11,48%	22,77%	23,46%	30,56%	27,65%	20,00%		0,00%	24,08%
São Paulo		33,18%	33,61%	27,43%	41,60%	36,35%	38,99%	18,51%	38,77%	28,32%
Curitiba	20,00%	32,77%	34,20%	23,76%	48,84%	12,00%				30,16%
Porto Alegre	68,50%	100,00%	44,24%	46,43%	47,71%	35,91%	33,00%	10,87%	5,13%	39,18%
Brasília			29,25%	31,79%	34,21%	100,00%		20,00%	18,75%	30,31%
Campo Grande	34,34%	33,80%	37,27%	35,89%	23,08%	41,09%	0,00%	44,58%		36,75%
Goiânia	33,78%	31,93%	23,94%	41,03%	0,00%	34,43%	46,04%	75,00%		38,44%
Total	34,47%	34,20%	33,15%	22,90%	28,13%	27,29%	32,83%	29,24%	30,35%	30,83%

Fonte: Caixa Econômica Federal e CadÚnico. Elaboração: IPEA.

Na Tabela 48, as células em branco correspondem aos municípios/anos em que não houve contratações do PMCMV/FAR ou a valores nulos de registros calculáveis, na base do CadÚnico do ano anterior.

Conforme calculado, entre 22,9% e 34,47% das famílias que passaram a morar em empreendimentos do PMCMV/FAR, no agregado das 20 maiores cidades do Brasil, viviam em situação de déficit habitacional em seu domicílio anterior, dependendo do ano considerado – grosso modo, entre 1/4 e 1/3 das famílias. Contudo, esses percentuais variaram bastante entre as cidades, vistas isoladamente, e devem ser interpretados com cuidado – por exemplo, valores nulos ou iguais a 100% estão associados a poucos registros calculáveis em cada município/ano. Assim, é adequado apurar valores médios do déficit habitacional, ponderando-os pelo número de mutuários/famílias em cada município/ano.

A Tabela 49 destaca as médias ponderadas do déficit habitacional no domicílio anterior, ao longo de nove anos, entre as famílias que passaram a morar em empreendimentos do PMCMV/FAR. Os municípios estão dispostos em um ranking, do maior déficit para o menor.

**Tabela 49: Percentual de famílias em déficit habitacional, no ano anterior à contratação do PMCMV/FAR, em relação aos registros calculáveis – valores médios, ponderados pelo número de mutuários**

Município	Média ponderada
Belém	52,13%
Natal	41,67%
Manaus	40,53%
Porto Alegre	39,18%
Goiânia	38,44%
Campo Grande	36,75%
Maceió	36,49%
Salvador	36,30%
Rio de Janeiro	32,85%
Fortaleza	32,27%
Brasília	30,31%
Curitiba	30,16%
Belo Horizonte	29,14%
São Paulo	28,32%
Recife	26,23%
São Gonçalo	24,08%
Guarulhos	19,35%
São Luís	19,30%
Campinas	16,39%
Duque de Caxias	14,16%
<b>20 maiores cidades</b>	<b>30,83%</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e CadÚnico.  
Elaboração: IPEA.

Conforme calculado, o município em que houve seleção de mutuários para o PMCMV/FAR mais aderente ao déficit habitacional foi Belém, o único que ultrapassou o patamar de 50%. A outra metrópole da região Norte, Manaus, também atingiu um percentual relativamente alto, assim como a maioria das capitais do Nordeste (Natal, Maceió, Salvador e Fortaleza). As grandes cidades do Sul e do Centro-Oeste se dividiram entre os grupos acima e abaixo da média: Porto Alegre, acima, e Curitiba, abaixo, com quase 10 pontos percentuais de diferença; Goiânia e Campo Grande, acima, enquanto Brasília ficou pouco abaixo da média das 20 cidades. Por sua vez, o Rio de Janeiro foi a única cidade da região Sudeste que se posicionou acima da média – a relevância disso se amplia, ao se considerar que este município concentrou 18,6% das contratações do PMCMV/FAR consideradas nesta avaliação. Entre as demais cidades do Sudeste, abaixo da média, as metrópoles, Belo Horizonte e São Paulo, lideraram, aproximando-se de 30% de famílias que estavam em déficit habitacional anterior. Por fim, chamam atenção os percentuais relativamente baixos apresentados pelas capitais remanescentes do Nordeste, Recife e São Luís.

A seguir, os resultados calculados do déficit habitacional, relativos à situação de moradia anterior dos mutuários do PMCMV/FAR, serão confrontados aos resultados do déficit para todas as famílias

inscritas no CadÚnico, em cada município e em cada ano observado, e que não se tornaram mutuárias do PMCMV/FAR, conforme estão na Tabela 50, a seguir.

**Tabela 50: Percentual de famílias inscritas no CadÚnico, não mutuárias do PMCMV/FAR, em déficit habitacional, em relação aos registros calculáveis**

Município	Déficit (%)									Média ponderada
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Belém	38,93%	44,29%	45,44%	46,48%	42,86%	39,89%	31,95%	26,07%	22,77%	36,00%
Manaus	25,46%	24,16%	25,83%	25,97%	25,27%	23,90%	21,28%	17,72%	17,63%	22,95%
Fortaleza	17,49%	19,15%	19,79%	21,88%	23,45%	24,78%	23,34%	21,92%	20,74%	21,47%
Maceió	20,09%	18,80%	19,47%	21,02%	23,57%	26,25%	25,13%	21,67%	19,42%	21,68%
Natal	18,18%	22,98%	23,24%	23,76%	24,67%	25,37%	24,52%	22,31%	19,55%	22,75%
Recife	20,36%	20,29%	19,73%	19,72%	18,99%	18,24%	17,24%	15,38%	14,67%	18,35%
Salvador	13,83%	14,19%	13,91%	14,89%	15,65%	16,24%	16,37%	15,14%	13,74%	14,87%
São Luís	14,79%	15,42%	14,21%	14,21%	13,87%	11,23%	10,20%	9,64%	9,74%	12,28%
Belo Horizonte	4,50%	20,86%	22,08%	23,36%	23,97%	24,85%	22,87%	21,25%	19,40%	20,25%
Campinas	14,33%	15,72%	17,42%	19,40%	20,90%	22,28%	21,47%	20,36%	19,64%	19,24%
Duque de Caxias	11,75%	10,96%	9,95%	10,26%	11,17%	11,37%	10,97%	11,02%	10,89%	10,89%
Guarulhos	11,65%	19,41%	20,60%	22,49%	22,75%	22,52%	21,51%	19,79%	18,39%	19,98%
Rio de Janeiro	17,03%	19,17%	19,90%	20,75%	21,14%	20,82%	19,08%	17,56%	16,46%	19,13%
São Gonçalo	9,17%	14,99%	20,46%	22,98%	24,05%	24,39%	21,59%	19,20%	16,60%	19,69%
São Paulo	5,67%	19,21%	21,82%	24,28%	25,11%	25,91%	25,33%	24,66%	23,67%	23,01%
Curitiba	22,22%	23,57%	23,96%	24,69%	25,18%	25,88%	24,81%	24,47%	23,88%	24,30%
Porto Alegre	28,84%	29,41%	28,30%	26,04%	25,03%	24,29%	21,90%	20,51%	19,55%	24,81%
Brasília	21,23%	29,64%	29,93%	30,21%	30,35%	29,58%	28,09%	25,48%	22,98%	27,90%
Campo Grande	18,74%	22,82%	24,88%	26,46%	26,74%	26,38%	24,13%	20,32%	20,09%	23,61%
Goiânia	29,08%	34,11%	33,87%	33,02%	32,04%	30,59%	26,61%	23,77%	21,74%	29,77%
Total	17,92%	21,01%	21,90%	23,03%	23,51%	23,57%	22,24%	20,69%	19,52%	21,57%

Fonte: Caixa Econômica Federal e CadÚnico. Elaboração: IPEA.

A Tabela 51, a seguir, é obtida pela divisão dos valores da Tabela 49 pelos respectivos valores (ano e município) da Tabela 50.

**Tabela 51: Razão do déficit no ano anterior dos mutuários do PMCMV/FAR sobre o déficit no ano anterior entre todos no CadÚnico e excluindo mutuários do PMCMV/FAR**

Município	Razão do déficit									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
Belém						<b>1,11</b>	<b>1,42</b>	<b>2,16</b>	<b>1,95</b>	1,66
Manaus	1,71	2,07	1,56		1,46	1,39				1,64
Fortaleza	2,02	<b>1,18</b>	<b>1,40</b>	<b>1,12</b>	<b>1,41</b>	<b>0,75</b>	<b>1,50</b>	<b>1,67</b>	<b>0,85</b>	1,32
Maceió			2,09	2,16	1,57	1,23	1,73	3,46	1,25	1,93
Natal			2,02		0,84	0,00	1,73	1,54		1,23
Recife							1,52			1,52
Salvador	3,32	2,54	2,05	1,35	1,59	2,50	1,92	1,10		2,05
São Luís			1,39	1,03	0,73	1,21	2,51	2,37	4,62	1,98
Belo Horizonte		1,26	1,42	1,38	0,95	2,30		0,94		1,38
Campinas	0,76	1,23	1,18	1,39	0,53	2,24		0,00		1,05
Duque de Caxias	1,42	2,01	1,32	0,89	1,13	1,30	1,08	1,03	0,00	1,13
Guarulhos		1,46	0,00	0,85	0,81	0,93	0,63	0,00		0,67
Rio de Janeiro	2,10	2,60	1,95	0,78	0,96	1,01	1,42	2,35	2,03	1,69
São Gonçalo	2,73	0,77	1,11	1,02	1,27	1,13	0,93		0,00	1,12
São Paulo		<b>1,73</b>	<b>1,54</b>	<b>1,13</b>	<b>1,66</b>	<b>1,40</b>	<b>1,54</b>	<b>0,75</b>	<b>1,64</b>	1,42
Curitiba	0,90	1,39	1,43	0,96	1,94	0,46				1,18
Porto Alegre	2,38	3,40	1,56	1,78	1,91	1,48	1,51	0,53	0,26	1,64
Brasília			0,98	1,05	1,13	3,38		0,79	0,82	1,36
Campo Grande	1,83	1,48	1,50	1,36	0,86	1,56	0,00	2,19		1,35
Goiânia	1,16	0,94	0,71	1,24	0,00	1,13	1,73	3,15		1,26
<b>Total</b>	<b>1,92</b>	<b>1,63</b>	<b>1,51</b>	<b>0,99</b>	<b>1,20</b>	<b>1,16</b>	<b>1,48</b>	<b>1,41</b>	<b>1,55</b>	<b>1,43</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e CadÚnico. Elaboração: IPEA.

Como se pode constatar, são mais frequentes os valores maiores que 1, referentes às situações (ano e município) em que o déficit anterior entre mutuários do PMCMV/FAR estava acima das respectivas situações de déficit entre os inscritos no CadÚnico e que não foram mutuários do PMCMV/FAR. Ou seja, pode-se dizer que, em média e na grande maioria dos municípios, o PMCMV/FAR teria obtido uma boa focalização do público-alvo, que estava em situação de déficit habitacional em sua moradia anterior. Os maiores valores na média de todos os anos em que houve contratações foram observados nas seguintes cidades: Salvador, São Luís, Maceió, Rio de Janeiro, Belém, Manaus, Porto Alegre e Recife, todas acima da média nacional (das 20 cidades), que mostrou o déficit entre mutuários do PMCMV/FAR cerca de 43% acima do déficit entre os inscritos no CadÚnico e não mutuários. Essas cidades, com exceção apenas de São Luís e Recife, já constaram na lista anteriormente apresentada, com percentuais de déficit entre os mutuários acima da média nacional. Por fim, dentre todas as cidades, apenas Guarulhos mostrou, na média de todos os anos em que houve contratações, déficit habitacional menor entre os mutuários.

Uma consideração importante merece ser feita quanto à possível utilização do déficit habitacional como um dos critérios locais de seleção e priorização de beneficiários para o Programa. Seria de esperar que a existência desse critério pudesse ser notada, nos cálculos aqui apresentados, na forma de elevação dos percentuais de mutuários em situação de déficit anterior, nos municípios e nos anos

em que tivesse sido aplicado. Conforme levantamento dos normativos locais, realizado em páginas das prefeituras municipais na internet e em sites de legislação municipal, apenas três dos 20 municípios considerados nesta avaliação aplicaram algum critério local baseado no déficit habitacional: Belém, Fortaleza e São Paulo<sup>44</sup>. Na Tabela 51, estão indicados em negrito os valores correspondentes aos anos em que teria havido aplicação de algum desses critérios, nos municípios indicados.

Contudo, não parece haver, nos três municípios, os mesmos efeitos da aplicação de critérios que cite explicitamente algum componente do déficit habitacional. Belém, como já destacado, mostrou uma alta incidência de déficit anterior entre os mutuários do PMCMV/FAR, o que pode revelar uma boa focalização, em todos os anos em que houve contratações (2017 a 2020). Em Fortaleza, aparentemente, a focalização não foi tão bem sucedida, tanto que há dois anos (2017 e 2020) em que o déficit entre os não mutuários seria maior que o déficit entre os mutuários; além disso, e curiosamente, o maior valor encontrado nessa comparação refere-se a 2012, ano em que, pelo que se pôde constatar, o critério local do déficit habitacional ainda não estaria vigente, e o valor calculado corresponderia a aproximadamente duas vezes a incidência de déficit entre os mutuários, em relação aos não mutuários. São Paulo, por fim, estaria em uma situação intermediária, com apenas um ano (2019) em que a incidência de déficit entre mutuários ficou abaixo do déficit entre não mutuários; como sempre houve algum critério local baseado no déficit habitacional, não é possível indicar se teria havido algum efeito notável de sua aplicação.

Portanto, pode-se assim resumir o primeiro achado desta seção da avaliação: nas 20 maiores cidades do país, dentre os beneficiários que foram encontrados no CadÚnico, cerca de 31% estavam em situação de déficit habitacional em sua moradia anterior, de acordo com os procedimentos de cálculo do déficit utilizando as informações do próprio CadÚnico. Adicionalmente, verificou-se que a incidência do déficit habitacional anterior foi 43% maior entre os mutuários do PMCMV/FAR, em relação às famílias que não foram beneficiárias do Programa, em ambos os casos considerando famílias inscritas no CadÚnico. Este achado, portanto, pode revelar que, de modo geral, o Programa teve uma boa focalização de seu público alvo.

## 8.2 O déficit habitacional de famílias provenientes de “demanda fechada”

O segundo achado da presente análise refere-se ao fato de que, dentre as famílias contempladas com unidades do PMCMV/FAR, há aquelas que não foram selecionadas seguindo os critérios nacionais, ou locais, mas que atenderam a demandas habitacionais urgentes e específicas, notadamente devido a obras ou calamidades. Como é usual, a estas famílias chamaremos de “demanda fechada”. A realocação de famílias cujas moradias foram derrubadas para dar lugar a obras ocorreu por ocasião de megaeventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, assim como as grandes obras de

---

<sup>44</sup> Em Belém, o Decreto nº 85.996-PMB, de 23 de junho de 2016 menciona o critério “Famílias em situação de coabitação involuntária, a ser comprovada por autodeclaração do candidato”. Em Fortaleza, o website <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-aprova-mudancas-na-selecao-de-beneficiarios-do-minha-casa-minha-vida> informa, com a data de 27 de agosto de 2013, o critério “Famílias numerosas, que configurem densidade excessiva de moradores por dormitório (número médio de moradores superior a três por cômodo utilizado como dormitório), bem como coabitação familiar, que compreenda a soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas com intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto cedido por empregador”. Na cidade de São Paulo, a Resolução CMH nº 48 de 16/09/2010 dispôs sobre “Famílias com ônus excessivo com aluguel (mais de 30% da renda familiar) ou com renda per capita inferior a meio Salário Mínimo Nacional vigente na data da seleção e que não residam em área de risco”; a Resolução CMH nº 61 de 16/10/2014 alterou o critério para “Famílias que apresentem uma das seguintes condições de precariedade habitacional: Ônus excessivo com aluguel [...]. Moradoras em domicílios sem unidade sanitária domiciliar exclusiva”; por fim, a Resolução CMH nº 74 de 17/12/2015 alterou a redação para “Famílias que apresentem condições de precariedade habitacional: Famílias beneficiárias de auxílio aluguel ou que apresentem ônus excessivo com aluguel [...]”.

infraestrutura em projetos de reurbanização de favelas, ligados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Já a realocação associada a calamidades diz respeito a famílias desalojadas devido a grandes enchentes ou deslizamentos de terras causados por chuvas excessivas. Dentre as regras de seleção de beneficiários, foi facultado aos municípios que os selecionassem via “demanda fechada” para até 50% das unidades entregues.

Na base de dados de contratos de mutuários disponibilizada para uso neste relatório, essa demanda foi identificada nas categorias da variável “no\_produto”, nome do produto: “PAC/CALAMIDADES MCMV BB” ou “PMCMV - CALAMIDADE OU VINCULADO AO PAC -”. A seguir, a Tabela 52 mostra a incidência da demanda fechada nos 20 municípios estudados, ordenados da menor para a maior proporção de demanda fechada.

**Tabela 52: Mutuários do PMCMV/FAR provenientes de demanda fechada por municípios**

Município	Demanda fechada		Demais mutuários		Total
BRASILIA	-	0%	4.938	100%	4.938
MANAUS	-	0%	12.138	100%	12.138
SAO GONCALO	-	0%	3.822	100%	3.822
SAO LUIS	248	2%	10.440	98%	10.688
GOIANIA	214	3%	7.030	97%	7.244
BELO HORIZONTE	159	4%	4.075	96%	4.234
RIO DE JANEIRO	1.451	5%	27.582	95%	29.033
BELEM	218	5%	4.029	95%	4.247
SALVADOR	893	6%	13.478	94%	14.371
CAMPINAS	660	7%	8.142	93%	8.802
NATAL	196	8%	2.189	92%	2.385
MACEIO	1.015	9%	10.497	91%	11.512
CAMPO GRANDE	790	11%	6.411	89%	7.201
FORTALEZA	4.001	20%	15.525	80%	19.526
DUQUE DE CAXIAS	1.608	24%	5.021	76%	6.629
CURITIBA	1.288	29%	3.226	71%	4.514
PORTO ALEGRE	1.640	34%	3.188	66%	4.828
GUARULHOS	3.005	39%	4.798	61%	7.803
SAO PAULO	7.987	62%	4.889	38%	12.876
RECIFE	192	100%	-	0%	192

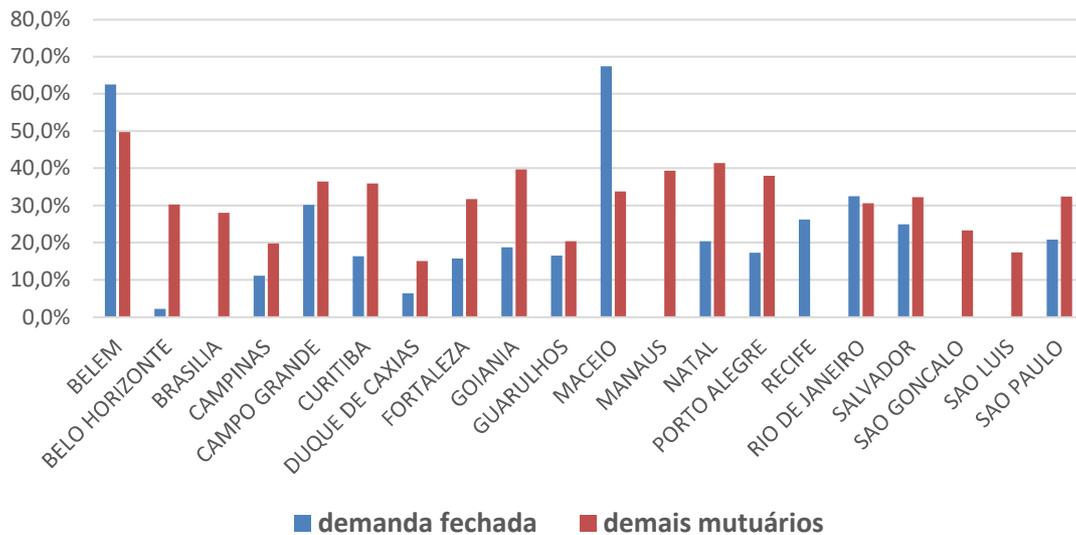
Fonte: Caixa Econômica Federal. Elaboração: IPEA.

Um conjunto grande de municípios possui uma proporção baixa de unidades provenientes de demanda fechada, enquanto Recife, São Paulo, Guarulhos e Porto Alegre apresentam mais de um terço de suas unidades provenientes de demanda fechada. São Paulo e Recife, inclusive, apresentam proporções maiores que 50% indicando que o limite da utilização da seleção via demanda fechada pode não ter sido observado<sup>45</sup>.

No gráfico da Figura 5 mostra-se o comportamento do déficit habitacional no domicílio anterior ao do PMCMV para os mutuários das unidades provenientes de demanda fechada e das demais unidades habitacionais.

<sup>45</sup> O caso de Recife, como será apresentado adiante, é emblemático de um processo de reassentamento total da população de um assentamento precário, em área de risco próxima ao local onde foi construído o empreendimento.

**Figura 5: Déficit habitacional em unidades provenientes de “demanda fechada” e demais unidades. Municípios Selecionados**



Fonte: Base de mutuários do PMCMV/FAR cedida pela CGU e CadÚnico identificado cedido pelo Ministério da Cidadania. Elaboração: IPEA.

Nota: O termo “demanda fechada” refere-se a famílias realocadas por calamidades ou obras do PAC.

Para os municípios de Maceió, Belém, e no Rio de Janeiro as famílias provenientes de demanda fechada apresentaram incidência superior de déficit que as demais famílias beneficiárias do PMCMV/FAR. Especialmente para Maceió a diferença é bastante alta, de 34 pontos percentuais. De fato, este município foi atingido por fortes enchentes em 2010, o que indica que mais famílias de demanda fechada seriam provenientes de calamidades e não de reassentamentos devidos a obras. O Rio de Janeiro, por sua vez, realocou grande número de famílias devido aos megaeventos Copa e Olimpíadas. Mesmo assim, como visto na tabela anterior, não são estes municípios que apresentam os maiores números absolutos (ou proporcionais) de demanda fechada. Para os demais municípios, surpreende que as famílias da demanda fechada tenham vindo menos de uma situação de déficit que as demais famílias. Em São Paulo, por exemplo, há mais famílias em demanda fechada, com déficit médio de 21% das famílias, enquanto dentre os demais mutuários o déficit médio é de 32% dos domicílios.

Para finalizar esta análise sobre a demanda fechada, cabe notar um fato curioso. Segundo a renda declarada na base de mutuários da CAIXA, renda supostamente auferida no momento da assinatura deste contrato, a média da renda do mutuário proveniente de demanda fechada é maior que a média dos mutuários provenientes das demais situações (R\$ 924 versus R\$ 692). Essa média calculada separadamente para cada município indica que esta situação se reverte somente em Maceió e em São Luís. Portanto, de fato em Maceió muitas famílias devem ter sido oriundas de enchentes e devem ser mais pobres que as demais atendidas. Mas o mesmo não acontece com a maioria das demais famílias. Assim, a situação que levou à necessidade de prover habitação a essas famílias não esteve, necessariamente, ligada a maior vulnerabilidade social.

### 8.3 O Cadastro Único como aproximação do público alvo do PMCMV/FAR

O último achado desta análise refere-se ao próprio CadÚnico. Como já informado, este trabalho utilizou-se das bases de mutuários do PMCMV/FAR e de empreendimentos fornecidas pela Caixa Econômica Federal e do CadÚnico identificado, fornecida pelo Ministério da Cidadania e disponível no Ipea. O processo de busca dos mutuários na base do CadÚnico falhou para um número relativamente

grande de mutuários, o que gerou a dúvida quanto ao porquê desses mutuários não terem sido encontrados no CadÚnico.

A Tabela 53 apresenta os números da compatibilização das informações do CadÚnico e da base de mutuários. Primeiramente, dos 176.983 contratos firmados entre 2010 e 2020, para 74.507 mutuários (42%) não há informação de NIS, enquanto que, para 45.374 (26%) dos mutuários com número NIS registrado no contrato, o número NIS não foi encontrado no CadÚnico do ano anterior ao firmamento do contrato. Note-se que, dos mutuários com número NIS, mais 32.803 mutuários foram encontrados em outros anos no CadÚnico, mas não no ano anterior ao de firmamento do contrato. Apenas 57.102 mutuários foram encontrados no CadÚnico, (32%) do total da base considerada.<sup>46</sup>

Uma possível explicação para essas dificuldades em encontrar os mutuários seria a de que muitos beneficiários não estavam no CadÚnico previamente por possuírem renda superior à das famílias deste cadastro e haverem sido contemplados via “demanda fechada”. A Tabela 53 também indica que as famílias provenientes de desalojamentos não são a maioria das famílias não encontradas no CadÚnico, seja porque não estavam no cadastro do ano anterior, seja porque não possuíam registro do número NIS.

**Tabela 53: Número de mutuários provenientes de “demanda fechada” e encontrados no CadÚnico entre 2012 e 2020, nas 20 maiores cidades**

	Provenientes de "demanda fechada"					
	Sim		Não		Total da linha	
	n	%	n	%	n	%
<b>Encontrados no CadÚnico</b>	9.375	5,30%	47.727	26,97%	57.102	32,26%
<b>Não encontrados no CadÚnico</b>	4.097	2,31%	41.277	23,32%	45.374	25,64%
<b>Sem informação de NIS</b>	12.093	6,83%	62.414	35,27%	74.507	42,10%
<b>Total</b>	25.565	14,44%	151.418	85,56%	176.983	100,00%

Fonte: Base de mutuários do PMCMV/FAR cedida pela CGU e CadÚnico identificado cedido pelo Ministério da Cidadania. Elaboração: IPEA.

Assim, fica a questão da explicação de tantos mutuários sem informação de NIS. Afastada a possibilidade da demanda fechada, é possível aventar-se outras duas hipóteses: falha na obrigatoriedade de inscrever beneficiários no CadÚnico (ou de registrar o NIS dessa inscrição na base de mutuários da CAIXA) ou, ainda, renda superior à dos programas federais que inscrevem beneficiários no CadÚnico.

Portanto, o foco em inscrever famílias de baixa renda do CadÚnico pode não ser suficiente para garantir o foco no combate ao déficit habitacional, por meio do PMCMV/FAR. Famílias cadastradas no CadÚnico, em geral, devem possuir renda menor que a renda das famílias do público alvo da Faixa 1 do PMCMV. Vale notar que os limites de renda do CadÚnico e da Faixa 1 não são exatamente os mesmos e não evoluíram de forma semelhante ao longo dos últimos 10 anos. É possível que dentre os mutuários não encontrados no CadÚnico houvesse muitas famílias em situação de déficit habitacional anterior.

Soma-se a esse achado um fator de contexto, qual seja, a Portaria 2.081 de 2020, em que o Ministério do Desenvolvimento Regional indica que o Cadastro Único seja utilizado como base para seleção de beneficiários da Faixa 1 do PMCMV. Em seguida caracteriza-se o quão equivalente ao público alvo do Cadastro Único seria o público alvo da Faixa 1.

<sup>46</sup> Para 216 contratos não há informação nem de CPF nem de NIS.

Em termos gerais, o CadÚnico pode inscrever famílias com renda familiar per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo ou de até 3 salários mínimos de renda domiciliar total, denominadas famílias de baixa-renda no Decreto 6.135, que instituiu o CadÚnico em 2007. No entanto, os principais programas sociais que fazem busca ativa e incluem famílias no cadastro, o PBF e BPC, incluem famílias com renda de até  $\frac{1}{4}$  salários mínimos de renda domiciliar per capita no CadÚnico. Os limites de renda das famílias atendidas pelo PBF, de pobreza e extrema pobreza, costumam ser menores que  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo de renda domiciliar per capita, que por sua vez é o limite de renda de famílias atendidas pelo BPC. Mesmo após o recebimento dos benefícios, as famílias atendidas por PBF e BPC não costumam ter renda domiciliar per capita muito além de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Logo, as famílias cadastradas seriam em geral mais pobres que as famílias do público alvo da Faixa 1 do PMCMV.

Assim, parte do público alvo da Faixa 1, aquele que apresenta renda familiar per capita maior que  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, mas ainda menor que o limite da Faixa 1, poderia estar subrepresentado no Cadastro Único. É possível que parte desse público não seja beneficiário de nenhum programa social do governo federal e não tenha motivos para se cadastrar. Por outro lado, essas famílias podem ser portadoras de necessidades habitacionais, podendo, inclusive, estar em situação de déficit habitacional.

A título de ilustração, nota-se na Tabela 54, a seguir, que no ano de 2012 havia 3,2 milhões de famílias no CadÚnico com renda maior que  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de renda domiciliar per capita (baixa-renda). No mesmo ano, segundo a PNAD-Contínua 1ª. visita, havia em todo o país 19,6 milhões de domicílios com renda maior que  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de renda domiciliar per capita, e menor que R\$ 1.600 de renda domiciliar, o limite da Faixa 1 nesse ano. Esses números para 2019 são 5,6 milhões e 9,6 milhões, respectivamente. O número de famílias menos pobres cadastradas aumentou expressivamente, entre 2012 e 2019, amenizando o problema do descompasso entre o público alvo da Faixa 1 e o tipo de famílias mais comumente cadastradas no CadÚnico. Contudo, isto parece acontecer exatamente porque beneficiários do PMCMV, se não estavam inscritos anteriormente, passaram a ser inscritos quando receberam uma unidade habitacional, e porque o salário mínimo aumentou muito mais rapidamente que o limite de renda para atendimento via Faixa1.

**Tabela 54: Número de famílias cadastradas no CADÚnico e Domicílios segundo valores de referência de renda familiar. (Brasil, 2012, 2016 e 2019)**

		2012	2016	2019
<b>Valores de referência em reais</b>	salário mínimo	622	880	998
	limite de renda do Faixa 1	1.600	1.800	1.800
	em salários mínimos	2,57	2,05	1,80
	limite da renda familiar per capita- extrema pobreza	70	85	89
	limite da renda familiar per capita- pobreza	140	170	178
	1/4 de salário mínimo	156	220	250
	Limite da renda familiar per capita - baixa-renda	311	440	499
<b>Número de famílias cadastradas no CadÚnico</b>	extrema pobreza	13.076.366	11.898.567	13.068.178
	pobreza	4.288.902	4.053.232	3.033.132
	baixa renda	4.083.777	6.529.982	5.906.886
	renda > baixa renda	3.240.638	3.813.343	5.648.060
<b>Número de domicílios na PNAD contínua anual, 1a. visita</b>	até 1/4 de salário mínimo (renda familiar per capita)	5.249.206	6.111.877	6.850.624
	de 1/4 a 1/2 s. m. (renda familiar per capita)	9.598.874	10.027.164	9.585.254
	de 1/2 s. m. (renda familiar per capita) a limite Faixa 1	15.716.973	12.964.404	9.675.053
	de 1/2 s. m. (renda familiar per capita) a 3 s. m. (renda familiar domiciliar)	19.675.882	23.442.833	24.067.353
	total	62.659.989	68.898.626	72.394.728

Fonte: <https://cecad.cidadania.gov.br>, e microdados da PNAD Contínua 1a. visita. Elaboração: IPEA.

Aproveitando a divulgação dos números do déficit habitacional no Brasil no período de 2016-2019 pela Fundação João Pinheiro, verificou-se que uma parte considerável do déficit do país corresponde a famílias que não são as mais pobres, presentes no CadÚnico. Em 2019, a distribuição do déficit por faixas de renda indica que dos 5.657.248 de unidades em déficit, 68,4% correspondem a famílias com até 2 salários mínimos de renda total familiar. Ainda segundo a FJP, seriam quase 1 milhão de unidades em déficit na faixa de renda entre 2 e 3 SM. No CadÚnico há 759.867 famílias nessa faixa, sendo que segundo a PNADC haveria 14 milhões de domicílios nessa faixa de renda. Estes números poderiam indicar que boa parte das famílias em déficit da faixa de 2 a 3 SM de renda total domiciliar não estejam no CadÚnico.

#### 8.4 Considerações finais

Nas 20 maiores cidades do país, dentre os beneficiários do PMCMV/FAR que foram encontrados entre os inscritos no CadÚnico no ano anterior à assinatura do contrato referente à unidade habitacional, cerca de 31% estavam em situação de déficit habitacional em sua moradia anterior, de acordo com procedimentos de cálculo do déficit utilizando as informações do próprio CadÚnico. A seguir, verificou-se que a incidência do déficit habitacional foi 43% maior entre os mutuários do PMCMV/FAR, em relação às famílias que não foram beneficiárias do programa, em ambos os casos considerando famílias inscritas no CadÚnico. Em apenas um município verificou-se que o déficit entre os mutuários seria menor que o déficit em relação às famílias não beneficiárias do programa.

Esse achado pode revelar que, de modo geral e nas 20 cidades analisadas, o PMCMV/FAR teve uma boa focalização de seu público alvo, em que pese existir espaço para melhorias.

Muitos beneficiários do PMCMV/FAR não foram selecionados via critérios nacionais e locais, mas vieram da chamada “demanda fechada”, decorrente de reassentamentos ocasionados por calamidades ou obras do PAC, tanto que, em 4 das cidades analisadas, mais de um terço das unidades habitacionais corresponderam à demanda fechada. De modo geral, o déficit habitacional foi menor para as famílias beneficiárias provenientes da demanda fechada, à exceção de 3 municípios, onde as famílias provenientes de demanda fechada apresentaram incidência superior de déficit habitacional, em relação às demais famílias beneficiárias do Programa.

Com relação ao uso do CadÚnico, o processo de busca dos mutuários do PMCMV/FAR falhou para um número relativamente grande de mutuários. O déficit habitacional calculado com base nas informações do CadÚnico, como neste relatório, não é capaz de “identificar” uma parcela considerável da demanda concreta dos municípios, demanda por provisão de habitação de interesse social. Há, de fato, uma limitação do tipo de déficit que é passível de ser identificado via pesquisas domiciliares. Tal demanda habitacional pode ser proveniente das calamidades, da localização em áreas de risco ou daquele tipo de déficit que é mais ligado à ocupação territorial sem padrões urbanísticos mínimos, e daí estarem ligados a obras de reurbanização de favelas. Pode, ainda, simplesmente estar relacionado às obras de infraestrutura urbana. De qualquer maneira, fica o desafio de mensurar, previamente, este tipo de demanda habitacional que os municípios inexoravelmente deverão atender caso haja calamidades, ou caso haja obras que impliquem em reassentamentos.

Além disso, a base pode não abranger o total de pessoas que precisam de moradia, sendo incapaz de identificar uma parcela considerável da demanda concreta dos municípios, em particular para famílias com renda familiar per capita acima de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, mas ainda menor que o limite da Faixa 1. Isso ocorre porque as famílias cadastradas no CadÚnico, em geral, devem possuir renda menor que a renda das famílias do público-alvo da Faixa 1 do PMCMV e é possível que parte desse público não seja beneficiário de nenhum programa social do governo federal e não tenha motivos para se cadastrar.

Portanto, com vistas a acomodar o público de demanda fechada e a parcela da demanda habitacional proveniente de famílias que não teriam, normalmente, razão de estar no CadÚnico, seria importante

desenvolver ações que promovam a inclusão desses potenciais beneficiários no CadÚnico para que se tornem elegíveis ao Programa.

## 9 Acesso a oportunidades

Para realizar a apuração dos indicadores de acesso a oportunidades, foi utilizada uma base de dados geográficos contendo a localização dos polígonos dos terrenos ocupados pelos empreendimentos do PMCMV financiados pelo FAR. A mesma base trouxe a marcação de pontos que indicaram, de modo aproximado, a localização de terrenos. A base foi recebida da SNH/MDR em 31/07/2020, mostrando empreendimentos contratados até 2018, em formato .kml<sup>47</sup>.

Para fins desta análise, foram selecionados apenas os empreendimentos que tiveram contratos firmados com os mutuários, até o final do ano de 2019<sup>48</sup>. Esse recorte foi necessário, uma vez que a avaliação do acesso às oportunidades alcançáveis a partir das localizações dos empreendimentos foi feita com base nos indicadores calculados pelo Projeto Acesso a Oportunidades do Ipea (PEREIRA et al., 2020), cuja referência também é o ano de 2019. O número de empreendimentos, com o respectivo quantitativo de unidades habitacionais por município, está apresentado na Tabela 55.

---

<sup>47</sup> Não foram localizados na base de dados geográficos recebida da SNH/MDR os polígonos correspondentes a um empreendimento de Curitiba (80 UH), um de Goiânia (214 UH) e três de São Paulo (somando 330 unidades habitacionais).

<sup>48</sup> Conforme as mesmas bases PF e PJ fornecidas pela Caixa Econômica Federal e utilizadas na seção anterior.

**Tabela 55: Número de empreendimentos e de unidades habitacionais do PMCMV/FAR considerados na avaliação**

Município	Número de empreendimentos	Número de unidades habitacionais
Belém	5	4.630
Belo Horizonte	19	4.379
Brasília	2	6.273
Campinas	8	8.950
Campo Grande	27	8.022
Curitiba	29	4.238
Duque de Caxias	16	7.384
Fortaleza	26	21.296
Goiânia	12	7.144
Guarulhos	12	7.768
Maceió	11	11.955
Manaus	4	11.679
Natal	11	2.440
Porto Alegre	10	4.138
Recife	1	192
Rio de Janeiro	96	33.543
Salvador	34	14.443
São Gonçalo	14	5.365
São Luís	33	12.062
São Paulo	29	5.170
<b>Total</b>	<b>399</b>	<b>181.071</b>

Fonte: SNH/MDR. Elaboração: IPEA.

Foram escolhidos os indicadores descritos na Tabela 56. Para que fossem aplicáveis a todas as 20 cidades deste recorte de avaliação, especificou-se o deslocamento a pé, uma vez que as redes de deslocamentos por transporte público estão disponíveis para apenas 7 cidades até o momento. Quanto aos serviços de saúde e educação, foram selecionados os indicadores que tratam de equipamentos com maior dispersão nos municípios e, portanto, maior proximidade suposta aos conjuntos habitacionais: saúde básica e educação infantil e fundamental. Quanto aos postos de trabalho, não houve desagregação por escolaridade, uma vez que esta informação não está especificada na base de mutuários disponível do PMCMV/FAR, o que torna recomendável a utilização do indicador de empregos totais. Ainda, para este último, foram selecionados dois tempos (30min e 45min). Esses valores foram escolhidos por serem muito próximos do tempo médio que as pessoas gastam no deslocamento casa trabalho nas cidades consideradas neste estudo (PEREIRA et al., 2021).

**Tabela 56: Indicadores selecionados de acesso a oportunidades**

Código	Descrição
<b>CMA TT 30</b>	- total de postos de trabalho formais alcançáveis em deslocamento a pé de até 30 minutos, em percentual do total do município
<b>CMA TT 45</b>	- total de postos de trabalho formais alcançáveis em deslocamento a pé de até 45 minutos, em percentual do total do município
<b>TMI SB</b>	- tempo de deslocamento a pé até o equipamento de saúde básica que atende pelo SUS, mais próximo, em minutos
<b>TMI EI</b>	- tempo de deslocamento a pé até o equipamento público de educação infantil mais próximo, em minutos
<b>TMI EF</b>	- tempo de deslocamento a pé até o equipamento público de educação fundamental mais próximo, em minutos

Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração: IPEA.

A plataforma do Projeto Acesso a Oportunidades conta com um mapa interativo, que permite a leitura de seus indicadores, conforme foram calculados para unidades espaciais hexagonais intraurbanas<sup>49</sup>. A partir do exame visual da localização de cada empreendimento, foi realizada a leitura dos indicadores de acesso a oportunidades correspondentes. Ainda que fosse um procedimento moroso, optou-se pelo exame visual, uma vez que a localização de muitos empreendimentos do PMCMV/FAR está na franja urbana, em áreas anteriormente desabitadas ou de baixíssima densidade populacional, para as quais há células “em branco” na plataforma. Ou seja, nesses casos foi mesmo necessária a inspeção visual de cada empreendimento, de modo a inferir-se qual célula hexagonal estaria mais próxima do acesso principal, de modo a obter-se os indicadores mais aproximados.

Sabe-se que a população das 20 cidades aqui analisadas varia muito, o que dificulta comparações entre elas. Por exemplo, acessar 1% dos empregos em São Paulo, no Rio de Janeiro ou mesmo em Belo Horizonte é bem diferente de acessar 1% de empregos em cidades menores e, mais ainda, em cidades que estão em regiões metropolitanas, mas não são o município-núcleo. Portanto, foi necessário definir outras métricas intramunicipais, para comparar as condições de acessibilidade de empreendimentos do PMCMV/FAR a dois públicos-alvo que possam ser tidos como semelhantes:

- O conjunto dos domicílios localizados em aglomerados subnormais (AGSN), conforme levantados pelo IBGE em 2019.<sup>50</sup>
- Os domicílios de baixa renda, com renda per capita até 1 salário mínimo (SM), apurada pelo Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

<sup>49</sup> A metodologia desenvolvida por Pereira et al. (2020) combina dados de registros administrativos federais e municipais além de pesquisas amostrais. Isso inclui dados populacionais e socioeconômicos do Censo Demográfico do IBGE, registros administrativos com a localização de empregos formais, escolas públicas e estabelecimentos de saúde que atendem pelo SUS. Esses dados são agregados espacialmente utilizando-se uma grade espacial de células hexagonais de 357 metros de tamanho (diagonal curta), aproximadamente do tamanho de um quarteirão. A metodologia utiliza ainda dados de transporte público em formato GTFS (General Transit Feed Specification) além de dados de mapeamento colaborativo e imagens de satélite, que são analisados com algoritmo aberto de roteamento de redes de transporte multimodal para gerar estimativas de tempo de viagem de porta a porta entre todos os pares de hexágonos em cada cidade. Até o momento, os dados de transporte público estão disponíveis para 7 dos 20 municípios que integram o Projeto Acesso a Oportunidades do Ipea. Para a presente recomendação foi conveniente levar em consideração apenas os deslocamentos a pé, cujos dados estão disponíveis para todos os 20 municípios.

<sup>50</sup>[https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/tipologias\\_do\\_territorio/aglomerados\\_subnormais/resultados\\_preliminares\\_2019/base\\_grafica\\_20200519\\_110000.zip](https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/tipologias_do_territorio/aglomerados_subnormais/resultados_preliminares_2019/base_grafica_20200519_110000.zip)

Cabe apontar aqui os motivos pelos quais essas duas subpopulações foram escolhidas. Primeiramente, os aglomerados subnormais são uma subpopulação interessante para comparar à acessibilidade dos empreendimentos do PMCMV, pois apresentam características socioeconômicas semelhantes ao público alvo da Faixa 1. De acordo com os dados do Censo de 2010, 72% dos domicílios em AGSN possuíam renda de até 1 salário mínimo de renda domiciliar per capita, enquanto as demais áreas urbanas, 43,7%<sup>51</sup>. Trata-se de um tipo de ocupação urbana, também englobando as conhecidas favelas, que constitui uma alternativa habitacional muito frequentemente acompanhada de situações de déficit habitacional e de famílias de baixa renda. Segundo o IBGE, “Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação.” (IBGE, 2020). Em 2019 o IBGE antecipou a divulgação do resultado do mapeamento dos aglomerados subnormais, que foi feito como base para o recenseamento planejado para 2020. A divulgação incluiu os perímetros dos aglomerados e a estimativa de domicílios em 2019, o que permitiu o cálculo dos índices de acessibilidade a oportunidades para esta subpopulação.

Quando o déficit habitacional é visto sob o prisma da localização no território, muitas vezes ele coincide com o fenômeno dos assentamentos precários, sendo que a delimitação dos aglomerados subnormais do IBGE é uma boa primeira aproximação deste fenômeno. Famílias em assentamentos precários vivem com mais frequência em casas com material das paredes impróprios, ou com tamanho impróprio. Além disso, a ocupação urbanística irregular e em áreas com restrição à ocupação indicam que alguma proporção das unidades não poderão permanecer onde estão, devido a risco geológico, por exemplo, ou devido à necessidade de desadensamento para geração de condições mínimas de salubridade no bairro. Por terem de ser substituídas, e construídas em outro local, estas unidades devem fazer parte do déficit habitacional quantitativo.

Como exemplo, em estudo sobre a região do Grande ABC em São Paulo, Jacovine e Feitosa (2016) encontram que o déficit habitacional quantitativo nos assentamentos precários tem incidência superior à de fora dos assentamentos precários (25,4% versus 9,7%), de acordo com os elementos identificáveis via pesquisas domiciliares (adensamento excessivo e material das paredes). Mesmo assim, há aspectos do déficit habitacional identificado dentro dos assentamentos precários que não são captáveis via pesquisas domiciliares, pois decorrem de sua inserção no território. Desse modo, no cálculo de Jacovine e Feitosa (2016) para o Grande ABC, o restante dos domicílios em assentamentos precários não classificados como déficit quantitativo são todos classificados como déficit qualitativo, 13,3% do total de domicílios da região.

Já a população de menor renda, com menos de 1 salário mínimo de renda familiar per capita, também é comparável ao público alvo do PMCMV/FAR, pois o principal critério para seleção no Programa é a renda. Para calcular a acessibilidade a oportunidades das famílias de menor renda foram utilizadas as informações agregadas por setores censitários do Censo 2010. Presume-se que a localização relativa das famílias de menor renda dentro das cidades estudadas não se haja modificado substancialmente desde 2010 a 2019, de maneira que a comparação com a acessibilidade dos empreendimentos do PMCMV em 2019 não fique muito prejudicada. Em 2010 o limite de renda da Faixa 1 era de R\$ 1.600 de renda familiar. No entanto, a informação do total de domicílios por faixa de renda em cada setor censitário só é disponibilizada por renda familiar per capita, dificultando a mensuração precisa da população que cai dentro do limite da Faixa 1. Mesmo assim, grande parte das famílias com renda dentro do limite da Faixa 1 também cai no limite de 1 salário mínimo de renda familiar per capita. Segundo as informações da amostra do Censo de 2010, dos 32,8 milhões de domicílios com renda

---

<sup>51</sup> Fonte: tabela 1427 sistema SIDRA IBGE. <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1427> (acesso em 12/03/2021)

para participar no programa, 25 milhões tinham até 1 salário mínimo de renda familiar per capita, de um total de 28,9 milhões de famílias nessa faixa de renda.<sup>52</sup>

A leitura dos indicadores para cada setor censitário (AGSN e não especiais) foi realizada de modo automatizado, por meio do software estatístico R.

Para tornar essas grandezas comparáveis, foram calculadas as médias de cada município, ponderadas pelo número de domicílios particulares permanentes existente em cada setor de AGSN e pelo número de domicílios cuja renda familiar per capita era de até 1 SM em cada setor censitário, respectivamente. Quanto ao PMCMV/FAR, igualmente foram calculadas as médias de cada município, ponderadas pelo número de unidades habitacionais de cada empreendimento.

Cada uma das seções a seguir traz os resultados para a avaliação da acessibilidade a empregos, a equipamentos de saúde e de educação. A média ponderada de cada indicador, conforme mostrada pelo conjunto de empreendimentos do PMCMV/FAR, será comparada às médias ponderadas do mesmo indicador para o conjunto de domicílios em AGSN e para os domicílios de baixa renda (renda per capita até 1 SM) na mesma cidade.

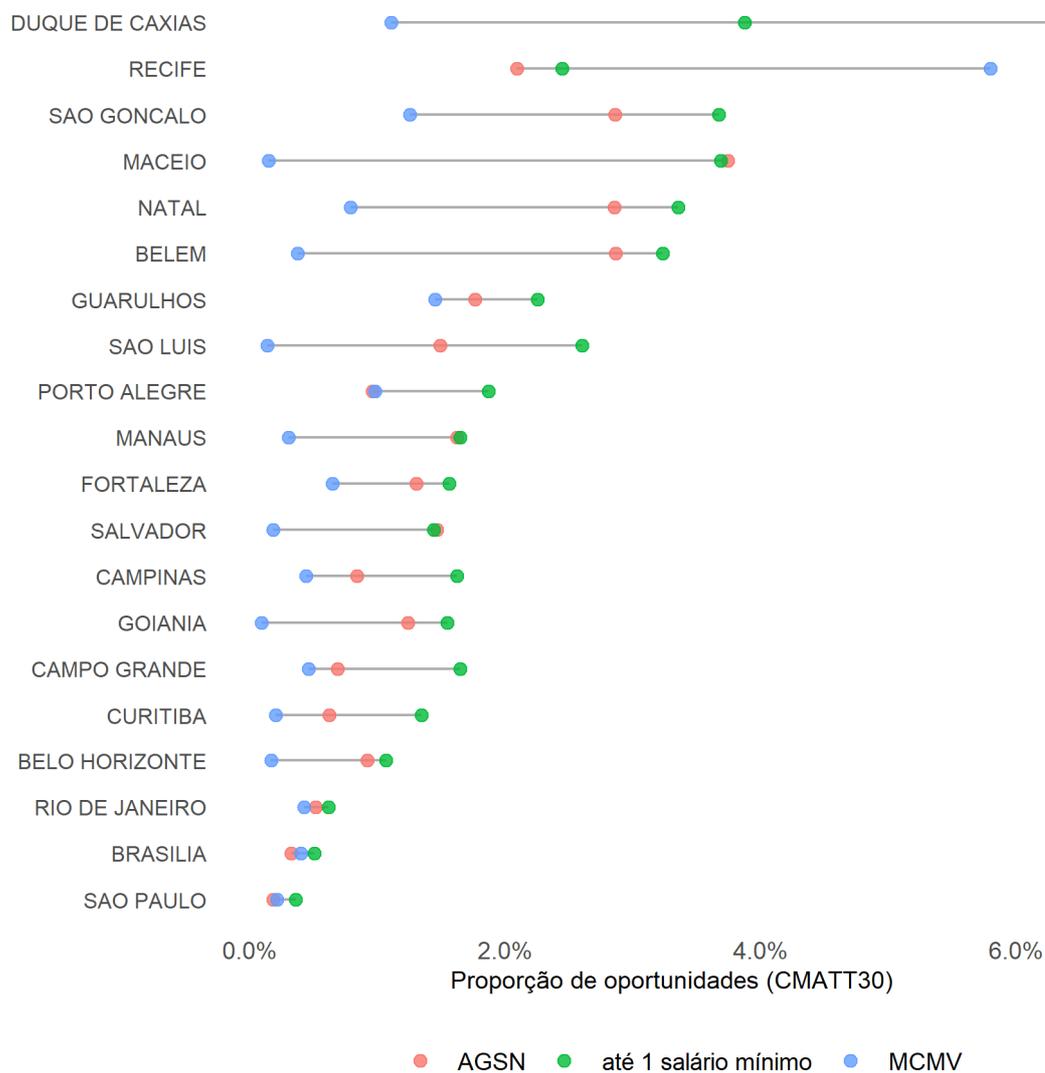
### 9.1 Acessibilidade a empregos

A análise da acessibilidade a empregos utiliza indicadores de empregos acumulados. A Figura 6 mostra o total de postos de trabalho formais alcançáveis em deslocamento a pé de até 30 minutos, em percentuais do total desses postos de trabalho existentes em cada município; na Figura 7 está o mesmo indicador, para deslocamento de 45 minutos.

---

<sup>52</sup> Para a faixa de renda até ½ salário mínimo de renda domiciliar per capita, são 14.699.642 de domicílios com rendimento domiciliar até R\$ 1600 e rendimento domiciliar per capita até 1/2 salário mínimo de um total de 14.933.533 de domicílios com rendimento domiciliar per capita até 1/2 salário mínimo.

**Figura 6: Médias ponderadas das proporções de empregos alcançáveis em um deslocamento a pé, de até 30 minutos, em relação ao total de empregos de cada município**



Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração: IPEA.

Em uma visão geral, chama atenção o baixo percentual de empregos acessíveis em 30 minutos (figura 1), para os empreendimentos do PMCMV/FAR na maioria dos municípios. Os valores mais altos ocorrem em Recife e em municípios que não são capitais estaduais, mas estão nessas áreas metropolitanas (e onde, supostamente, o número de empregos é menor do que no município-núcleo): Guarulhos (SP), São Gonçalo e Duque de Caxias (RJ).

Em apenas 4 municípios o conjunto dos empreendimentos do PMCMV/FAR mostra igual ou melhor acessibilidade média a empregos do que o conjunto dos AGSN dos mesmos municípios: Recife, Brasília, São Paulo e Porto Alegre. E em apenas um município – Recife, cujo detalhamento será apresentado adiante – o PMCMV/FAR mostra melhor acessibilidade média a empregos que o conjunto dos domicílios com renda per capita de até 1 SM.

Assim, são bem mais numerosos os casos em que o PMCMV/FAR tem pior acessibilidade que as referências aqui utilizadas para comparação. Esses municípios foram enquadrados em três grupos; o primeiro, em que os AGSN ou os domicílios com renda per capita até 1 SM conseguem acessar até o

dobro dos empregos que os moradores do PMCMV/FAR, ambos considerando as médias ponderadas; este grupo inclui Rio de Janeiro e Guarulhos (AGSN e até 1 SM), Campo Grande e Campinas (somente AGSN), e Brasília, São Paulo e Porto Alegre (somente até 1 SM).

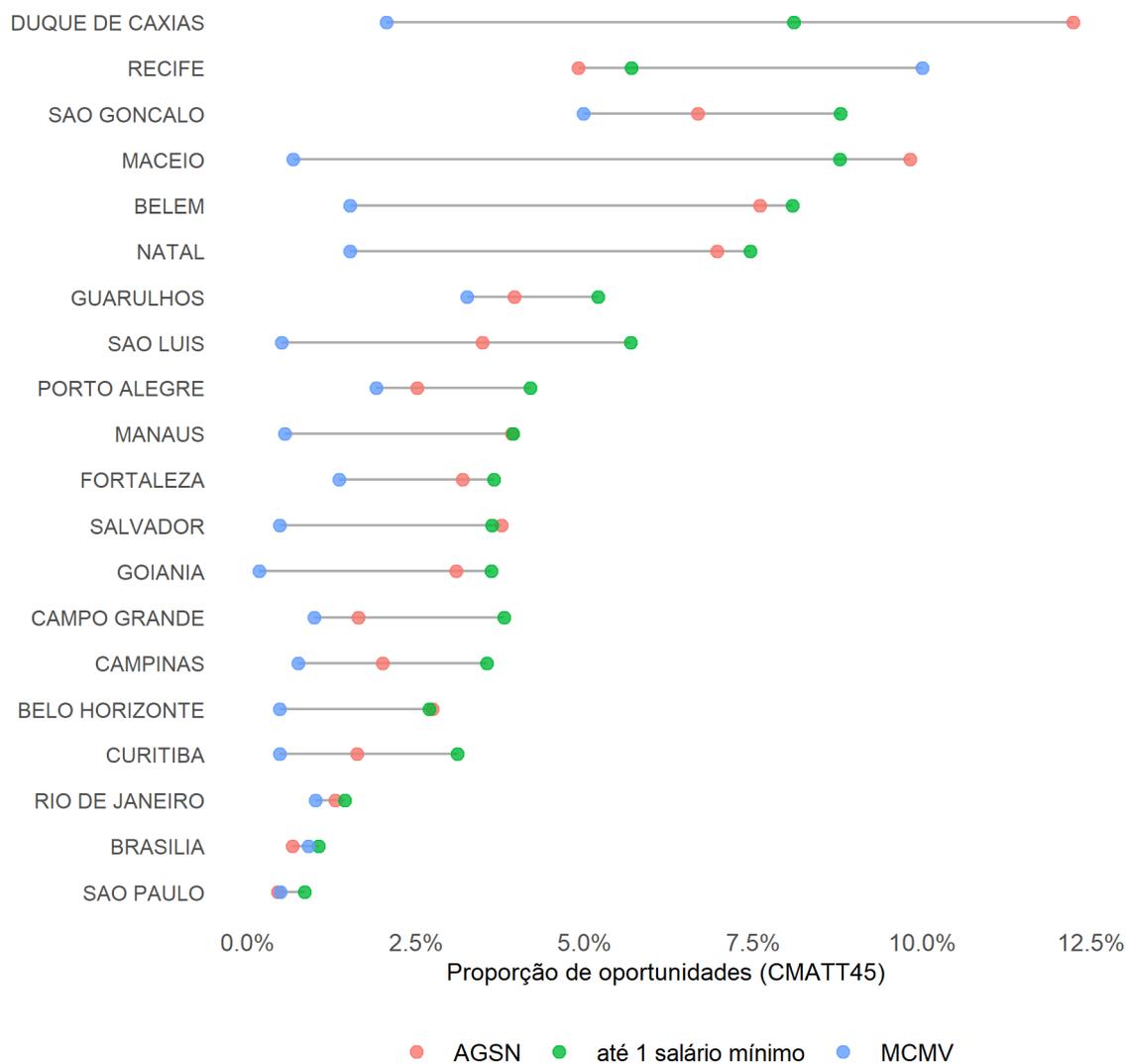
O segundo grupo, para fins de análise, inclui os municípios em que os AGSN ou os domicílios de renda per capita até 1 SM conseguem acessar entre o dobro e 5 vezes o número de empregos que os moradores do PMCMV/FAR; neste grupo estão Fortaleza, São Gonçalo e Natal (AGSN e até 1 SM), Curitiba (somente AGSN), Duque de Caxias, Campo Grande e Campinas (somente até 1 SM).

Por fim, o terceiro grupo mostra os casos mais graves, em que o conjunto dos domicílios em AGSN ou dos domicílios de renda per capita até 1 SM consegue acessar 5 vezes ou mais empregos que o conjunto dos moradores do PMCMV/FAR, no mesmo tempo de deslocamento a pé, de 30 minutos. Isso ocorre em 7 municípios: Manaus, Belo Horizonte, Belém, Salvador, São Luís, Goiânia e Maceió, todos considerando os AGSN e os domicílios de renda per capita até 1 SM. Em um município – Duque de Caxias – essa relação é válida apenas para a comparação com os AGSN e, em mais um município – Curitiba –, constata-se o mesmo para a comparação com os domicílios de até 1 SM.

Portanto, há cidades em todas as grandes regiões do Brasil, nessa situação extremamente desfavorável de acessibilidade a empregos a partir dos empreendimentos do PMCMV/FAR, ainda que a maior frequência esteja na região Nordeste.

A figura a seguir apresenta o indicador de acessibilidade a empregos, alterando-se o tempo do deslocamento a pé para até 45 minutos.

**Figura 7: Médias ponderadas das proporções de empregos alcançáveis em um deslocamento a pé, de até 45 minutos, em relação ao total de empregos de cada município**



Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração: IPEA.

Ao aumentar-se o tempo de deslocamento para até 45 minutos, há poucas mudanças no quadro anteriormente descrito. A lista dos municípios onde o conjunto dos empreendimentos do PMCMV/FAR mostra igual ou melhor acessibilidade média a empregos do que os aglomerados subnormais perde Porto Alegre. E, também neste indicador, apenas os moradores do PMCMV/FAR de Recife têm melhor acessibilidade a empregos que o conjunto dos domicílios de renda per capita até 1 SM.

Passando-se aos casos em que o PMCMV/FAR tem pior acessibilidade que as referências aqui utilizadas para comparação, também há poucas alterações: Campinas (AGSN) deixa o primeiro grupo, que consegue acessar até o dobro dos empregos que os PMCMV/FAR, e passa para o segundo grupo, que consegue acessar entre o dobro e 5 vezes o número de empregos. O inverso ocorre com São Gonçalo, ou seja, o município passa do segundo para o primeiro grupo (AGSN e até 1 SM). Porto Alegre, como visto, passa a integrar o primeiro grupo, na comparação com os AGSN, e também cai para o segundo grupo, na comparação com os domicílios de até 1 SM.

No terceiro grupo, dos municípios que mostram o quadro mais grave, em que o conjunto dos domicílios em AGSN ou dos domicílios de renda até 1 SM consegue acessar 5 vezes ou mais empregos que o conjunto dos moradores do PMCMV/FAR, em média, no mesmo tempo de deslocamento de 45 minutos a pé, não há alterações em relação ao que foi observado para o tempo de 30 minutos.

Esta análise pode ser complementada pelo exame individual dos empreendimentos do PMCMV/FAR (ver Apêndice E, com a representação dos indicadores em gráficos do tipo *box-plot*, que permitem visualizar os valores extremos).

Cabe sublinhar o caráter excepcional de Recife, com apenas um empreendimento do PMCMV/FAR, o Conjunto Habitacional Lemos Torres (Capibaribe Melhor), construído para o reassentamento de famílias que viviam em local próximo, à beira de um canal. Extremamente bem localizado, tem acesso a 5,8% dos empregos formais do município, em 30 minutos de caminhada.

Outros municípios também contam com alguns empreendimentos excepcionalmente bem localizados em relação aos empregos, destacando-se Fortaleza, Maceió, Natal e Salvador, além de Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Infelizmente, são exceções, representando um número pequeno de unidades habitacionais em relação ao total produzido pelo PMCMV/FAR, mas cabe chamar atenção para sua localização em bairros que, em alguma medida, concentram empregos, por exemplo: Residencial Santo Agostinho (Barra do Ceará, Fortaleza), Residencial Maruim (Ribeira, Natal), Residenciais Bento Gonçalves e Bonfim (respectivamente Partenon e Sarandi, em Porto Alegre – não são bairros centrais, mas os empreendimentos estão localizados nas principais avenidas), Residenciais Zé Ketí e Ismael Silva (Estácio, Rio de Janeiro), Residencial Rainha da Paz (Cidade Nova / Baixa de Quintas, Salvador) e Conselheiro Crispiniano (no centro de São Paulo). Cada um mereceria um exame detalhado, que não caberá no escopo da presente avaliação, no sentido de identificar o modo como foi viabilizada sua construção nessas localizações, a começar pela disponibilidade de terrenos, supondo-se que tenham sido a custo nulo ou muito subsidiado.

Por outro lado, cabe também observar onde se verificaram valores extremamente baixos de acessibilidade a empregos e, infelizmente, bem mais frequentes. Pode-se considerar assim os empreendimentos que mostraram valor próximo de zero de acessibilidade a empregos (abaixo de 0,1%). Especificando o tempo de 30 minutos de deslocamento, constata-se que esses empreendimentos estão presentes em metade dos municípios analisados – Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Goiânia, Maceió, Natal, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís e São Paulo – concentrando maior número de unidades habitacionais em Goiânia (4703 UH), Maceió (6099), Rio de Janeiro (5944), Salvador (5520) e São Luís (5488). Ainda mais grave, há empreendimentos com indicador próximo de 0,0% de empregos alcançáveis em deslocamento de 45 minutos em 6 municípios – Belo Horizonte, Goiânia, Maceió, Natal, Salvador e São Luís, somando 8098 unidades habitacionais. Novamente, chama atenção a sua concentração em cidades da região Nordeste.

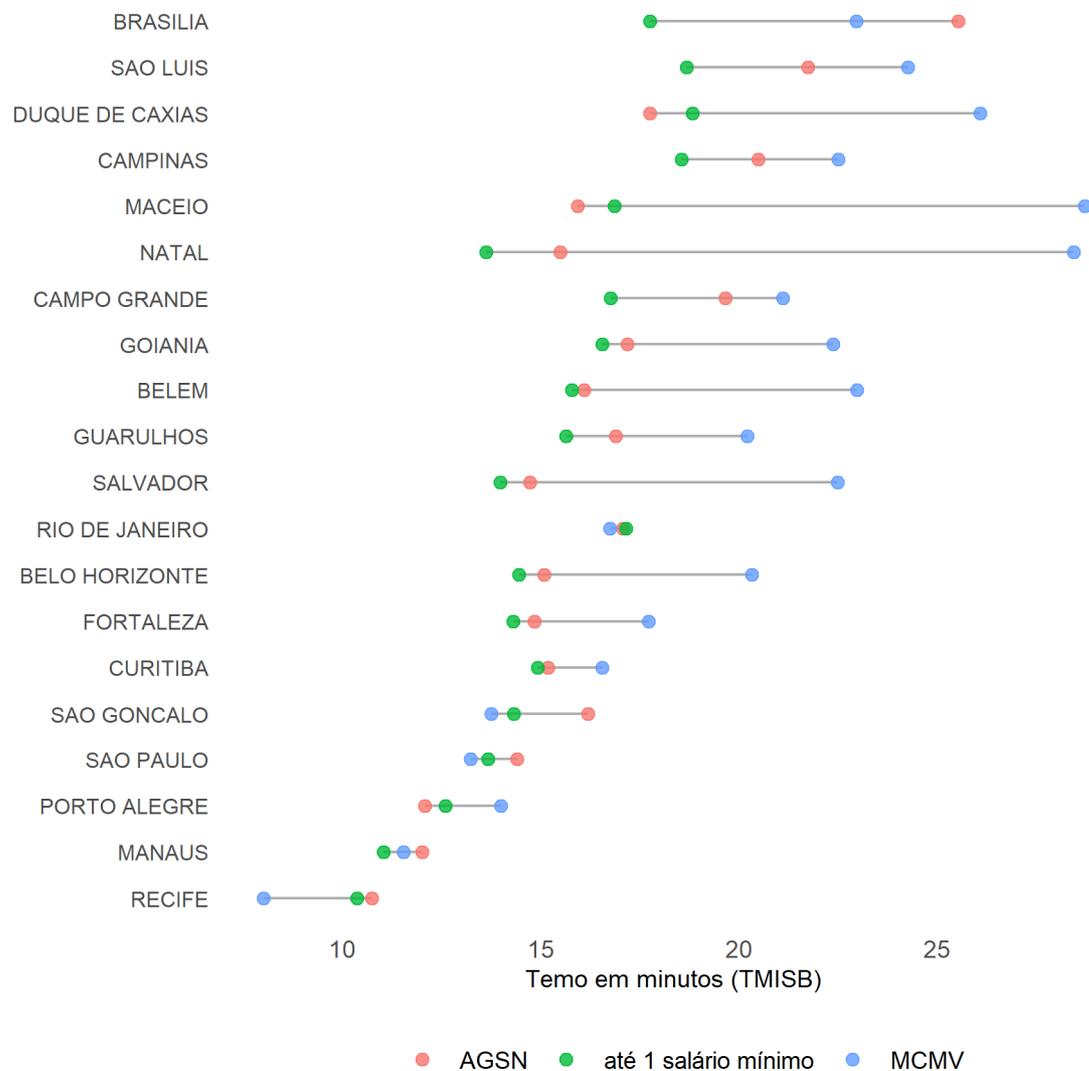
## 9.2 Acessibilidade a serviços de saúde

As análises de acessibilidade a equipamentos de saúde, bem como as análises de acessibilidade a equipamentos de educação, a serem apresentadas adiante, levam em conta o indicador de tempo mínimo de deslocamento a pé, até o equipamento mais próximo. Nos mapas interativos da plataforma Acesso a Oportunidades, os tempos acima de 30 minutos são apresentados “truncados” neste limite, ou seja, tempos superiores são apresentados como sendo de 30 minutos. Assim, além das médias ponderadas desses indicadores, é conveniente apresentar também a proporção de cada subpopulação (unidades habitacionais do PMCMV/FAR e domicílios em AGSN e com renda per capita até 1 salário mínimo) cuja localização demandaria tempos de deslocamento de 30 minutos ou mais, até o equipamento mais próximo.

Para esta análise, considerou-se o indicador de tempo mínimo de deslocamento a pé, em minutos, até o equipamento de saúde básica (baixa complexidade) que atende pelo SUS, mais próximo de cada

empreendimento. As médias ponderadas dos tempos mínimos de deslocamento a pé até o equipamento de saúde mais próximo encontrados para o PMCMV/FAR, para os AGSN e para os domicílios com renda per capita até 1 SM estão apresentadas na Figura 8.

**Figura 8: Médias ponderadas dos tempos mínimos de deslocamento a pé (em minutos) até o equipamento de saúde básica mais próximo**



Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração: IPEA.

Em uma visão geral, o quadro da acessibilidade a serviços de saúde é mais favorável aos moradores do PMCMV/FAR do que o verificado para sua acessibilidade a empregos. Em 4 municípios, os moradores do PMCMV/FAR, em média, encontram um equipamento público de saúde básica a igual ou menor tempo de deslocamento a pé que os moradores de aglomerados subnormais e de domicílios de renda per capita de até 1 SM, também em média. Este é o caso de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e São Gonçalo. Em outros 2 municípios, isto vale apenas para a comparação do PMCMV/FAR com os AGSN: é o caso de Brasília e Manaus.

Quanto aos tempos de deslocamento, em valores absolutos, os menores (melhores) valores são mostrados por Recife, Manaus, São Paulo, São Gonçalo e, ainda, Porto Alegre. Em média, os empreendimentos destes municípios estão a menos de 15 minutos de caminhada de um equipamento

de saúde básica<sup>53</sup>. Cabe notar que, nesta avaliação, trata-se de interações entre políticas públicas de habitação e de saúde. Portanto, ou bem os empreendimentos do PMCMV/FAR podem ter tido, entre seus itens financiáveis, algum equipamento público de saúde, ou bem os municípios podem se encarregar de prover o serviço de saúde, buscando sua universalização. Assim, é provável que o bom desempenho, neste quesito, de cidades grandes como São Paulo e Rio de Janeiro deva-se a redes extensas e capilarizadas de equipamentos de saúde, capazes de atender até mesmo localizações bastante periféricas onde foram construídos os conjuntos habitacionais. No caso de Manaus, os empreendimentos têm a escala de um bairro inteiro, com população tal que justificaria a instalação de uma unidade básica de saúde no local. Contudo, essas afirmações apenas podem ser apresentadas aqui como hipóteses, uma vez que a base de dados de empreendimentos do PMCMV/FAR utilizada nesta avaliação não especifica os casos em que esses equipamentos teriam composto o valor de investimento.

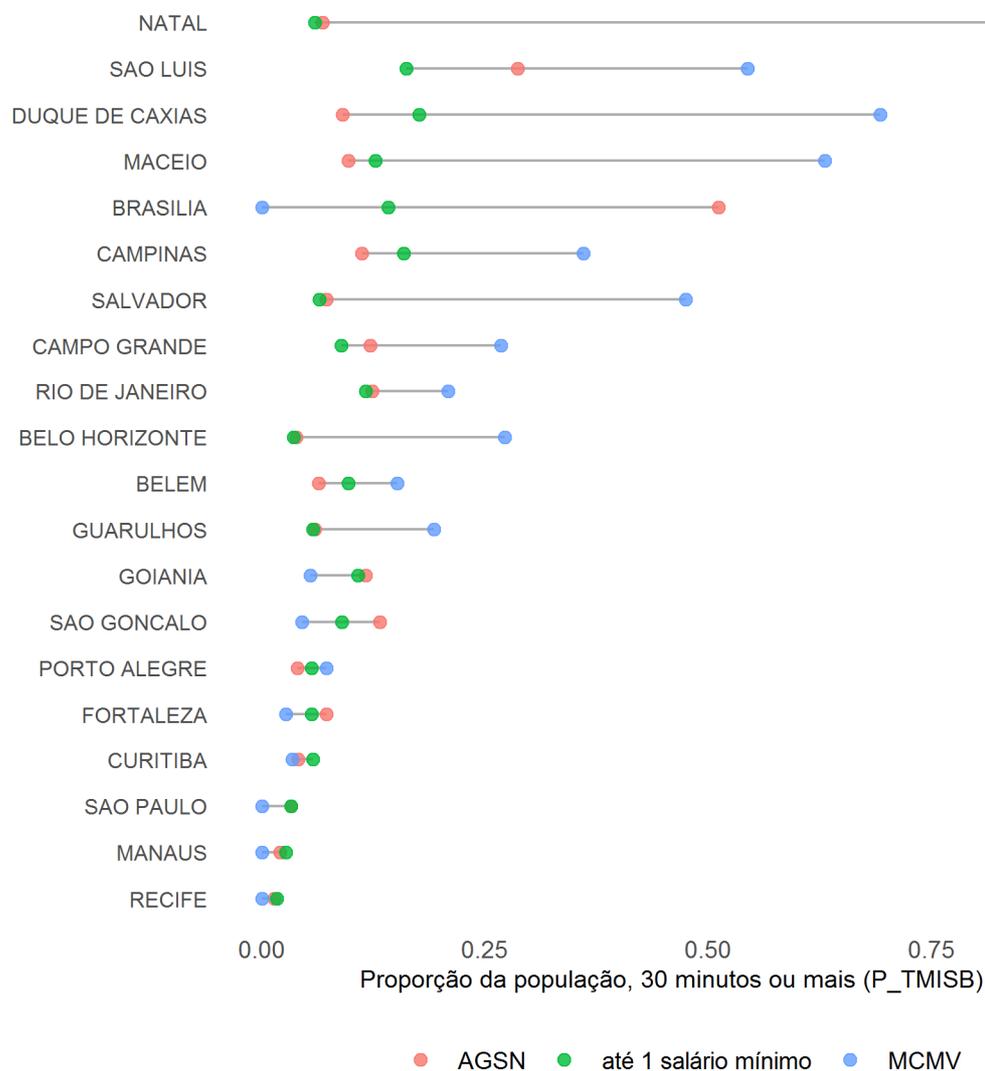
Passando-se aos casos em que o PMCMV/FAR tem pior acessibilidade que as referências aqui utilizadas para comparação, os municípios distribuem-se nesta ordem, em que o último está em situação mais desfavorável: Curitiba, Porto Alegre, Campinas, Campo Grande, São Luís, Fortaleza, Guarulhos, Goiânia, Belo Horizonte, Duque de Caxias, Belém, Salvador, Maceió e Natal. Neste último, o tempo médio de deslocamento, a partir do PMCMV/FAR, chega ao dobro do tempo médio mostrado pelos domicílios de renda per capita até 1 SM. Portanto, assim como foi observado para a acessibilidade a empregos, também na acessibilidade à saúde para os moradores do PMCMV/FAR há uma concentração das piores situações em capitais da região Nordeste.

Na Figura 9 estão as proporções de cada subpopulação que apresenta tempos mínimos de deslocamento de 30 ou mais minutos até o equipamento de saúde mais próximo.

---

<sup>53</sup> Porto Alegre, apesar de ter tempo de deslocamento médio de seus empreendimentos do PMCMV/FAR um pouco superior ao tempo médio dos AGSN e dos domicílios de baixa renda, está neste grupo, de até 15 minutos de caminhada até o equipamento de saúde básica mais próximo.

**Figura 9: Proporções de unidades habitacionais e domicílios com tempos mínimos de deslocamento a pé de 30 ou mais minutos até o equipamento de saúde básica mais próximo**



Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração: IPEA.

Constata-se que em 8 municípios a proporção de unidades habitacionais do PMCMV/FAR que está a 30 ou mais minutos de caminhada de um equipamento de saúde é menor que a respectiva proporção de domicílios em AGSN ou com renda até 1 SM. Nesta análise, São Paulo, Recife, São Gonçalo, Brasília e Manaus repetem o bom desempenho que já havia sido observado na análise das médias ponderadas dos tempos mínimos de deslocamento. Juntam-se a este grupo, ainda, Curitiba, Goiânia e Fortaleza.

Por outro lado, os piores desempenhos neste quesito ocorrem em Natal, Duque de Caxias, Belo Horizonte, Salvador e Maceió, cidades em que as proporções de unidades habitacionais do PMCMV/FAR com tempos de deslocamento de 30 minutos ou mais são 4 ou mais vezes maiores que as respectivas proporções de domicílios em AGSN ou até 1 SM, na mesma condição.

Ainda cabe observar individualmente os empreendimentos cujos equipamentos de saúde básica estão a um tempo mínimo de 30 minutos (ou mais) de caminhada (ver gráfico no Apêndice E). Constata-se que eles estão em 16 dos 20 municípios aqui analisados – ou seja, só não ocorrem em Brasília, Manaus, Recife e São Paulo. As maiores concentrações de unidades habitacionais nessa situação estão em Maceió (7539 UH), Rio de Janeiro (6993), Salvador (6860), São Luís (6560) e Duque de Caxias (5115),

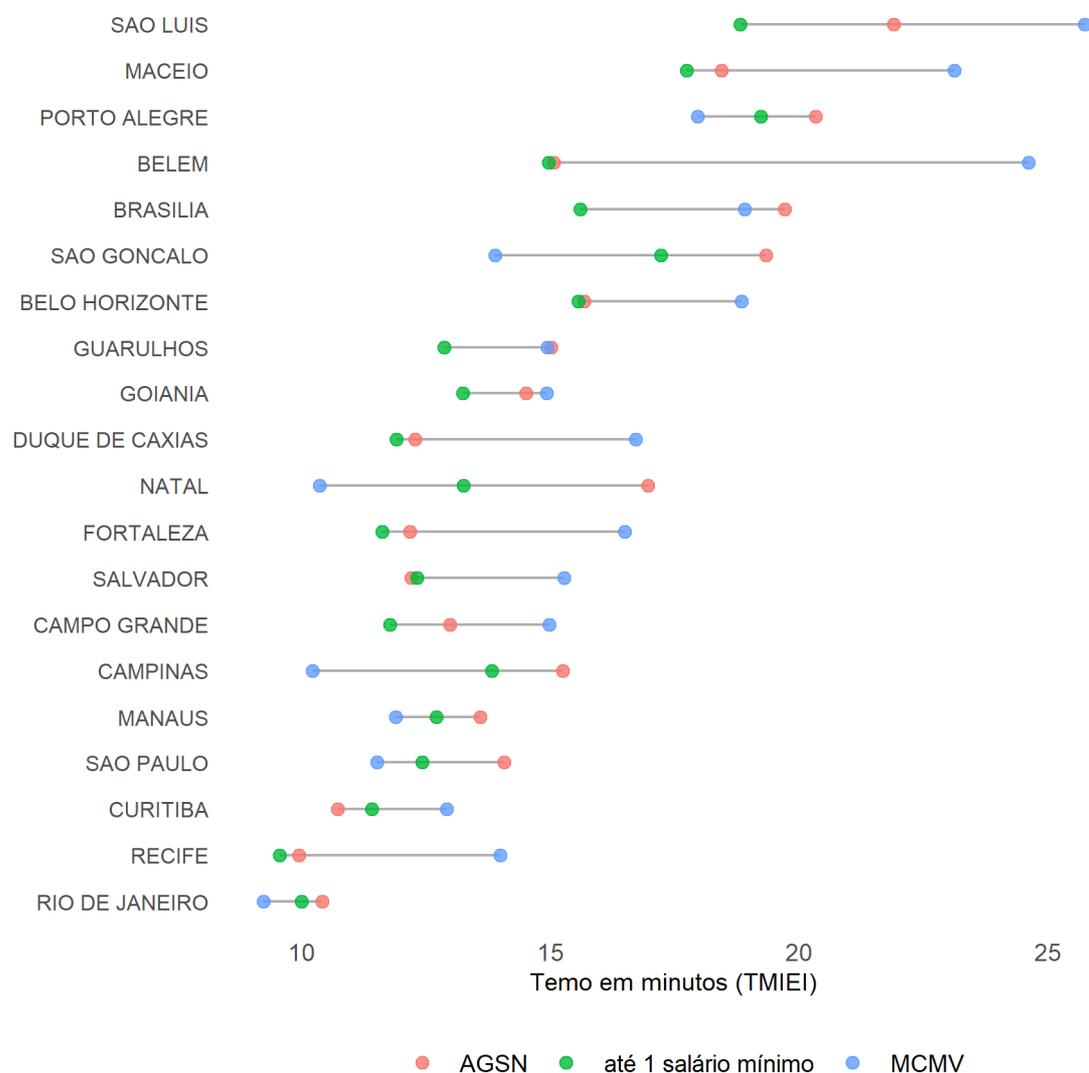
para ficar apenas nos municípios com mais de 5000 UH nessa situação. Chama atenção o Rio de Janeiro, que tanto mostra um desempenho geral relativamente bom, com média ponderada de 17 minutos de deslocamento, como tem empreendimentos a 30 minutos ou mais – contraste que pode ser atribuído ao grande número de unidades habitacionais produzidas pelo PMCMV/FAR naquela cidade, em localizações muito distintas entre si.

### 9.3 Acessibilidade a serviços de educação

Esta análise compreende os tempos de deslocamento a pé (em minutos) até os equipamentos públicos de educação infantil e de educação fundamental mais próximos, em minutos.

Os valores calculados para a educação infantil estão apresentados na Figura 10.

**Figura 10: Médias ponderadas dos tempos mínimos de deslocamento a pé (em minutos), até o equipamento de educação infantil mais próximo**



Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração: IPEA.

Iniciando pela acessibilidade à educação infantil, cabe apontar os municípios em que os moradores do PMCMV/FAR encontram um equipamento em igual ou menor tempo de deslocamento a pé que as referências aqui utilizadas para comparação. Está neste grupo quase a metade dos municípios, dentre

os 20 analisados. Em 7 municípios, os moradores do PMCMV/FAR, em média, encontram uma escola de educação infantil em igual ou menor tempo de deslocamento a pé que os moradores de aglomerados subnormais e de domicílios de renda per capita até 1 SM, também em média: Natal, Campinas, São Gonçalo, São Paulo, Manaus, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Em outros 2 municípios, Brasília e Guarulhos, isto vale apenas para a comparação do PMCMV/FAR com os AGSN.

Dos municípios acima, apenas 2 têm empreendimentos do PMCMV/FAR com tempo médio de deslocamento acima de 15 minutos, a pé, até a escola infantil mais próxima: Brasília e Porto Alegre. Ainda considerando a média municipal, em valores absolutos, o melhor desempenho é mostrado pelo Rio de Janeiro, com 9 minutos, seguido de Campinas e Natal (10 minutos), São Paulo e Manaus (12 minutos).

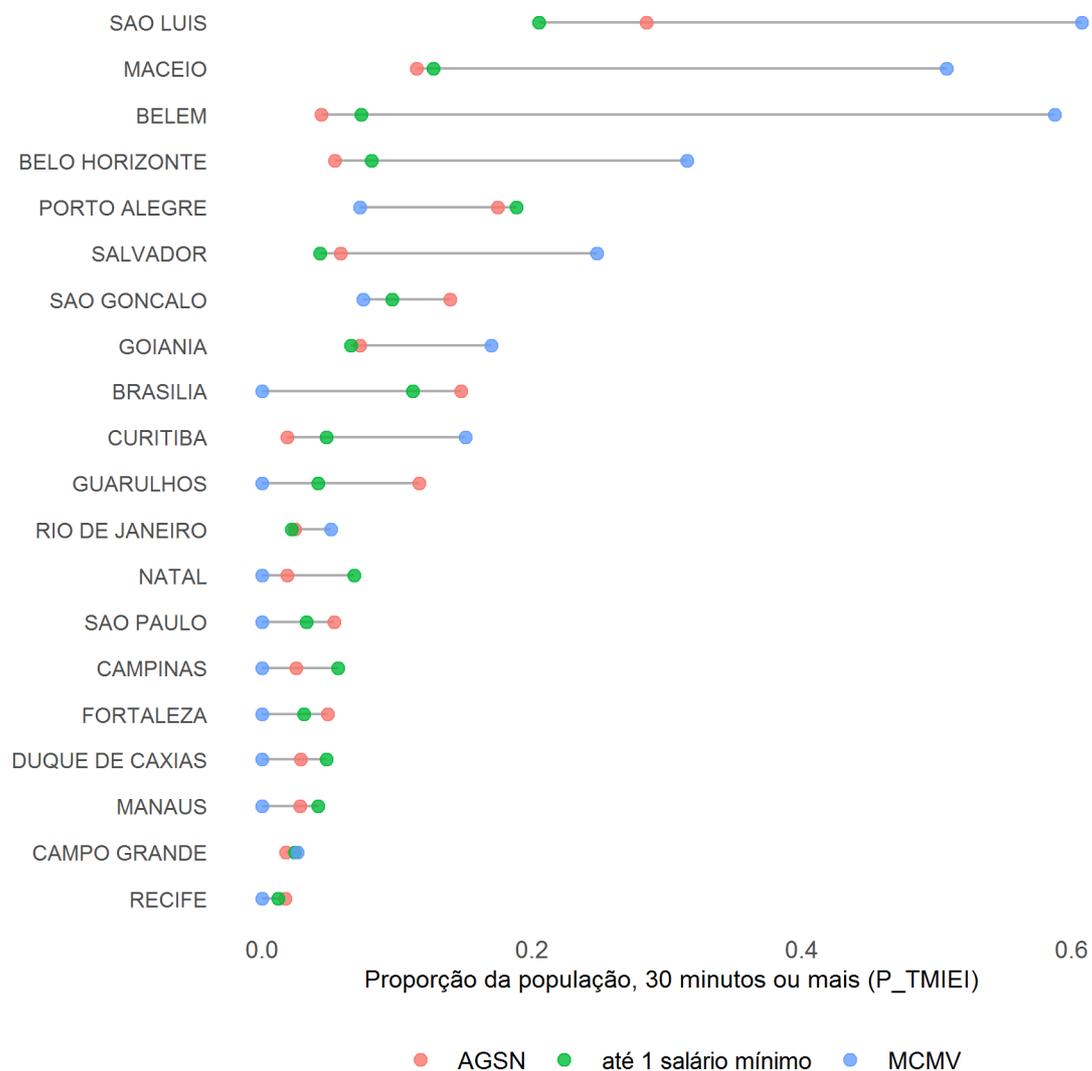
Quanto aos casos em que o PMCMV/FAR tem pior acessibilidade que as referências aqui utilizadas para comparação, constata-se que a pior situação é aquela mostrada pelo município de Belém, onde o tempo médio de deslocamento, a partir do PMCMV/FAR, é quase 2/3 superior ao tempo médio mostrado pelos domicílios em aglomerados subnormais e de renda per capita até 1 SM. Os municípios neste grupo assim se distribuem, na ordem do melhor para o pior: Goiânia, Curitiba, Belo Horizonte, Campo Grande, Salvador, São Luís, Maceió, Duque de Caxias, Fortaleza, Recife e Belém<sup>54</sup>.

Na Figura 11 estão as proporções de cada subpopulação que apresenta tempos mínimos de deslocamento de 30 ou mais minutos até o equipamento de educação infantil mais próximo.

---

<sup>54</sup> Não obstante estarem neste grupo, os seguintes municípios mostram bom desempenho, se considerado o tempo de deslocamento em valores absolutos: Curitiba (13 minutos), Recife e São Gonçalo (14 minutos), Goiânia, Guarulhos, Campo Grande e Salvador (15 minutos, sempre em média, de caminhada até a escola infantil mais próxima).

**Figura 11: Proporções de unidades habitacionais e domicílios com tempos mínimos de deslocamento a pé de 30 ou mais minutos até o equipamento de educação infantil mais próximo**



Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração: IPEA.

Verifica-se que em 11 municípios a proporção de unidades habitacionais do PMCMV/FAR que está a 30 ou mais minutos de caminhada de uma escola de educação infantil é menor que a respectiva proporção de domicílios em AGSN ou com renda até 1 SM. Assim, Natal, Campinas, São Gonçalo, São Paulo, Manaus, Porto Alegre, Brasília e Guarulhos repetem o bom desempenho que foi observado acima, na análise das médias ponderadas do tempo de deslocamento. Juntam-se a este grupo as cidades de Duque de Caxias, Fortaleza e Recife.

Em contrapartida, os piores desempenhos neste quesito ocorrem em Belém, Salvador e Maceió, cidades em que as proporções de unidades habitacionais do PMCMV/FAR com tempos de deslocamento de 30 minutos ou mais são 4 ou mais vezes maiores que as respectivas proporções de domicílios em AGSN ou até 1 SM, na mesma condição. A lista ainda inclui Belo Horizonte e Curitiba, onde isto vale apenas para a comparação entre o PMCMV/FAR e os domicílios em aglomerados subnormais.

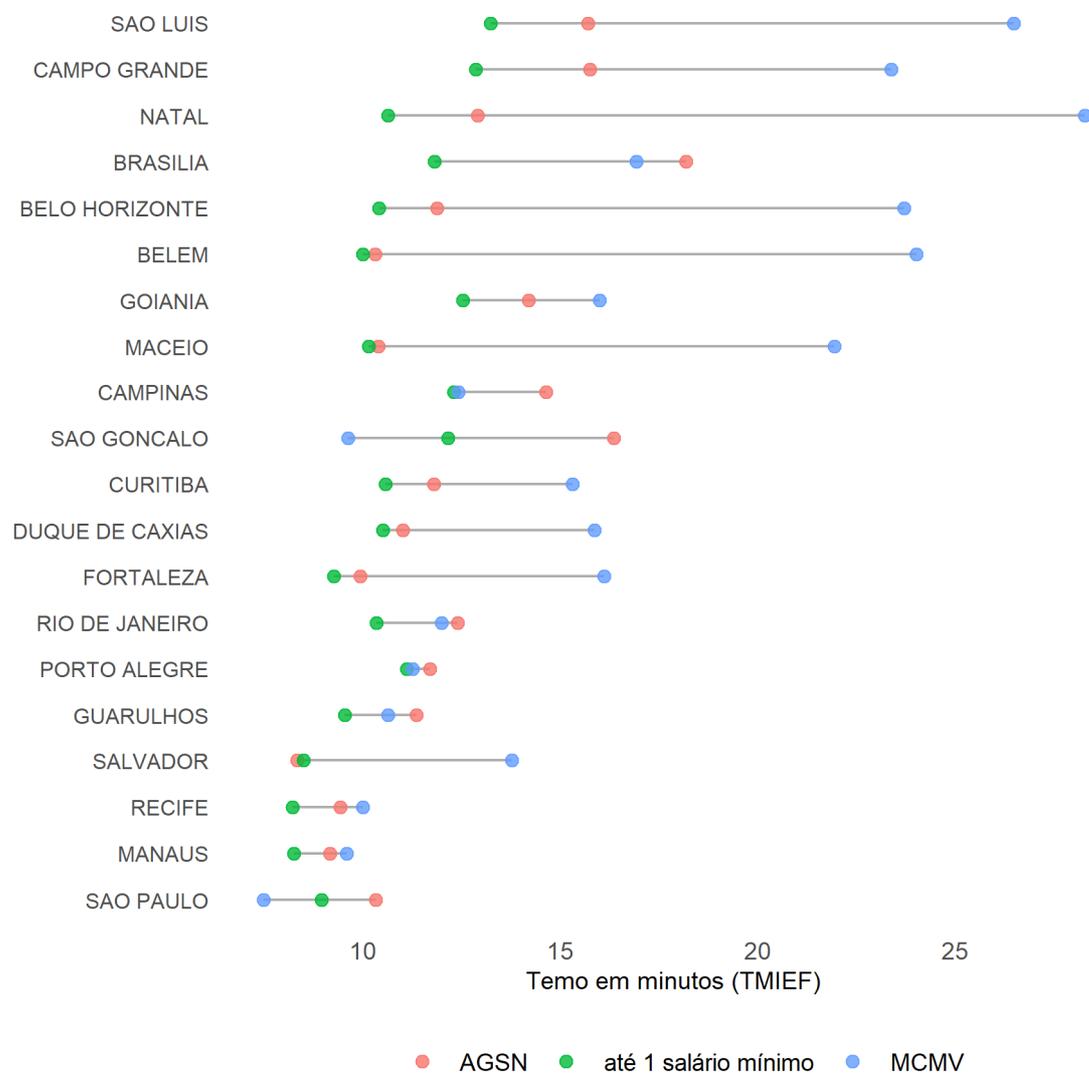
Examinados em detalhe, e repetindo o que já foi observado sobre a acessibilidade a equipamentos de saúde, também há empreendimentos do PMCMV/FAR a curtos tempos de deslocamento de

equipamentos de educação infantil, mesmo nas capitais que mostraram os piores desempenhos, de modo geral (ver Apêndice E). Contudo, em sua maioria, são os mesmos conjuntos em localizações mais centrais, com poucas unidades habitacionais.

Por outro lado, filtrando-se apenas os empreendimentos cujos equipamentos de educação infantil mais próximos estão a 30 minutos ou mais de caminhada, constata-se que ocorrem em 11 municípios. O número total de unidades habitacionais nesta situação é expressivo, ultrapassando 25 mil UH, com maior ocorrência em São Luís (7328 UH), Maceió (6063) e Salvador (3587), ou seja, em capitais da região Nordeste, mas incluindo, na sequência e em ordem decrescente, Belém, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Goiânia, Curitiba, São Gonçalo, Porto Alegre e Campo Grande.

Passando a analisar a acessibilidade a equipamentos de educação fundamental, os valores calculados e obtidos da plataforma Acesso a Oportunidades estão representados no gráfico da Figura 12.

**Figura 12: Médias ponderadas dos tempos mínimos de deslocamento a pé (em minutos) até o equipamento de educação fundamental mais próximo**



Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração: IPEA.

Em relação ao que foi anteriormente observado para a educação infantil, menos municípios têm seus empreendimentos do PMCMV/FAR com alguma escola pública de educação fundamental acessível em igual ou menor tempo de deslocamento a pé que os moradores de aglomerados subnormais e de

domicílios de renda per capita até 1 SM, em média. Neste grupo estão: São Gonçalo e São Paulo (tanto em relação aos AGSN como aos domicílios até 1 SM); e Campinas, Guarulhos, Brasília, Porto Alegre e Rio de Janeiro (apenas em relação aos AGSN). Em todos eles, com exceção de Brasília, a média dos tempos mínimos é inferior a 15 minutos de caminhada do PMCMV/FAR até a escola fundamental mais próxima. Com os melhores desempenhos, na média municipal do PMCMV/FAR, estão as cidades de São Paulo (7 minutos), São Gonçalo (10 minutos), Guarulhos e Porto Alegre (11 minutos).

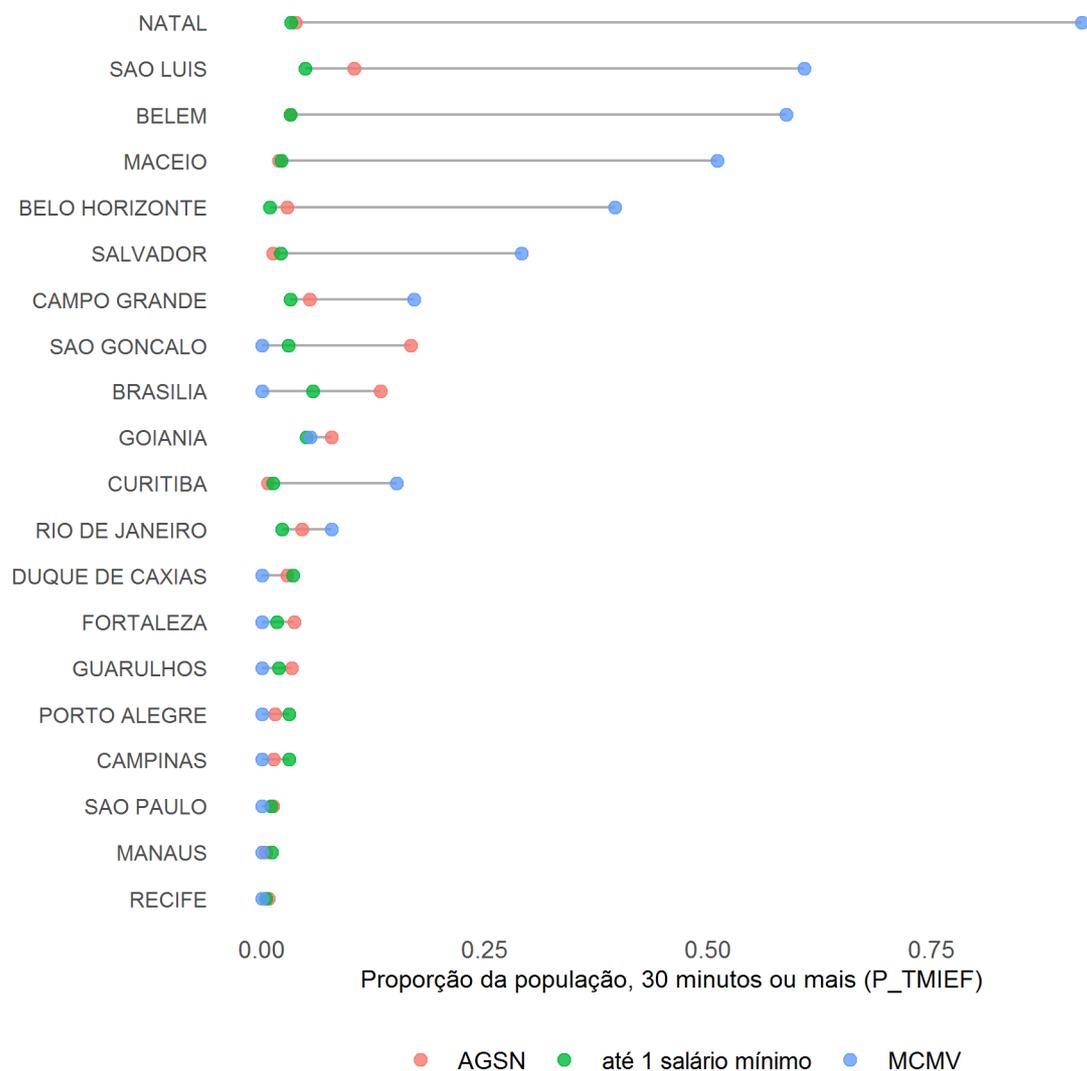
O próximo grupo é, portanto, o mais numeroso, compreendendo os municípios nos quais os moradores do PMCMV/FAR gastam mais tempo em relação aos moradores de AGSN e de domicílios de renda per capita até 1 SM, em média, para chegar até a escola fundamental mais próxima. A pior situação está no município de Natal (que repete aqui a pior situação na análise da acessibilidade aos equipamentos de saúde), onde o tempo médio de deslocamento, a partir do PMCMV/FAR, é cerca de duas vezes e meia o tempo médio mostrado pelos domicílios de renda per capita até 1 SM. Os 13 municípios neste grupo assim se distribuem, do melhor para o pior: Manaus, Recife, Goiânia, Curitiba, Duque de Caxias, Salvador, Campo Grande, Fortaleza, São Luís, Maceió, Belo Horizonte, Belém e Natal<sup>55</sup>.

Na Figura 13 estão as proporções de cada subpopulação que apresenta tempos mínimos de deslocamento de 30 ou mais minutos até o equipamento de educação fundamental mais próximo.

---

<sup>55</sup> Apesar de estarem neste grupo, se considerado o tempo de deslocamento, em valores absolutos, Manaus e Recife mostram bom desempenho, com 10 minutos, em média, de caminhada até a escola fundamental mais próxima; e Salvador e Curitiba também estão dentro do limiar de 15 minutos.

**Figura 13: Proporções de unidades habitacionais e domicílios com tempos mínimos de deslocamento a pé de 30 ou mais minutos até o equipamento de educação fundamental mais próximo**



Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração: IPEA.

Nota-se que em 11 municípios a proporção de unidades habitacionais do PMCMV/FAR que está a 30 ou mais minutos de caminhada de uma escola de educação fundamental é menor que a respectiva proporção de domicílios em AGSN ou com renda até 1 SM. São Gonçalo, São Paulo, Campinas, Guarulhos, Brasília e Porto Alegre repetem o bom desempenho que foi observado acima, na análise das médias ponderadas do tempo de deslocamento. Juntam-se a este grupo as cidades de Duque de Caxias, Fortaleza, Goiânia, Manaus e Recife.

Por sua vez, os piores desempenhos neste quesito ocorrem em Maceió, Natal, Salvador, São Luís, Belém, Curitiba e Belo Horizonte, cidades em que as proporções de unidades habitacionais do PMCMV/FAR com tempos de deslocamento de 30 minutos ou mais são 6 ou mais vezes maiores que as respectivas proporções de domicílios em AGSN ou até 1 SM, na mesma condição.

Também aqui cabe observar que mesmo Natal, Maceió e São Luís, assim como outras cidades já citadas, têm alguns empreendimentos do PMCMV/FAR com boa localização em relação aos equipamentos de ensino fundamental, mas são casos muito excepcionais, mostrados por pontos isolados no gráfico que está no Apêndice.

Por outro lado, selecionando-se apenas os empreendimentos cujos equipamentos de educação fundamental mais próximos estão a 30 minutos ou mais de caminhada, constata-se que ocorrem em 10 municípios, ou seja, um a menos do que foi observado para os equipamentos de educação infantil (ver Apêndice E). Contudo, o número total de unidades habitacionais que estão nesta situação é maior, ultrapassando 29 mil UH, o que equivale, aproximadamente, a 16% do total de UH financiadas pelo PMCMV/FAR, consideradas nesta análise. Quanto aos municípios onde há as maiores ocorrências, são os mesmos: São Luís (as mesmas 7328 UH), Maceió (6099) e Salvador (4200), seguindo-se, em ordem decrescente, Belém, Rio de Janeiro, Natal, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba e Goiânia.

#### 9.4 Comparação com imóveis da União

A Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que instituiu o Programa Casa Verde Amarela (PCVA), dispõe em seu art. 7º que a União poderá destinar bens imóveis a entes privados, dispensada autorização legislativa específica, para o alcance dos objetivos de políticas públicas habitacionais. Nesse sentido, pode ser interessante verificar o potencial de acesso a oportunidades de imóveis ociosos da União, que poderiam ser utilizados na produção de empreendimentos habitacionais como os do PMCMV/FAR ou assemelhados.

Outra ação do governo federal que caminha no mesmo sentido é o Programa “Aproxima”, do Ministério da Economia (ME), que não foi ainda lançado. Seu objetivo é fazer parcerias com governos locais e atrair a iniciativa privada para construir empreendimentos imobiliários em terrenos ociosos da União, de maneira condicionada à utilização de parcela do empreendimento na provisão de habitações de interesse social.

Para verificar quais terrenos da União estariam de fato bem localizados nas cidades, o ME solicitou ao Ipea a análise da inserção urbana de um conjunto de 48 terrenos, localizados em 16 grandes cidades. Os indicadores utilizados para tal análise são os mesmos que a presente avaliação empregou, conforme foram calculados pelo Projeto Acesso a Oportunidades do Ipea (PEREIRA et al., 2020). As cidades nas quais estão localizados os terrenos analisados são as mesmas da presente seção de avaliação, correspondendo à primeira versão do Projeto Acesso a Oportunidades, cujo ano-base é 2019, com exceção dos municípios que não são capitais estaduais: Campinas e Guarulhos (SP), e Duque de Caxias e São Gonçalo (RJ).

Assim, apresenta-se, de forma resumida, os achados da análise dos imóveis da União realizada pelo IPEA para o Programa Aproxima (PEREIRA e BRAGA, 2021). Em cada município, o ME indicou de dois a quatro terrenos, cujos indicadores de acesso a oportunidades foram medidos. Para avaliar se a localização desses terrenos é “boa”, propõe-se aqui a sua comparação com a localização dos empreendimentos do PMCMV/FAR entregues até 2019 nas mesmas cidades. Outra comparação dá-se entre a localização dos terrenos e uma localização “média” de cada cidade, considerada como a média das células em que a área urbana de cada cidade foi dividida, para as finalidades do Projeto Acesso a Oportunidades, ponderada pela população de cada uma dessas unidades espaciais.

A tabela a seguir resume os valores do indicador de acessibilidade a empregos, em cada município, em um mesmo tempo de caminhada de 30 minutos.

**Tabela 57: Proporção do total de empregos formais dos municípios, acessíveis em deslocamento a pé de até 30 minutos.**

Município	Média PMCMV	Média imóveis da União	Média todas as células	Média imóveis da União / Média PMCMV	Média imóveis da União / Média todas as células
BELEM	0,4%	2,0%	4,6%	5,32	0,43
BELO HORIZONTE	0,2%	0,4%	1,8%	2,18	0,20
BRASILIA	0,4%	2,1%	0,7%	5,19	2,96
CAMPO GRANDE	0,5%	2,1%	2,4%	4,47	0,86
CURITIBA	0,2%	3,9%	2,0%	19,27	1,95
FORTALEZA	0,7%	1,0%	2,1%	1,59	0,49
GOIANIA	0,1%	5,7%	2,2%	62,30	2,58
MACEIO	0,1%	1,1%	4,5%	7,13	0,23
MANAUS	0,3%	1,7%	1,8%	5,43	0,93
NATAL	0,8%	9,2%	4,3%	11,63	2,14
PORTO ALEGRE	1,0%	4,0%	3,1%	4,11	1,30
RECIFE	5,8%	8,2%	3,3%	1,41	2,48
RIO DE JANEIRO	0,4%	1,2%	0,9%	2,83	1,33
SALVADOR	0,2%	4,9%	1,8%	26,85	2,72
SAO LUIS	0,1%	5,1%	2,8%	36,44	1,82
SAO PAULO	0,2%	0,7%	0,6%	3,34	1,21

Fonte: Pereira et al. (2020); Pereira e Braga (2021). Elaboração: IPEA.

Verifica-se que, em todos os 16 municípios analisados, os imóveis da União mostram, em média, melhor acessibilidade a empregos que os empreendimentos do PMCMV/FAR, considerados em sua média ponderada pelo número de unidades habitacionais. As maiores diferenças entre os valores deste indicador correspondem a municípios que estão entre aqueles que tiveram as piores avaliações do PMCMV/FAR, chegando a um ponto máximo em Goiânia, onde os imóveis da União considerados nesta análise, em média, proporcionariam o acesso a 62 vezes o número de empregos que se poderia alcançar a partir das localizações dos conjuntos habitacionais do PMCMV/FAR, em média, no mesmo tempo de deslocamento. Na sequência, São Luís, Salvador, Curitiba e Natal também apresentam imóveis da União muito bem localizados em comparação com o PMCMV/FAR. *Grosso modo*, a alta frequência de boas localizações desses terrenos da União em capitais do Nordeste “compensaria” o mau desempenho observado para o PMCMV/FAR nas mesmas cidades.

Contudo, nem sempre a destinação de imóveis da União poderia ser uma garantia de melhor inserção urbana. Conforme se pode ver, na Tabela 57, pela divisão da média da acessibilidade a empregos entre os imóveis da União pela média do mesmo indicador para todas as células de cada município, há 6 cidades em que a média dos imóveis da União estaria abaixo da média do município, de modo geral. Trata-se das capitais Belo Horizonte, Maceió, Belém, Fortaleza, Campo Grande e Manaus. Nestas cidades, em especial, a possibilidade de destinar terrenos da União para empreendimentos habitacionais deveria ser avaliada mais criteriosamente.

## 9.5 Considerações finais

Em resumo, dentre os indicadores do Projeto Acesso a Oportunidades do Ipea, utilizados para a avaliação dos empreendimentos do PMCMV/FAR, o que mostrou o pior desempenho foi a proporção de empregos formais em relação ao total de cada município, acessíveis em caminhada de até 30 minutos. Trata-se do achado mais importante, relativamente à questão de avaliação sobre acesso a oportunidades e, portanto, merecerá ser retomado no relatório de recomendações ao PMCMV/FAR.

Em praticamente todas as cidades que foram objeto desta análise, o acesso a oportunidades dos empreendimentos do PMCMV/FAR tende a ser pior quando comparado à acessibilidade média de pessoas que moram em aglomerados subnormais ou em domicílios de baixa renda, com renda per capita até 1 salário mínimo. Embora essa diferença também esteja presente nas estimativas de acesso a escolas e serviços de saúde, a pior acessibilidade a oportunidades dos empreendimentos do PMCMV/FAR mostra-se na dimensão do acesso aos empregos. Na lista de municípios apresentada acima, ainda que haja cidades de todas as grandes regiões brasileiras, é maior a frequência de capitais do Norte e do Nordeste.

Mas há exceções, como o caso de Recife. O único empreendimento do PMCMV/FAR que havia sido entregue até 2019 e, portanto, o único considerado na presente avaliação, é extremamente bem localizado, em um dos bairros considerados “nobres” da capital pernambucana, com acesso a 5,8% dos empregos formais do município, em 30 minutos de caminhada. São Paulo e Porto Alegre, além de outras cidades, contam com alguns empreendimentos bem localizados em relação aos empregos. Infelizmente, são exceções, representando um número pequeno de unidades habitacionais em relação ao total produzido pelo PMCMV/FAR. Por sua vez, Brasília, ou melhor, o Distrito Federal, mostra tal segregação socioespacial que até mesmo empreendimentos do PMCMV/FAR distantes do centro de empregos conseguem oferecer melhor acessibilidade que as localizações ocupadas pelos aglomerados subnormais da capital federal.

Sabe-se que a localização dos empregos urbanos depende de uma série de fatores, dentre os quais a existência de economias de escala e de aglomeração determinam a localização dos postos de trabalho em poucos centros, em comparação com uma dispersão bem maior das moradias. Por sua vez, sendo a oferta de terrenos escassa e inelástica, as populações de mais alta renda historicamente vêm conseguindo adquirir e ocupar as porções mais acessíveis às amenidades urbanas, que incluem as oportunidades de emprego e os serviços como saúde e educação. Dificilmente uma política pública de habitação isoladamente conseguirá produzir alterações substanciais na localização dos empregos – resta, assim, buscar atuar sobre a localização das moradias.

Uma oportunidade de melhoria seria gerar maior integração entre políticas habitacionais e de transporte. Isso poderia ser feito, seja com a construção de novas unidades habitacionais ao longo de corredores de transporte de média e alta capacidades já existentes, seja com a reorganização de linhas de transporte público existentes para aumentar a conectividade e frequência de linhas que aumentem o acesso dos conjuntos do PMCMV/FAR aos bolsões de emprego e serviços públicos essenciais.

Outra possibilidade seria utilizar-se de políticas públicas que já estão sendo implementadas, no sentido de mitigar segregação socioespacial tal como a vigente entre os empreendimentos do PMCMV/FAR. O modo sugerido de fazê-lo envolve a utilização de terrenos mais bem localizados, relativamente à oferta de empregos formais nas grandes cidades, para a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social do PMCMV ou de outro programa ou política pública que venha a sucedê-lo, voltado ao mesmo público alvo, como o recém criado Programa Casa Verde Amarela.

Especificamente, indica-se aqui a disponibilização de imóveis da União para a produção desses conjuntos habitacionais. Neste sentido, a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que instituiu o Programa Casa Verde Amarela (PCVA), preenche um primeiro requisito normativo. Em seu art. 7º, a lei dispõe que a União poderá destinar bens imóveis a entes privados, dispensada autorização legislativa específica, para o alcance dos objetivos de políticas públicas habitacionais. Entende-se que a inserção de tal dispositivo na lei poderá facilitar sobremaneira os trâmites administrativos de destinação de imóveis da União para a produção de empreendimentos habitacionais como os do PMCMV/FAR ou assemelhados.

Conforme apresentado na subseção anterior, esta via tem o potencial de entrega de imóveis melhor localizados, em termos de acesso a oportunidades, em particular no caso de acesso a empregos. Porém, cabe ressaltar que esta alternativa não deverá prescindir da análise individual, caso a caso,

dos imóveis da União a serem eventualmente destinados, de modo a realmente se poderem extrair benefícios dessa iniciativa.

## 10 Conclusões

O Programa Minha Casa Minha Vida é a principal política de acesso à moradia, especialmente para o público de renda mais baixa, tendo contado com mais de R\$ 223,1 bilhões de reais entre 2009 e 2019, a preços de 2019, em subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários) e privados (financiamentos do FGTS com descontos).

Os subsídios do Programa são subvenções que permitem famílias adquirirem a casa própria a 10% do seu custo de produção, incentivos às empresas de construção civil através da possibilidade de pagamento unificado de tributos federais a 1% da receita e também compreendem descontos em financiamentos com recursos do FGTS. Os subsídios públicos cresceram inicialmente com a expansão dos recursos para o FAR, a principal modalidade do Programa e na Faixa 1, para o público de até R\$ 1.800,00 mensais de renda, mas atualmente se reduziram a um nível inferior aos subsídios privados do FGTS, que atende as Faixas 1,5 e 2.

Ao longo do Programa, foram mais de 5 milhões de UHs contratadas e mais de 4 milhões em entregas até 2019. Porém, o déficit habitacional (quantitativo) se elevou de 5,8 milhões de domicílios em 2011 para 6,4 milhões em 2015 e se estagnou ao redor do nível de 6 milhões até 2019.

A análise realizada mostra que, em um cenário razoável baseado nas regras de acesso ao Programa e nas características dos domicílios, o estoque de déficit habitacional em 2019 poderia ter sido maior, por exemplo, em 1,4 milhões de moradias, caso o PMCMV não existisse.

Isso se deve principalmente ao fato de que a maior parte das entregas do Programa foram na Faixa 2, ao passo que o déficit se concentra na Faixa 1. Além disso, muitos domicílios elegíveis a essa faixa pelo critério de renda não estão em situação de déficit habitacional. Em que pese esse exercício não ser uma estimativa rigorosa de causalidade, apontam-se limites ao que o Programa poderia ter atingido.

Dessa forma, não é possível concluir que a política é eficiente na redução do déficit, mas também é preciso reconhecer que ela alcançou certo nível de efetividade. Se, por um lado, a hipótese de que a atuação do PMCMV não teria causado impacto algum no déficit habitacional seria pessimista demais, por outro, também fica evidente que sua eficiência e efetividade precisam de aprimoramentos. Nesta avaliação, buscou-se analisar o Programa com foco no seu desenho, governança, focalização e efetividade para encontrar possibilidades de melhoria na política pública.

Um primeiro aspecto do desenho do Programa é a forma como os recursos e metas físicas são alocados em termos geográficos. As contratações do PMCMV não se distribuíram de forma homogênea entre as regiões do País. Na Faixa 1, houve uma concentração nas regiões Nordeste e Sudeste, ao passo que os recursos da Faixa 1,5 e 2 ficaram com maior peso nas regiões Sudeste e Sul. Esse aspecto regional dos recursos era esperado, uma vez que, para a Faixa 1, existe um foco social, mas também uma restrição técnica de capacidade de lançar grandes empreendimentos de habitação, de forma que não surpreende a relevância da região Nordeste viz. as regiões Norte e Centro-Oeste, ao passo que a região Sudeste é muito importante em qualquer Faixa devido à concentração populacional e do emprego, levando a necessidades de moradia.

A despeito da distribuição esperada no nível agregado por regiões, no nível municipal, encontrou-se uma relação linear relevante entre as contratações do Programa e o nível do déficit no município, embora não muito forte. Um fator que pode levar a uma distribuição municipal menos focalizada é que os estados têm diferentes necessidades de ações voltadas à redução do déficit quantitativo conforme a distribuição da localização dos domicílios entre capital, região metropolitana ou interior. O mesmo também pode ser dito quanto à regularização fundiária e à melhoria habitacional, que são aspectos que terão de ser monitorados para o Programa Casa Verde e Amarela.

O déficit habitacional quantitativo urbano pode ser muito concentrado na capital, como acontece sobretudo nos estados da região Norte, com destaque para Roraima (91%) e Amazonas (74%), ou pouco concentrado na capital, como ocorre no Espírito Santo (9%). A concentração na região metropolitana varia de valores próximos a zero, no Maranhão (3%) e Amazonas (4%), a 40% no Espírito Santo. No interior, o índice varia de 9%, em Roraima, a 80%, em Santa Catarina.

Já o indicador de regularização fundiária pode ser muito ou pouco concentrado na capital, como são, respectivamente, os casos de Alagoas (75%) e Minas Gerais (6%). Isso também vale para a concentração na região metropolitana, que varia de valores próximos a 0%, em Goiás, Amazonas e Maranhão, a 72%, no Espírito Santo. No interior, o índice varia de 12%, no Rio de Janeiro, a 85%, no Mato Grosso. Com relação às necessidades de melhoria habitacional, conclusões similares podem ser obtidas. Por exemplo, o indicador está concentrado no interior para o caso do Rio Grande do Sul (93%), mas no interior do Rio de Janeiro o mesmo indicador tem peso de apenas 27% dos domicílios.

Dessa forma, alocação de recursos discriminando entre capital, região metropolitana e demais municípios poderia elevar a focalização municipal do Programa, com relação ao déficit habitacional quantitativo e qualitativo.

Com relação à Faixa 1, também é necessário apontar deficiências na seleção de beneficiários, apesar dos diversos avanços já obtidos recentemente. A renda em si não é suficiente para enquadrar a família no déficit de forma satisfatória: aproximadamente 39% das famílias sem domicílio próprio e com renda abaixo de R\$ 1.800,00 se enquadram no déficit habitacional. Ou seja, a seleção de beneficiários sem observar o efetivo enquadramento no déficit tem o potencial de alocar uma quantidade significativa de moradias a famílias de renda baixa, mas que não estão em situação precária de moradia, adensamento ou ônus excessivo com aluguel.

Sobre esse ponto, destaca-se que não se entra no mérito de se a provisão habitacional a pessoas oficialmente fora da estatística do déficit habitacional seria indevida ou não, pois pode representar, ainda assim, uma melhoria importante nas condições de moradia da pessoa. Por exemplo, uma família com renda comprometida com aluguel pouco abaixo do piso de 30% para enquadramento no déficit também poderia se beneficiar significativamente da casa própria.

Analisando a efetividade do Programa nas 20 maiores cidades do país, dentre os beneficiários do PMCMV/FAR que foram encontrados entre os inscritos no CadÚnico no ano anterior à assinatura do contrato referente à unidade habitacional, cerca de 31% estavam em situação de déficit habitacional. Com base nos mesmos dados, também se verificou que a incidência do déficit habitacional foi 43% maior entre os mutuários do PMCMV/FAR, em relação às famílias que não foram beneficiárias do programa. Assim, nas 20 cidades analisadas, pode-se dizer que o PMCMV/FAR teve uma boa focalização de seu público alvo por atingir famílias com probabilidade significativamente maior de pertencer ao déficit, em que pese existir espaço para melhorias.

Nesse sentido, o MDR iniciou o uso do CadÚnico para o processo de seleção, conforme estabelece a Portaria MDR 2.081/2020, podendo aprimorar a identificação de pessoas em situação de déficit habitacional. Como uma das imperfeições do CadÚnico é o fato de os dados serem autodeclarados, possivelmente seria importante implementar metodologias de verificação *in loco* da situação de déficit, ainda que por amostragem probabilística.

Além disso, a base pode não abranger o total de pessoas que precisam de moradia, sendo incapaz de identificar uma parcela considerável da demanda concreta dos municípios, em particular para famílias com renda familiar per capita acima de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, mas ainda menor que o limite da Faixa 1. Isso ocorre porque as famílias cadastradas no CadÚnico, em geral, devem possuir renda menor que a renda das famílias do público-alvo da Faixa 1 do PMCMV e é possível que parte desse público não seja beneficiário de nenhum programa social do governo federal e não tenha motivos para se cadastrar.

Tal demanda habitacional também pode ser proveniente de reassentamento em decorrência de calamidades e da localização em áreas de risco ou da ocupação territorial sem padrões urbanísticos

mínimos, e daí estarem ligados a obras de reurbanização de favelas. Pode, ainda, simplesmente estar relacionada às obras de infraestrutura urbana.

Assim, selecionar famílias de baixa renda do CadÚnico pode não ser suficiente para garantir o foco no combate ao déficit habitacional, por meio do PMCMV/FAR. Segue-se que é importante promover a inclusão dos cadastros habitacionais municipais no CadÚnico, assim como do público pertencente a áreas de risco mais graves ou na iminência de reassentamento em virtude de obras, visando garantir a cobertura da seleção sobre todo o público elegível.

Por outro lado, na aplicação do requisito de renda em si, não se observou problemas de implementação relevantes. Os resultados dos cruzamentos de dados realizados indicam que há casos de incompatibilidade de renda por parte de beneficiários enquadrados pela Caixa na Faixa I, porém, em valores percentuais pouco significativos (5,8%), que se mostram insuficientemente representativos para comprometer a efetividade geral do Programa.

Mesmo assim, verifica-se uma oportunidade de aperfeiçoamento da metodologia de análise de renda haja vista que a Caixa não utiliza a base do Sistema de Benefícios da Previdência Social (SISBEN) para o levantamento do valor da renda das famílias potenciais beneficiárias. Além disso, seria interessante que o Agente operador averiguasse os casos encontrados, para verificar possíveis falhas nos procedimentos de validação dos dados.

No que tange ao pós-entrega, verificou-se certa incompatibilidade entre os endereços de beneficiários no PMCMV e os endereços constantes em bases de dados de energia elétrica. Além disso, dados do Sistema de Verificação de Ocupação Irregular da Caixa indicam a existência de imóveis do PMCMV com situações de ocupação irregular apontadas à Caixa.

Apesar de o cruzamento desses dados apontar, para a grande maioria dos beneficiários, endereço da conta de energia compatível com o do imóvel do PMCMV, o quantitativo de incompatibilidade de endereço mostra-se representativo ao apontar, por amostragem, possíveis indícios de que o beneficiário não reside no imóvel do Programa em 17,5% dos casos.

Sobre esse ponto, verifica-se uma lacuna no que diz respeito à definição dos agentes responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais firmadas pelos beneficiários do PMCMV no pós-entrega dos imóveis, bem como quanto à verificação da ocorrência de finalidade diversa da unidade habitacional, que deveria ser buscada ativamente pelo gestor do Programa. Em particular, os Agentes Financeiros também poderiam atuar na averiguação dos casos de incompatibilidade entre os endereços de beneficiários do PMCMV com as bases de dados de energia elétrica.

Talvez uma parte do que explica a não-permanência do beneficiário no imóvel recebido é o baixo acesso a oportunidades de emprego, saúde e educação. Em praticamente todas as 20 maiores cidades, o acesso a oportunidades dos empreendimentos do PMCMV/FAR tende a ser pior quando comparado à acessibilidade média de pessoas que moram em aglomerados subnormais ou em domicílios de baixa renda, com renda per capita até 1 salário mínimo. No caso, o acesso a empregos é o mais prejudicado.

Difícilmente uma política pública de habitação isoladamente conseguirá produzir alterações substanciais na localização dos empregos. Resta, assim, buscar atuar sobre a localização das moradias, seja no sentido de melhorar sua integração ao transporte urbano, seja no de buscar terrenos mais bem localizados para a produção habitacional.

Porém, dadas as restrições orçamentárias da conjuntura fiscal pela qual o País passa, avalia-se que a situação habitacional das famílias de mais baixa renda, que ainda não foram contempladas pelo PMCMV, apresenta perspectiva de estagnação. No curto prazo, no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela, deve-se priorizar apenas a finalização de obras em andamento e as famílias vítimas de calamidade ou de reassentamentos do PAC, não havendo previsão de novas contratações. Assim,

torna-se cada vez mais importante elevar a eficiência na condução do Programa para que se possa atingir seus objetivos. Neste aspecto, diversas oportunidades de melhorias foram encontradas.

Nos normativos não há regras claras e completas com todas as responsabilidades, as obrigações e as sanções em caso de descumprimentos, dificultando uma ação efetiva do ministério. Os problemas são identificados, mas o MDR tem dificuldades em demandar ao gestor operacional e às instituições financeiras as devidas correções. No caso particular do FAR, especialmente a Portaria MCidades nº 114/2018, não possuem dispositivos suficientes que orientem de forma detalhada a efetiva ação do MDR em relação à retomada de obras paralisadas, por meio da concessão de aportes adicionais ou suplementações.

Também se verificou que as bases de dados apresentam muitas inconsistências e nem todas as informações obrigatórias são produzidas e apenas parte das informações consideradas úteis pelo gestor são repassadas. Dessa forma, seria importante que o MDR realizasse uma revisão dos normativos, estabelecendo os papéis de todos os envolvidos, além de criar formas de discussão conjunta para a resolução de conflitos e melhorar a qualidade dos dados para acompanhamento do Programa.

Não só as inconsistências dos dados prejudicam o acompanhamento do Programa, mas também a inexistência de metas associadas aos indicadores impede que seja feita uma avaliação quanto ao desempenho do programa, visto que não há base para comparação, podendo levar o gestor a tomar decisões sem levar em consideração a realidade dos dados apurados. O uso somente de indicadores quantitativos é insuficiente para mensurar o desempenho do programa e deixa de refletir as questões de qualidade associadas aos empreendimentos habitacionais.

Deve-se destacar adicionalmente que as atividades de acompanhamento do Programa são realizadas em prazo muito dilatado ou são insuficientes, a exemplo do posicionamento sobre obras paralisadas, da melhoria do acompanhamento do programa por meio de indicadores; e da implantação de melhorias das bases de dados. As lacunas normativas também decorrem das falhas organizacionais.

Por isso, é importante que novos indicadores sejam construídos, quantitativos e qualitativos, dos empreendimentos do PMCMV/FAR, associá-los a metas e estabelecer prioridades de atuação relacionadas à gestão do FAR.

A avaliação também analisou a questão do *spread* bancário cobrado pela Caixa. Dado o foco na modalidade de financiamento nos próximos anos, uma redução do *spread* permitiria aumentar o alcance da política ao torná-la mais barata para o mutuário final, já que o subsídio público nas Faixas 1,5 e 2 complementam aqueles do FGTS. Nos últimos anos, o *spread* livre apresentou tendência declinante junto com a taxa de juros básica da economia (SELIC – embora não proporcionalmente), ao passo que o *spread* do crédito direcionado apresentou tendência de elevação. Estudos que analisem a evolução do *spread* mais específico para o mercado imobiliário com recursos direcionados seriam necessários, porém é patente a concentração da atuação da Caixa no programa, uma vez que detém mais de 90% das operações, as quais divide com o Banco do Brasil. Possivelmente pela indução da concorrência, a política ganharia maior alcance e menores custos ao mutuário final.

Por fim, também seria interessante avançar na utilização de imóveis públicos que estejam ociosos, reduzindo o investimento necessário no empreendimento. Maior empenho nesse sentido também pode levar a moradias de melhor qualidade: a avaliação encontrou que terrenos doados pelos entes subnacionais tendem a ter características desejáveis, como maior proximidade a transporte público e a equipamentos de ensino. No Programa Casa Verde e Amarela, existe um dispositivo que poderá facilitar sobremaneira os trâmites administrativos de destinação de imóveis da União para a habitação social, priorizando o foco no público da antiga “Faixa 1” do PMCMV. Esta alternativa tem um grande potencial, pois a análise de imóveis da União em 16 municípios verificou que, em média, essas unidades tinham melhor acessibilidade a empregos que os empreendimentos do PMCMV/FAR.

## Referências

ANDRADE, Alice Rosado. Análise da implementação do Programa Nacional de Habitação Rural em Municípios da Microrregião de Viçosa – MG. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa.

ARAGÃO, Danilton Luis Lima Jesus de; HIROTA, Ercília Hitomi. Sistematização de requisitos do usuário com o uso da Casa da Qualidade do QFD na etapa de concepção de unidades habitacionais de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. **Ambiente Construído**, v. 16, n. 4, p. 271-291, 2016. doi:10.1590/s1678- 86212016000400118

ARELLANO, M.; BOND, S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and na application to employment equations. **The Review of Economic Studies**, v. 58, n. 2, p 277-297, 1991.

BALBIM, Renato. Serviço de moradia social ou locação social: Alternativas à política habitacional. **Texto para Discussão**, IPEA, 2015, nº 2134.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Juros e Spread Bancário no Brasil**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/jurospread112001.pdf> Acesso em: 11 de dezembro de 2020.

BOLTER, Jairo Alfredo Genz. Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias**. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**, volume 1. Brasília, 2018a.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República *et al.* **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2. Brasília, 2018b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Orçamento de Subsídios da União**, 4ª Edição. Brasília, DF, 2020a. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao>. Acesso em 10 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2017 Série 2015 a 2020**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/dgt-bases-efetivas>. Acesso em 10 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) PLOA 2021**. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa>. Acesso em 10 de dezembro de 2020.

FEBRABAN. **Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil**. 1ª edição, 2018.

CAETANO, Marcelo Oliveira; SELBACH, João Batista Oliveira; GOMES, Luciana Paulo. Composição gravimétrica dos RCD para a etapa de acabamento em obras residenciais horizontais. **Ambiente Construído**, v. 16, n. 2, p. 51-67, 2016. doi:10.1590/s1678-86212016000200079

CAMARGO, Camila Moreno. Minha Casa Minha Vida – Entidades: Novos arranjos para a operação da política habitacional no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 35, nº 101, 2020.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. 2010.

DE DUREN, Nora Ruth Libertun. Why there? Developers' rationale for building social housing in the urban periphery in Latin America. **Cities**, v. 72, p. 411-420, 2018.

DENALDI, Rosana et al. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. **Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (sal)/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea)**, 2015.

DOS SANTOS, Larissa Dias Puerta; DE SOUZA PINTO, Felipe Chiarello; ROCHA, Jaqueline Pereira Justino. O IPTU progressivo como instrumento de política urbana: análise dos dados elaborados no município de São Paulo. **Direito Público**, v. 17, n. 91, 2020.

HUCHZERMEYER, Marie; MISSELWITZ, Philipp. Coproducing inclusive cities? Addressing knowledge gaps and conflicting rationalities between self-provisioned housing and state-led housing programmes. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 20, p. 73-79, 2016. doi:10.1002/ad.2048

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro, 2020

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico**. Texto para discussão 53. Vitória: IJSN, 2015.

JACOVINE, T.C.; FEITOSA, F.F. **Diagnóstico habitacional e desafios: avançando na identificação e mensuração do deficit habitacional dentro e fora dos assentamentos precários. O caso da Região do Grande ABC**. In: II URB Favelas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 23 a 26 de novembro de 2016. Anais..., Rio de Janeiro: UFRJ, 2016.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), nº 1853, 2013.

KRAUSE, Cleandro; SIMÕES, Pedro Reis. **AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA PRODUTO INTERMEDIÁRIO 2 – IPEA**. Mimeo. 2020.

KOWALTOWSKI, Doris CCK et al. A critical analysis of research of a mass-housing programme. **Building Research & Information**, v. 47, n. 6, p. 716-733, 2019.

KOWALTOWSKI, Doris CCK; GRANJA, Ariovaldo Denis. The concept of desired value as a stimulus for change in social housing in Brazil. **Habitat international**, v. 35, n. 3, p. 435-446, 2011. doi:10.1016/j.habitatint.2010.12.002

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. **CaderNAU**, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MOREIRA, Vinícius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Filipe Maciel. 'Minha Casa Minha Vida' em números: quais conclusões podemos extrair? **IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**. 2017.

NISHIMURA, Fábio; FREITAS, Carlos Eduardo de; ALMEIDA, Roselaine. Impacto do Financiamento Habitacional Sobre o Mercado de Trabalho na Construção Civil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 72, n. 4, p. 497-514, 2018.

PEREIRA, R.H.M. et al. **Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras – 2019**. Texto para discussão do Ipea 2535. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/acessoopportunidades/>

PEREIRA, R.H.M. et al. **Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: o uso do transporte coletivo e individual**. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

PEREIRA, R.H.M.; BRAGA, C. K. V. **As condições de acessibilidade urbana dos terrenos vazios da União nos centros urbanos**. Nota Técnica - 2021 - Abril - Número 24 - Dirur. Brasília: Ipea, 2021.

SERAPIÃO, Fernando. Linking the formal and informal: Favela urbanisation and social housing in São Paulo. *Architectural Design*, v. 86, n. 3, p. 70-79, 2016. doi:10.1002/ad.2048

SOARES, Rafaela da Conceição<sup>1</sup> et al. Verificação de manifestações patológicas em condomínios residenciais do programa “minha casa, minha vida” ocasionados por falta de manutenção preventiva da baixada cuiabana. ANAIS. In: **1º Congresso Brasileiro de Patologia das Construções, Foz do Iguaçu–PR**. 2014.

VIANA, RAFAEL ROCHA. **Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias**. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, 2017.

## Apêndice A: Metodologia de mensuração do déficit quantitativo e qualitativo – 2016 a 2019

A metodologia aqui exposta segue estritamente a metodologia utilizada pela FJP para todos os casos em que a amostra e as questões da PNAD Contínua permitem utilizá-la. As considerações sobre os ajustes realizados são apresentadas a seguir, para o déficit quantitativo e qualitativo.

### Déficit quantitativo

Na estimativa do número de domicílios improvisados, entre 2016 e 2019, primeiramente foi calculada, por Unidade da Federação<sup>56</sup>, a diferença entre a população estimada pelo IBGE e pela PNAD Contínua. Esta é a estimativa para a população de domicílios improvisados e coletivos.

Para calcular a população residente em domicílios improvisados, foi utilizada a proporção média nacional entre habitantes de domicílios improvisados e coletivos observada nas PNADs 2011 a 2015. Para estimar o quantitativo de domicílios improvisados, utilizou-se a proporção média nacional do número de domicílios improvisados com relação aos seus habitantes, entre 2011 e 2015.

Para calcular o número de domicílios com famílias conviventes em coabitação involuntária, entre 2016 e 2019, partiu-se da informação existente do quantitativo de domicílios não nucleares, definidos aqui como aqueles com pelo menos um indivíduo que não seja cônjuge, filho ou enteado do responsável. Domicílios com famílias conviventes (com duas ou mais famílias) são um subconjunto<sup>57</sup> dos domicílios não nucleares.

Desta forma, estimou-se o número de domicílios com famílias conviventes entre 2016 e 2019 multiplicando o número de domicílios não nucleares pela proporção média entre domicílios com famílias conviventes e domicílios com famílias não nucleares, de 2011 a 2014. Para estimar o número de famílias em coabitação involuntária, foi utilizada a proporção média entre famílias em coabitação involuntária e famílias conviventes, de 2011 a 2014.

### Déficit qualitativo

Com relação ao déficit qualitativo, são feitas algumas considerações sobre mudanças na formulação das questões que impactaram o resultado da estimativa, no caso do componente Ausência de Banheiro Exclusivo, ou impossibilitaram o cálculo direto do indicador, no caso do componente 'Esgotamento Sanitário' entre 2016 e 2018. Por fim, a metodologia de cálculo do indicador de déficit qualitativo total é explicitada.

A Tabela 58 é um excerto dos dicionários da PNAD 2015 e da PNAD Contínua e ilustra as alterações nas variáveis utilizadas nas estimativas destes dois componentes.

---

<sup>56</sup> As estimativas por UF foram utilizadas na construção das tabelas de indicadores regionais.

<sup>57</sup> Mais de 99% do conjunto de domicílios conviventes está inserido no conjunto de domicílios definidos como não nucleares, pela média das PNADs 2011 a 2014.

**Tabela 58: Variáveis utilizadas e suas mudanças**

Ausência de Banheiro Exclusivo				
Código	Quesito	Categorias		Período
V0216	Uso do banheiro ou sanitário	2	Só do domicílio	Até 2015
		4	Comum a mais de um domicílio	
			Não aplicável	
S01011	Quanto banheiros, sanitários ou buracos para dejeções existem neste domicílio para uso exclusivo dos moradores?	00 a 15	banheiro(s), sanitário(s) ou buraco(s) para dejeções	2016
S01011B	Quanto banheiros (com chuveiro e vaso sanitário) de uso comum a mais de um domicílio existem neste terreno ou propriedade?	00 a 15	banheiro(s) com chuveiro (ou banheira) e vaso sanitário (ou privada)	2017 a 2019
			Não aplicável	
Esgotamento Sanitário				
Código	Quesito	Categorias		Período
V0217	Forma de escoadouro do banheiro ou sanitário	1	Rede coletora de esgoto ou pluvial	Até 2015
		2	Fossa séptica ligada a rede coletora de esgoto ou pluvial	
		3	Fossa séptica não ligada a rede coletora de esgoto ou pluvial	
		4	Fossa rudimentar	
		5	Vala	
		6	Direto para o rio, lago ou mar	
		7	Outra forma	
			Não aplicável	
S01012	De que forma é feito o escoadouro deste(s) banheiro(s) ou sanitário(s) ou buracos para dejeções?	1	Rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede	2016 a 2018
		2	Fossa não ligada à rede	
		3	Vala	
		4	Rio, lago ou mar	
		5	Outra forma (especifique)	
			Não aplicável	
S01012A	Para onde vai o esgoto do banheiro (sanitário ou buraco de dejeção)?	1	Rede geral, rede pluvial	2019
		2	Fossa séptica ligada à rede	
		3	Fossa séptica não ligada à rede	
		4	Fossa rudimentar	
		5	Vala	
		6	Rio, lago ou mar	
			Não aplicável	

Fonte: Dicionários da PNAD 2015 e da PNAD Contínua de 2016 a 2019

A mudança na formulação da questão sobre o uso do banheiro ou sanitário gerou um aumento de nível da estimativa do componente Ausência de Banheiro Exclusivo entre 2016 e 2017, como mostrado na seção de resultados.

Com relação ao componente Esgotamento Sanitário, houve junção das respostas 3 - Fossa séptica não ligada a rede coletora de esgoto ou pluvial e 4 - Fossa rudimentar, da PNAD 2015, em uma só resposta, 2 - Fossa não ligada à rede, entre 2016 e 2018 (Ver Tabela 58), o que impossibilitou a separação entre fossa rudimentar, que se enquadra no déficit, e fossa séptica, que está fora do conceito de déficit.

Em 2019, a pesquisa voltou a distinguir as duas respostas e foi possível calcular o déficit conforme a metodologia da Fundação João Pinheiro.

Para os anos de 2016 a 2018, primeiramente foi obtida a quantidade de domicílios com resposta igual a 2. Deste quantitativo, buscou-se extrair o quantitativo implícito relacionado à ‘fossa rudimentar’.

Para isso, calculou-se a proporção de domicílios com resposta igual a 4 sobre aqueles com resposta igual a 3 ou 4, para 2015 e 2019. Como a proporção foi decrescente no tempo, ela foi projetada linearmente para os anos 2016, 2017 e 2018, de acordo com os valores observados em 2015 e 2019.

Estas projeções foram multiplicadas pelo quantitativo de domicílios com resposta igual a 2, entre 2016 e 2018, para estimar o número de domicílios com resposta ‘fossa rudimentar’, informação ausente na PNAD Contínua entre 2016 e 2018.

Com relação ao cálculo do déficit qualitativo total, foi considerado enquadrado o domicílio cuja resposta correspondesse a pelo menos um dos componentes do déficit. Desta forma, foi utilizada uma regra ‘ou’, de maneira que uma residência com uma ou mais características de enquadramento foi contabilizada como somente uma unidade no déficit qualitativo total, não importando o número de componentes que este domicílio apresentasse.

Para o cálculo do déficit qualitativo total entre os anos de 2016 e 2018, foram definidos aleatoriamente, dentre os domicílios da PNAD Contínua com resposta igual a 2, aqueles com a presença de ‘fossa rudimentar’, até o limite do número de domicílios estimado (da forma como foi relatado anteriormente). O processo imputa a característica individualmente aos domicílios, e é necessário para proceder ao cálculo do déficit qualitativo total pela regra ‘ou’.

A aleatorização e posterior cálculo foram realizados 50 vezes para cada ano, de 2016 a 2018, sendo que a média das simulações resulta no valor para o déficit qualitativo total.<sup>58</sup> Para o grupo infraestrutura, que é calculado pela mesma regra ‘ou’, a partir dos componentes esgotamento sanitário, abastecimento de água, coleta de lixo e energia elétrica, o mesmo procedimento foi realizado.

Para os anos de 2016 a 2018, primeiramente foi obtida a quantidade de domicílios com resposta igual a 2. Deste quantitativo, buscou-se extrair o quantitativo implícito relacionado à ‘fossa rudimentar’.

Para isso, calculou-se a proporção de domicílios com resposta igual a 4 sobre aqueles com resposta igual a 3 ou 4, para 2015 e 2019. Como a proporção foi decrescente no tempo, ela foi projetada linearmente para os anos 2016, 2017 e 2018, de acordo com os valores observados em 2015 e 2019.

Estas projeções foram multiplicadas pelo quantitativo de domicílios com resposta igual a 2, entre 2016 e 2018, para estimar o número de domicílios com resposta ‘fossa rudimentar’, informação ausente na PNAD Contínua entre 2016 e 2018.

Com relação ao cálculo do déficit qualitativo total, foi considerado enquadrado o domicílio cuja resposta correspondesse a pelo menos um dos componentes do déficit. Desta forma, foi utilizada uma regra ‘ou’, de maneira que uma residência com uma ou mais características de enquadramento foi contabilizada como somente uma unidade no déficit qualitativo total, não importando o número de componentes que este domicílio apresentasse.

Para o cálculo do déficit qualitativo total entre os anos de 2016 e 2018, foram definidos aleatoriamente, dentre os domicílios da PNAD Contínua com resposta igual a 2, aqueles com a presença de ‘fossa rudimentar’, até o limite do número de domicílios estimado (da forma como foi relatado anteriormente). O processo imputa a característica individualmente aos domicílios, e é necessário para proceder ao cálculo do déficit qualitativo total pela regra ‘ou’.

---

<sup>58</sup> Não houve variação expressiva entre as estimativas, dados os valores absolutos das médias encontradas. Para 2016, a média do déficit qualitativo total estimada foi de 12.549.781, enquanto a diferença entre a maior e a menor entre as 50 estimativas foi de 93.205 unidades. Para 2017, a média foi 13.031.023, e a variação máxima, 57.344. Para 2018, a média foi 12.776.439, e a variação máxima, 80.562 unidades.

A aleatorização e posterior cálculo foram realizados 50 vezes para cada ano, de 2016 a 2018, sendo que a média das simulações resulta no valor para o déficit qualitativo total.<sup>59</sup> Para o grupo infraestrutura, que é calculado pela mesma regra 'ou', a partir dos componentes esgotamento sanitário, abastecimento de água, coleta de lixo e energia elétrica, o mesmo procedimento foi realizado.

---

<sup>59</sup> Não houve variação expressiva entre as estimativas, dados os valores absolutos das médias encontradas. Para 2016, a média do déficit qualitativo total estimada foi de 12.549.781, enquanto a diferença entre a maior e a menor entre as 50 estimativas foi de 93.205 unidades. Para 2017, a média foi 13.031.023, e a variação máxima, 57.344. Para 2018, a média foi 12.776.439, e a variação máxima, 80.562 unidades.

## Apêndice B: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional para os Grupos 2 e 3

Tabela 59: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional por região e UF, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 2.000,01 e R\$ 4.000,00

Região/UF	Regularização Fundiária		Melhoria Habitacional	
	N. Domicílios	%	N. Domicílios	%
<b>Norte</b>	<b>37.859</b>	<b>3,90</b>	<b>120.038</b>	<b>17,06</b>
Rondônia	1.192	0,12	4.067	0,58
Acre	1.203	0,12	8.892	1,26
Amazonas	8.612	0,89	54.946	7,81
Roraima	750	0,08	2.811	0,40
Pará	21.000	2,16	41.447	5,89
Amapá	3.095	0,32	6.242	0,89
Tocantins	2.008	0,21	1.633	0,23
<b>Nordeste</b>	<b>206.948</b>	<b>21,31</b>	<b>133.125</b>	<b>18,92</b>
Maranhão	15.139	1,56	19.449	2,76
Piauí	3.830	0,39	5.282	0,75
Ceará	33.010	3,40	24.712	3,51
Rio Grande do Norte	4.510	0,46	3.806	0,54
Paraíba	15.599	1,61	5.509	0,78
Pernambuco	58.974	6,07	14.837	2,11
Alagoas	11.457	1,18	12.438	1,77
Sergipe	1.315	0,14	3.238	0,46
Bahia	63.114	6,50	43.854	6,23
<b>Sudeste</b>	<b>559.298</b>	<b>57,59</b>	<b>254.408</b>	<b>36,16</b>
Minas Gerais	69.734	7,18	43.285	6,15
Espírito Santo	20.730	2,13	11.585	1,65
Rio de Janeiro	175.143	18,03	55.868	7,94
São Paulo	293.691	30,24	143.671	20,42
<b>Sul</b>	<b>133.032</b>	<b>13,70</b>	<b>164.236</b>	<b>23,34</b>
Paraná	31.810	3,28	23.451	3,33
Santa Catarina	40.057	4,12	39.178	5,57
Rio Grande do Sul	61.165	6,30	101.607	14,44
<b>Centro-Oeste</b>	<b>34.053</b>	<b>3,51</b>	<b>31.790</b>	<b>4,52</b>
Mato Grosso do Sul	8.950	0,92	6.164	0,88
Mato Grosso	4.555	0,47	16.034	2,28
Goiás	14.855	1,53	4.909	0,70
Distrito Federal	5.693	0,59	4.682	0,67
<b>Brasil</b>	<b>971.189</b>	<b>100,00</b>	<b>703.597</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

**Tabela 60: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 2.000,01 e R\$ 4.000,00**

UF	Regularização Fundiária				Melhoria Habitacional			
	Capital	R.M. Exceto Capital	Demais Municípios	Total	Capital	R.M. Exceto Capital	Demais Municípios	Total
<b>Norte</b>	<b>50</b>	<b>11</b>	<b>39</b>	<b>100</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>48</b>	<b>100</b>
Rondônia	16	-	84	100	40	-	60	100
Acre	45	-	55	100	12	-	88	100
Amazonas	41	15	44	100	46	4	51	100
Roraima	100	-	0	100	87	-	13	100
Pará	54	10	36	100	31	21	49	100
Amapá	59	27	14	100	45	16	39	100
Tocantins	37	-	63	100	72	-	28	100
<b>Nordeste</b>	<b>51</b>	<b>27</b>	<b>22</b>	<b>100</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>61</b>	<b>100</b>
Maranhão	45	6	49	100	28	3	69	100
Piauí	52	4	44	100	14	0	86	100
Ceará	48	19	33	100	19	21	60	100
Rio Grande do Norte	0	28	72	100	7	11	83	100
Paraíba	64	15	21	100	35	24	41	100
Pernambuco	24	68	8	100	27	30	43	100
Alagoas	79	4	18	100	33	18	49	100
Sergipe	80	0	20	100	26	13	62	100
Bahia	74	7	20	100	10	9	81	100
<b>Sudeste</b>	<b>39</b>	<b>28</b>	<b>33</b>	<b>100</b>	<b>23</b>	<b>38</b>	<b>39</b>	<b>100</b>
Minas Gerais	6	16	78	100	7	21	73	100
Espírito Santo	12	65	23	100	10	33	57	100
Rio de Janeiro	48	36	17	100	29	49	22	100
São Paulo	43	24	33	100	25	36	40	100
<b>Sul</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>58</b>	<b>100</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>91</b>	<b>100</b>
Paraná	28	14	59	100	9	12	79	100
Santa Catarina	11	19	69	100	0	1	99	100
Rio Grande do Sul	15	34	51	100	3	5	92	100
<b>Centro-Oeste</b>	<b>31</b>	<b>23</b>	<b>46</b>	<b>100</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>68</b>	<b>100</b>
Mato Grosso do Sul	23	-	77	100	17	-	83	100
Mato Grosso	17	63	20	100	21	7	73	100
Goiás	41	25	35	100	42	0	58	100
Distrito Federal	100	-	-	100	100	-	-	100
<b>Brasil</b>	<b>39</b>	<b>27</b>	<b>35</b>	<b>100</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>52</b>	<b>100</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

**Tabela 61: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional por região e UF, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 4.000,01 e R\$ 7.000,00**

Região/UF	Regularização Fundiária		Melhoria Habitacional	
	N. Domicílios	%	N. Domicílios	%
<b>Norte</b>	<b>26.478</b>	<b>3,90</b>	<b>40.515</b>	<b>13,68</b>
Rondônia	5.208	0,77	4.446	1,50
Acre	350	0,05	6.198	2,09
Amazonas	4.259	0,63	17.347	5,86
Roraima	0	-	772	0,26
Pará	14.738	2,17	9.276	3,13
Amapá	1.748	0,26	2.132	0,72
Tocantins	174	0,03	345	0,12
<b>Nordeste</b>	<b>104.283</b>	<b>15,36</b>	<b>41.573</b>	<b>14,04</b>
Maranhão	2.386	0,35	4.301	1,45
Piauí	2.913	0,43	1.917	0,65
Ceará	7.832	1,15	3.827	1,29
Rio Grande do Norte	4.159	0,61	1.043	0,35
Paraíba	7.472	1,10	1.369	0,46
Pernambuco	28.578	4,21	7.938	2,68
Alagoas	5.749	0,85	2.392	0,81
Sergipe	575	0,08	1.093	0,37
Bahia	44.620	6,57	17.693	5,98
<b>Sudeste</b>	<b>406.285</b>	<b>59,85</b>	<b>99.962</b>	<b>33,76</b>
Minas Gerais	32.087	4,73	15.593	5,27
Espírito Santo	21.279	3,13	5.577	1,88
Rio de Janeiro	117.653	17,33	18.623	6,29
São Paulo	235.265	34,66	60.169	20,32
<b>Sul</b>	<b>105.219</b>	<b>15,50</b>	<b>95.019</b>	<b>32,09</b>
Paraná	34.132	5,03	22.679	7,66
Santa Catarina	31.871	4,70	25.337	8,56
Rio Grande do Sul	39.216	5,78	47.002	15,88
<b>Centro-Oeste</b>	<b>36.520</b>	<b>5,38</b>	<b>18.997</b>	<b>6,42</b>
Mato Grosso do Sul	2.747	0,40	2.467	0,83
Mato Grosso	8.043	1,18	11.529	3,89
Goiás	16.943	2,50	4.478	1,51
Distrito Federal	8.787	1,29	523	0,18
<b>Brasil</b>	<b>678.784</b>	<b>100,00</b>	<b>296.066</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

**Tabela 62: Distribuição dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 4.000,01 e R\$ 7.000,00**

UF	Regularização Fundiária				Melhoria Habitacional			
	Capital	R.M. Exceto Capital	Demais Municípios	Total	Capital	R.M. Exceto Capital	Demais Municípios	Total
<b>Norte</b>	<b>66</b>	<b>5</b>	<b>29</b>	<b>100</b>	<b>44</b>	<b>23</b>	<b>33</b>	<b>100</b>
Rondônia	41	-	59	100	46	-	54	100
Acre	100	-	0	100	11	-	89	100
Amazonas	93	0	7	100	60	3	38	100
Roraima	0	-	0	0	100	-	0	100
Pará	62	9	29	100	34	40	26	100
Amapá	100	0	0	100	92	8	0	100
Tocantins	100	-	0	100	50	-	50	100
<b>Nordeste</b>	<b>61</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>72</b>	<b>100</b>
Maranhão	67	0	33	100	17	0	83	100
Piauí	100	0	0	100	0	0	100	100
Ceará	69	16	15	100	27	0	73	100
Rio Grande do Norte	53	24	23	100	61	39	0	100
Paraíba	61	4	35	100	39	20	41	100
Pernambuco	36	54	9	100	6	33	61	100
Alagoas	76	0	24	100	56	8	37	100
Sergipe	100	0	0	100	27	49	25	100
Bahia	72	5	24	100	3	3	94	100
<b>Sudeste</b>	<b>41</b>	<b>22</b>	<b>36</b>	<b>100</b>	<b>39</b>	<b>22</b>	<b>39</b>	<b>100</b>
Minas Gerais	18	14	68	100	23	22	54	100
Espírito Santo	14	68	18	100	6	41	52	100
Rio de Janeiro	57	32	11	100	54	27	18	100
São Paulo	39	14	46	100	36	18	45	100
<b>Sul</b>	<b>18</b>	<b>31</b>	<b>51</b>	<b>100</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>83</b>	<b>100</b>
Paraná	31	18	52	100	21	10	69	100
Santa Catarina	12	29	59	100	3	0	97	100
Rio Grande do Sul	12	46	43	100	5	10	85	100
<b>Centro-Oeste</b>	<b>52</b>	<b>19</b>	<b>30</b>	<b>100</b>	<b>27</b>	<b>12</b>	<b>61</b>	<b>100</b>
Mato Grosso do Sul	44	-	56	100	25	-	75	100
Mato Grosso	20	65	16	100	30	12	58	100
Goiás	68	0	32	100	25	14	61	100
Distrito Federal	100	-	-	100	100	-	-	100
<b>Brasil</b>	<b>42</b>	<b>23</b>	<b>35</b>	<b>100</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>52</b>	<b>100</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

## Apêndice C: Distribuição do déficit habitacional quantitativo para os Grupos 2 e 3

Tabela 63: Distribuição do déficit habitacional quantitativo por região e UF, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 2.000,01 e R\$ 4.000,00

Região/UF	Déficit Quantitativo	
	N. Domicílios	%
<b>Norte</b>	<b>111.529</b>	<b>8,42</b>
Rondônia	8.150	0,62
Acre	4.149	0,31
Amazonas	38.958	2,94
Roraima	7.462	0,56
Pará	39.800	3,01
Amapá	5.687	0,43
Tocantins	7.324	0,55
<b>Nordeste</b>	<b>222.260</b>	<b>16,78</b>
Maranhão	27.672	2,09
Piauí	11.107	0,84
Ceará	44.839	3,39
Rio Grande do Norte	11.357	0,86
Paraíba	18.029	1,36
Pernambuco	36.118	2,73
Alagoas	13.565	1,02
Sergipe	9.976	0,75
Bahia	49.597	3,75
<b>Sudeste</b>	<b>679.635</b>	<b>51,32</b>
Minas Gerais	118.841	8,97
Espírito Santo	24.290	1,83
Rio de Janeiro	136.420	10,30
São Paulo	400.083	30,21
<b>Sul</b>	<b>185.978</b>	<b>14,04</b>
Paraná	67.667	5,11
Santa Catarina	55.642	4,20
Rio Grande do Sul	62.669	4,73
<b>Centro-Oeste</b>	<b>124.873</b>	<b>9,43</b>
Mato Grosso do Sul	24.576	1,86
Mato Grosso	29.934	2,26
Goiás	44.814	3,38
Distrito Federal	25.548	1,93
<b>Brasil</b>	<b>1.324.274</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

**Tabela 64: Distribuição do déficit habitacional quantitativo entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 2.000,01 e R\$ 4.000,00**

UF	Déficit Quantitativo			
	Capital	R.M. Exceto Capital	Demais Municípios	Total
<b>Norte</b>	<b>51</b>	<b>9</b>	<b>40</b>	<b>100</b>
Rondônia	32	-	68	100
Acre	70	-	30	100
Amazonas	73	8	20	100
Roraima	92	-	8	100
Pará	26	15	59	100
Amapá	53	16	31	100
Tocantins	44	-	56	100
<b>Nordeste</b>	<b>34</b>	<b>14</b>	<b>52</b>	<b>100</b>
Maranhão	26	5	70	100
Piauí	39	10	51	100
Ceará	48	10	43	100
Rio Grande do Norte	27	20	53	100
Paraíba	35	16	49	100
Pernambuco	25	28	47	100
Alagoas	47	13	40	100
Sergipe	54	14	31	100
Bahia	25	10	64	100
<b>Sudeste</b>	<b>34</b>	<b>20</b>	<b>46</b>	<b>100</b>
Minas Gerais	16	12	71	100
Espírito Santo	10	38	53	100
Rio de Janeiro	45	31	24	100
São Paulo	37	18	45	100
<b>Sul</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>62</b>	<b>100</b>
Paraná	29	11	60	100
Santa Catarina	14	7	79	100
Rio Grande do Sul	13	37	50	100
<b>Centro-Oeste</b>	<b>37</b>	<b>7</b>	<b>56</b>	<b>100</b>
Mato Grosso do Sul	40	-	60	100
Mato Grosso	25	9	66	100
Goiás	43	10	47	100
Distrito Federal	100	-	-	100
<b>Brasil</b>	<b>34</b>	<b>17</b>	<b>49</b>	<b>100</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

Tabela 65: Distribuição do déficit habitacional quantitativo por região e UF, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 4.000,01 e R\$ 7.000,00

Região/UF	Déficit Quantitativo	
	N. Domicílios	%
<b>Norte</b>	<b>31.956</b>	<b>6,99</b>
Rondônia	3.634	0,80
Acre	1.737	0,38
Amazonas	9.409	2,06
Roraima	2.794	0,61
Pará	10.386	2,27
Amapá	1.561	0,34
Tocantins	2.435	0,53
<b>Nordeste</b>	<b>69.368</b>	<b>15,18</b>
Maranhão	7.650	1,67
Piauí	3.715	0,81
Ceará	10.864	2,38
Rio Grande do Norte	4.062	0,89
Paraíba	4.656	1,02
Pernambuco	12.336	2,70
Alagoas	4.177	0,91
Sergipe	1.566	0,34
Bahia	20.342	4,45
<b>Sudeste</b>	<b>233.344</b>	<b>51,07</b>
Minas Gerais	34.088	7,46
Espírito Santo	7.148	1,56
Rio de Janeiro	46.476	10,17
São Paulo	145.631	31,87
<b>Sul</b>	<b>80.628</b>	<b>17,65</b>
Paraná	28.522	6,24
Santa Catarina	27.539	6,03
Rio Grande do Sul	24.566	5,38
<b>Centro-Oeste</b>	<b>41.608</b>	<b>9,11</b>
Mato Grosso do Sul	6.879	1,51
Mato Grosso	11.995	2,63
Goiás	14.574	3,19
Distrito Federal	8.159	1,79
<b>Brasil</b>	<b>456.903</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

**Tabela 66: Distribuição do déficit habitacional quantitativo entre capital, região metropolitana e demais municípios, para domicílios com rendimento mensal entre R\$ 4.000,01 e R\$ 7.000,00**

UF	Déficit Quantitativo			
	Capital	R.M. Exceto Capital	Demais Municípios	Total
<b>Norte</b>	<b>58</b>	<b>7</b>	<b>35</b>	<b>100</b>
Rondônia	43	-	57	100
Acre	69	-	31	100
Amazonas	74	3	23	100
Roraima	90	-	10	100
Pará	42	15	43	100
Amapá	72	20	8	100
Tocantins	37	-	63	100
<b>Nordeste</b>	<b>40</b>	<b>15</b>	<b>45</b>	<b>100</b>
Maranhão	32	6	61	100
Piauí	57	10	33	100
Ceará	62	9	28	100
Rio Grande do Norte	53	18	30	100
Paraíba	34	15	50	100
Pernambuco	33	36	32	100
Alagoas	59	6	35	100
Sergipe	54	22	24	100
Bahia	24	11	65	100
<b>Sudeste</b>	<b>32</b>	<b>22</b>	<b>46</b>	<b>100</b>
Minas Gerais	18	16	66	100
Espírito Santo	10	49	41	100
Rio de Janeiro	53	28	19	100
São Paulo	30	20	50	100
<b>Sul</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>65</b>	<b>100</b>
Paraná	23	20	57	100
Santa Catarina	5	10	85	100
Rio Grande do Sul	14	34	52	100
<b>Centro-Oeste</b>	<b>29</b>	<b>10</b>	<b>61</b>	<b>100</b>
Mato Grosso do Sul	44	-	56	100
Mato Grosso	19	11	70	100
Goiás	29	15	56	100
Distrito Federal	100	-	-	100
<b>Brasil</b>	<b>31</b>	<b>19</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

## Apêndice D: Metodologia de estimação de unidades entregues

A base de empreendimentos do PMCMV fornecida pelo MDR possui muitas informações importantes para analisar o desempenho do Programa ao longo do tempo. Um problema, entretanto, é que ela não permite identificar quando cada unidade foi entregue, ou seja, verificou-se a ausência de uma data de entrega da moradia ao beneficiário final. Para fazer a simulação apresentada na seção 4.6, tomou-se a data de conclusão das obras como uma aproximação para a data de entrega.

Entretanto, como mostra a Tabela 67, verificou-se que mais de 80% dos empreendimentos não possuíam data de conclusão definida na base fornecida. Esse problema variou de acordo com modalidades, pois cerca de 90% dos empreendimentos vinculados aos recursos do FAR possuíam o registro de conclusão e apenas 11% daqueles financiados com recursos do FGTS possuíam a mesma informação. Além disso, nenhum empreendimento da modalidade oferta pública apresentava essa informação.

**Tabela 67: Número de empreendimentos com informações para data de término de obras**

Modalidade	Contagem de Data Término Obra	Contagem de Empreendimentos	% de Informações Preenchidas
CCFGTS	16.369	145.033	11%
Entidades	236	552	43%
FAR Empresas	3.256	3.711	88%
FAR Urbanização - Vinculadas	305	329	93%
Oferta Pública		4.412	0%
Rural	8.626	9.711	89%
<b>Total Geral</b>	<b>28.792</b>	<b>163.748</b>	<b>18%</b>

Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

Considerando que essa escassez de informações prejudicaria a análise proposta na seção 4.6, foi feita uma extrapolação, tomando 60 coortes diferentes de dados, diferenciando aspectos regionais (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), modalidade (Recursos do FGTS, Entidades, Rural e Outros) e porte do empreendimento (pequeno, médio e grande). A última variável foi criada discricionariamente, definida em três níveis: até 10 unidades habitacionais (UHs) entregues (pequeno), entre 10 e 100 UHs (médio) e acima de 100 (grande). Além disso, como não havia registro para o tempo entre a contratação e a conclusão da obra na modalidade oferta pública, assumiu-se período semelhante ao do FAR.

Com base nos 60 coortes, foram tomados os empreendimentos com data de conclusão de obras e data de contratação e foram calculadas as diferenças entre esses prazos de forma a ter 60 estimativas do tempo de obras, uma para cada coorte. A Tabela 68 apresenta os resultados para cada coorte em número de anos médios ente a contratação e a conclusão das obras. Nota-se que o tempo médio é de 2,09 anos e que quanto menor o porte, menor o tempo médio de obras em geral. Além disso, houve 4 coortes que não apresentaram dados, mas não impactaram o exercício, pois havia menos de 10 empreendimentos equivalentes sem a data de conclusão de obras e que foram descartados sem prejuízo significativo.

**Tabela 68: Média de anos entre contratação e conclusão de obras**

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
<b>Pequeno</b>	2,17	2,12	2,32	2,14	1,62	1,97
FGTS	1,99	2,02	2,25	2,11	2,00	2,06
Rural	2,34	1,94	1,65	1,71	1,35	1,45
Entidades	4,21	3,46	4,08	4,66	2,51	3,84
Outros (FAR + Oferta Pública)	4,94	3,09	3,45	2,89	2,51	3,17
<b>Médio</b>	2,23	2,09	2,06	2,16	1,72	2,02
FGTS	2,05	2,08	2,41	2,20	2,06	2,15
Rural	2,71	2,09	1,96	1,96	1,57	1,87
Entidades	2,15	1,14		1,70	2,07	1,99
Outros (FAR + Oferta Pública)	2,63	2,40	1,87	2,33	1,98	2,21
<b>Grande</b>	2,42	2,83	3,06	2,45	2,35	2,57
FGTS	2,16	2,23	2,87	2,16	2,16	2,19
Rural		2,42		2,28		2,40
Entidades	2,07	2,09	1,67	1,58	2,63	2,16
Outros (FAR + Oferta Pública)	2,67	3,09	3,12	2,84	2,53	2,90
<b>Total Geral</b>	2,23	2,27	2,34	2,21	1,72	2,09

Fonte: MDR. Elaboração: SECAP/ME.

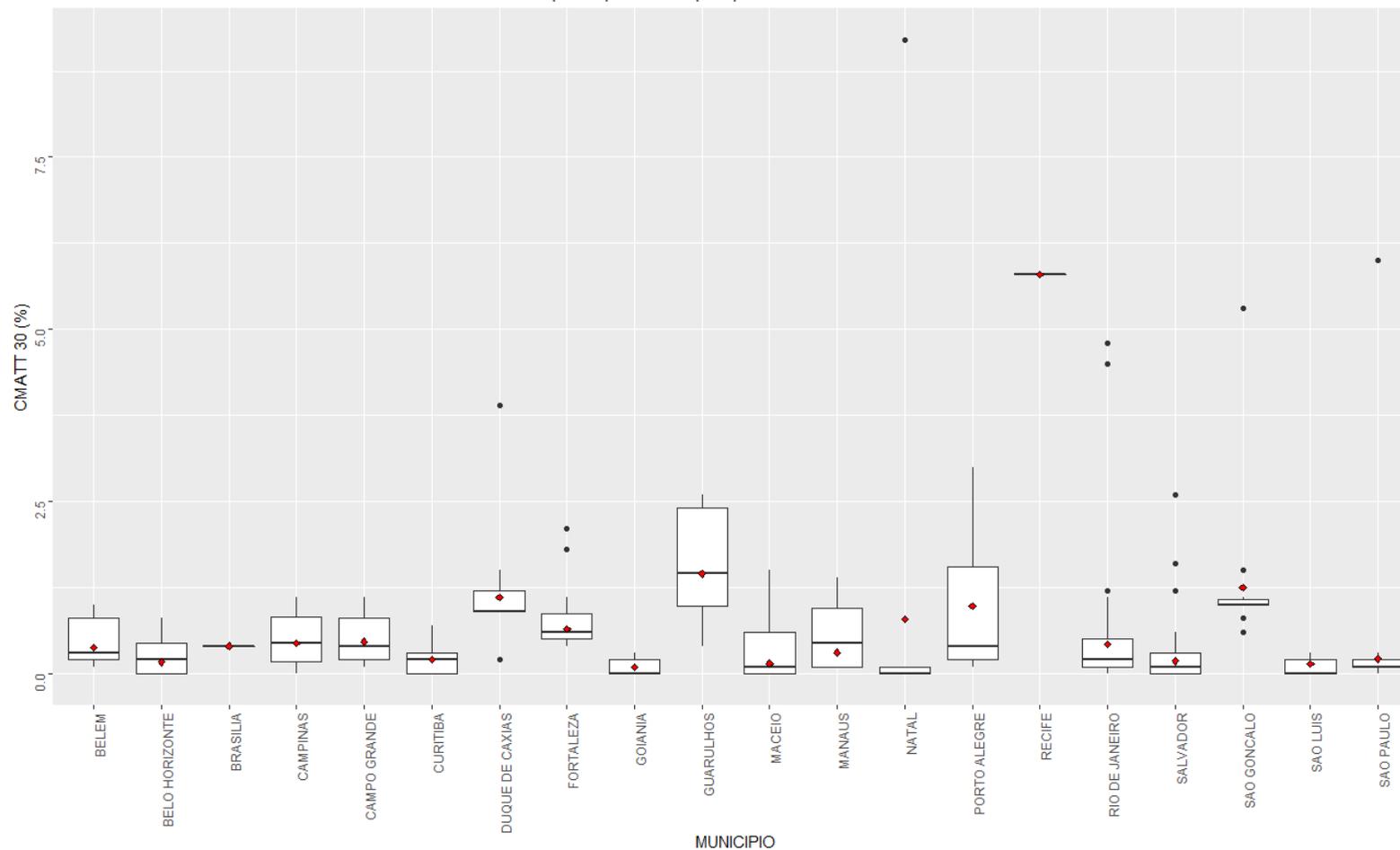
Tomando as informações acima e somando-as à data de contratação (quando ausente, foi tomado o ano de contratação e assumido a data de 30 de junho para todos), chegou-se a uma estimativa da data de entrega de obras dos empreendimentos que não possuíam essa informação.

Dessa forma, foi obtida a aproximação do valor de entregas totais anuais para cada Faixa do PMCMV utilizada na simulação.

Esse valor foi agregado cumulativamente ao valor da série de déficit quantitativo, com base nos parâmetros discutidos para os três cenários (conservador, otimista e neutro) da seção 4.6 para obter o Gráfico 15.

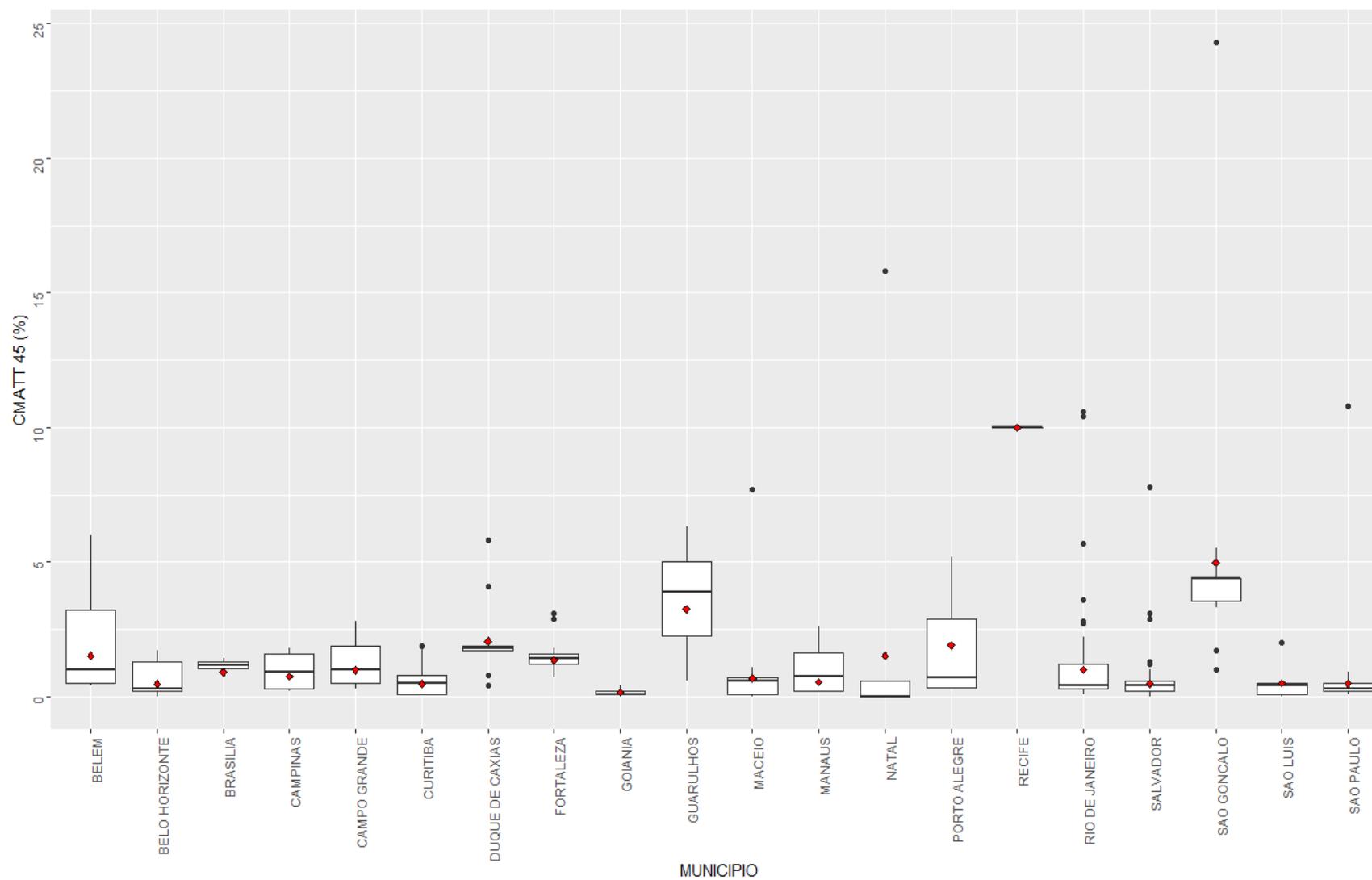
## Apêndice E: Gráficos de indicadores de acesso a oportunidades dos empreendimentos do PMCMV/FAR em cada município

Gráfico 23: Box-plots, por município, para a variável CMATT30



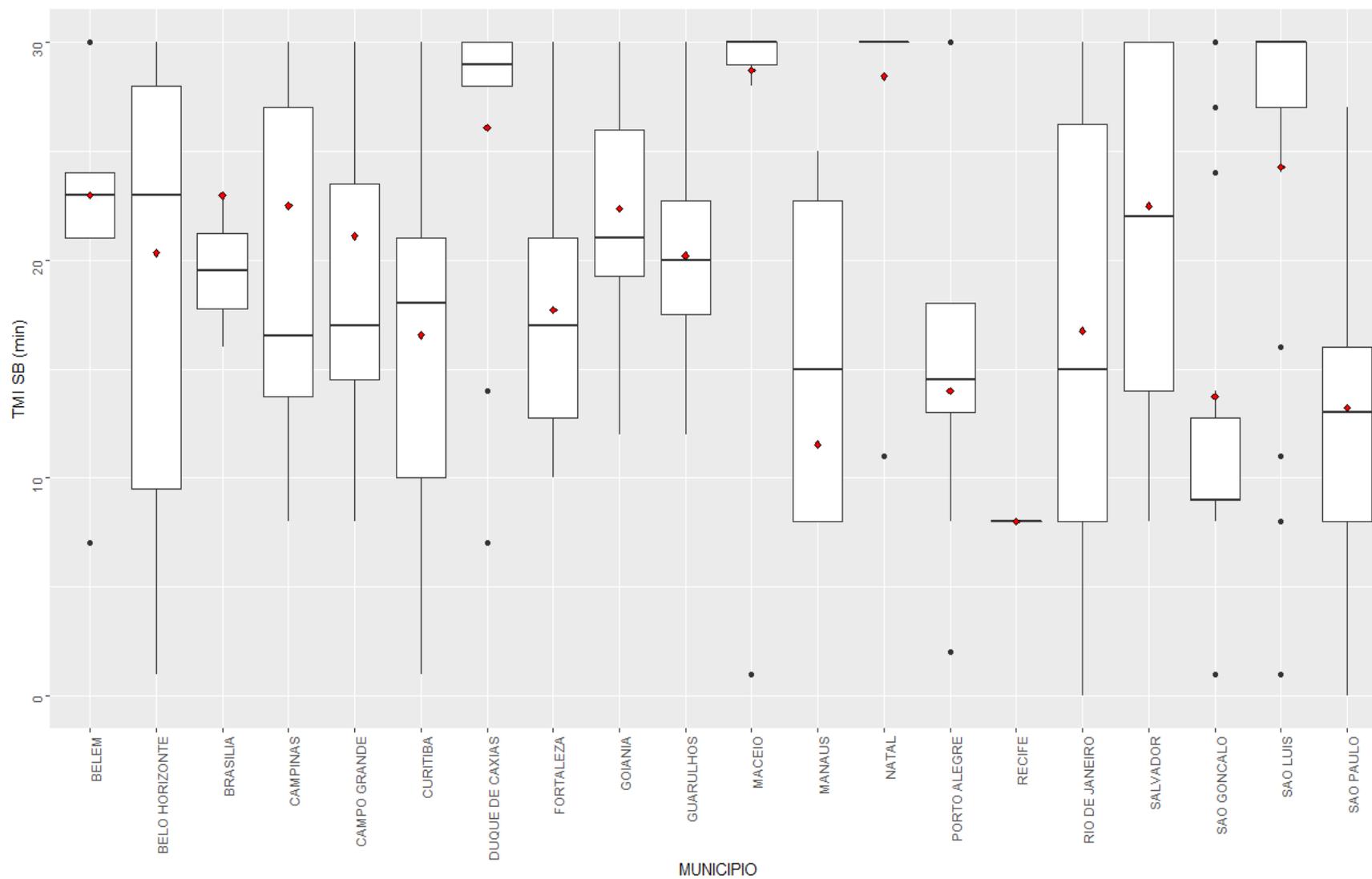
Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração Ipea.

Gráfico 24: Box-plots, por município, para a variável CMATT45



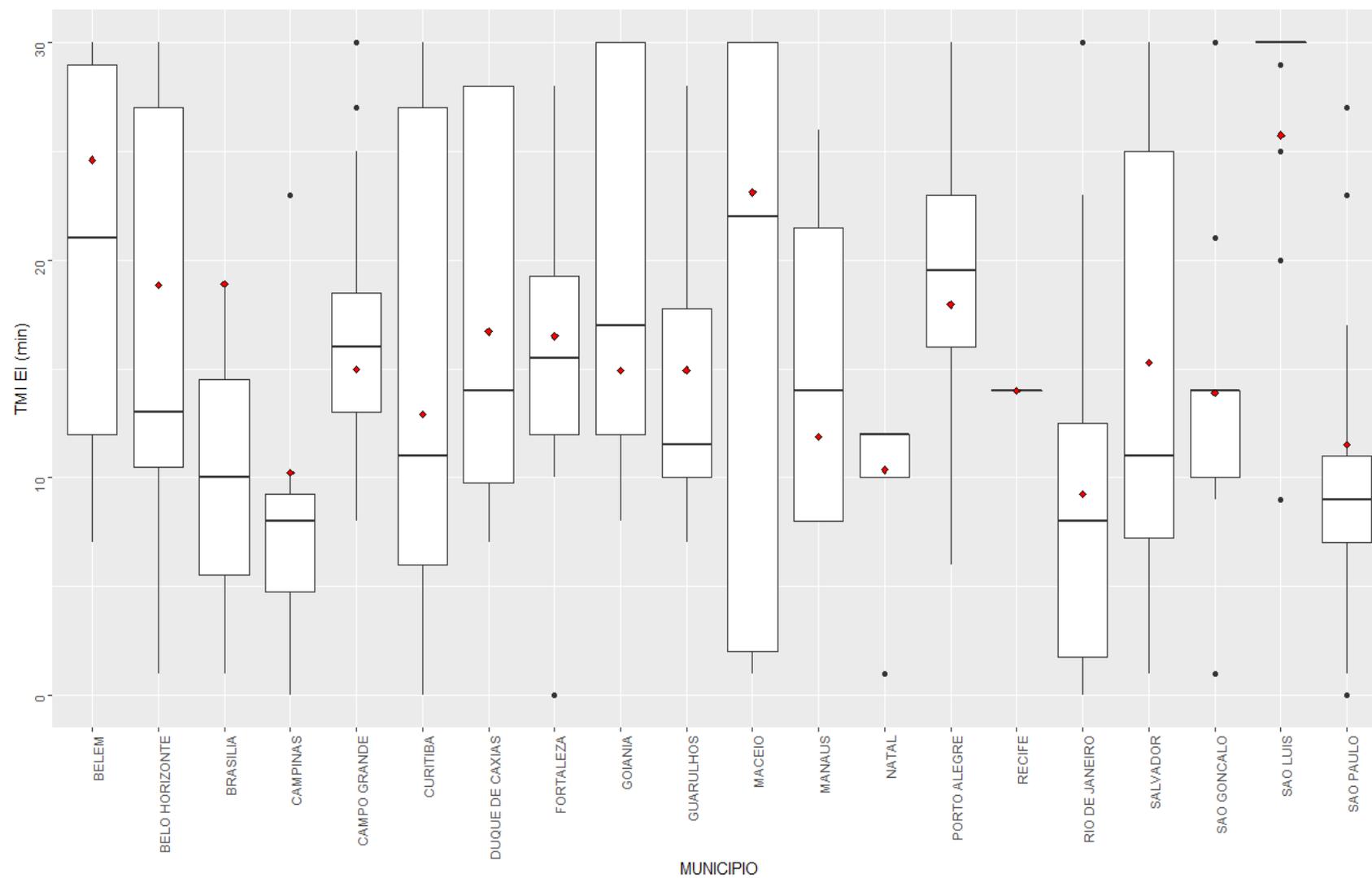
Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração Ipea.

Gráfico 25: Box-plots, por município, para a variável TMI SB



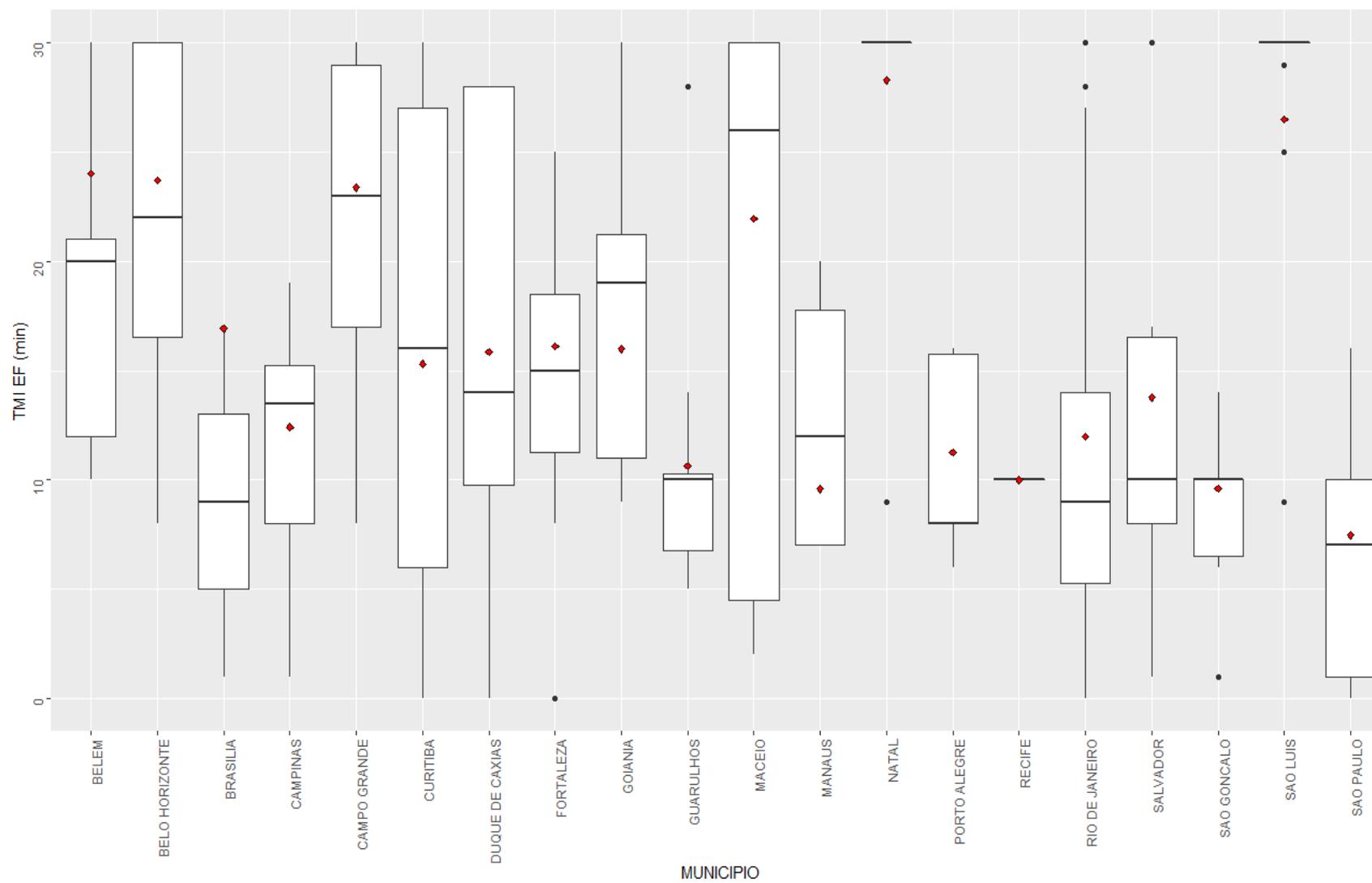
Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração Ipea.

Gráfico 26: Box-plots, por município, para a variável TMI EI



Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração Ipea.

Gráfico 27: Box-plots, por município, para a variável TMI EF



Fonte: Pereira et al., 2020. Elaboração Ipea.