

O DEFICIT HABITACIONAL INTRAMETROPOLITANO E A LOCALIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: MENSURANDO POSSIBILIDADES DE ATENDIMENTO

Vicente Correia Lima Neto

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

Cleandro Krause

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

Bernardo Alves Furtado

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) assumiu, desde 2009, a hegemonia da provisão habitacional no Brasil. Neste trabalho, o foco está na modalidade operada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que atende a famílias com renda de até R\$ 1.600, a chamada faixa I, que concentra também a maior parte do *deficit* habitacional do país (em 2012, 73,6% do total estavam em domicílios com famílias com renda de até três salários mínimos).

O MCMV sofre críticas quanto à má inserção urbana de seus empreendimentos. A vida em locais distantes do trabalho e dos serviços, assim, elevaria o gasto das famílias com deslocamentos, além de aumentar o tempo despendido. Especialmente nas regiões metropolitanas (RMs), há relatos de que a escolha de terrenos dá-se pelo seu baixo custo e consequente compatibilidade com os limites de financiamento do programa. Normalmente, os empreendimentos estão em áreas periféricas, seja no município núcleo da RM, seja nos demais municípios. Entre estes, são mais frequentes os com alta integração ao núcleo metropolitano; e, não obstante a localização periférica, a presença de infraestruturas regionais de mobilidade urbana é apontada como viabilizadora de empreendimentos e associada ao “aquecimento” do setor imobiliário. Por sua vez, estudos anteriores apontam também para a baixa correlação, dentro de Unidades da Federação, entre as localizações da oferta dos empreendimentos e do *deficit* habitacional municipal.

Este estudo examina duas hipóteses: a primeira, que a produção do MCMV estaria sendo realizada distante dos centros de regiões metropolitanas e

que os empreendimentos estariam cada vez mais distantes, com o passar do tempo. Como segunda hipótese, supõe-se que a produção do MCMV esteja especialmente desvinculada do *deficit* habitacional metropolitano, a partir do qual foi ou poderia ter sido dimensionada. Para testar essas hipóteses foram analisadas as localizações dos empreendimentos e do *deficit* habitacional em cinco RMs (Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Porto Alegre e Goiânia).

Quanto à primeira hipótese, é clara a existência, em todas as RMs estudadas, de dois períodos de contratação, associados à primeira e à segunda fases do MCMV. Analisando a média da distância dos empreendimentos ao centro de cada RM para os dois períodos, observou-se que é mais frequente o aumento da distância. A RM de Fortaleza mostrou a maior variação, e apenas a RM de Belo Horizonte apresentou redução da distância média no segundo período. A análise dos dados mostra que ocorreu, também, um aumento da dispersão espacial dos empreendimentos. É importante notar que, entre os dois períodos, ocorreram mudanças de normativos, com aumento dos valores máximos de contratação acima de índices de preços da construção. Contudo, não parece haver relação direta entre este fato e uma mudança da localização no espaço intrametropolitano, que poderia estar associada a uma melhor inserção urbana.

Para testar a segunda hipótese, a comparação da distribuição do *deficit* com a oferta do MCMV no território tem como objetivo averiguar em que medida as áreas das cidades com maiores parcelas do *deficit* estão recebendo unidades habitacionais que poderiam

supri-las. Para esta análise foi proposto um indicador de aderência global (IA), que consiste na razão entre a média da distância ponderada ao centro, medida para os empreendimentos do MCMV, e a média da distância ponderada ao centro, medida para o *deficit* habitacional. O IA reflete, portanto, o quão ajustada ao *deficit* habitacional está a produção. Em uma situação ótima, o valor do indicador seria igual a 1, ou seja, a produção dos empreendimentos do MCMV e o *deficit* estariam equidistantes ao centro da metrópole. Os valores do IA variam conforme estão na tabela 1.

TABELA 1
Resumo das distâncias médias ponderadas pelo total de unidades do MCMV e do *deficit* habitacional e do IA global

Região metropolitana	Média da distância ponderada pelas unidades do MCMV	Média da distância ponderada pelo <i>deficit</i> habitacional	IA
Belém	24,21	12,71	1,90
Fortaleza	18,88	11,22	1,68
Belo Horizonte	25,22	13,19	1,91
Porto Alegre	25,03	20,44	1,22
Goiânia	20,82	10,38	2,00

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação (SNH)/Ministério das Cidades (MCidades) e Censo Demográfico 2010/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
 Elaboração dos autores.

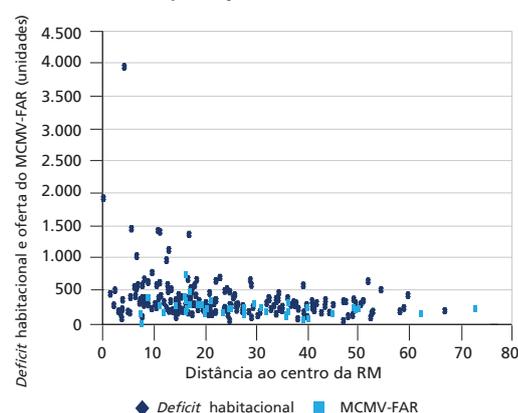
Foram realizadas análises gráficas da localização da produção e do *deficit* para cada uma das RMs, que permitem verificar, tomando como exemplo o caso da RM de Porto Alegre, o notável entrelaçamento entre a produção de unidades habitacionais e o *deficit* habitacional, estando este também espacialmente distribuído – o que não é observado nas demais RMs, onde a presença do *deficit* é mais central (gráfico 1).

Adicionalmente, o IA foi calculado a partir dos quatro componentes do *deficit* habitacional. Sobressaem, no resultado, os melhores ajustes entre produção e *deficit* quando se considera a precariedade habitacional; e os piores, quando se considera o ônus excessivo com o pagamento de aluguel. Isso demonstra uma noção geral de que a precariedade, por ser mais periférica, está mais ajustada à produção do MCMV que o ônus excessivo, mais central.

Em resumo, os melhores valores do IA estão nas RMs cuja oferta do MCMV está mais próxima das áreas de ponderação que concentram o *deficit*

habitacional; e os piores valores relacionam-se mais à produção habitacional em municípios mais periféricos e com menor participação na atividade econômica metropolitana, concentrada no município-núcleo.

GRÁFICO 1
RM de Porto Alegre: distribuição espacial do *deficit* habitacional e da produção do MCMV



Fonte: SNH/ MCidades e Censo Demográfico 2010/IBGE.
 Elaboração dos autores.

Concluindo, propõe-se reforçar a discussão do aspecto locacional da produção do MCMV. Considera-se muito provável que disfunções da localização entre a oferta e a demanda estejam relacionadas com a disponibilidade financeira para a construção das unidades habitacionais dentro do programa. O emprego de recursos adicionais, que viabilizem a produção habitacional de interesse social em terrenos bem localizados, parece ser necessário. Com isso, propõe-se revisitar o conceito de “subsídio localização” conforme definido pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e sugere-se que o uso desses recursos seja regulado por critérios de proximidade dos empreendimentos habitacionais a centros de emprego importantes e equipamentos públicos de abrangência regional, por exemplo, e não simplesmente vinculado a sua localização em um município-núcleo metropolitano, que também pode ter áreas desprovidas de urbanidade.

SUMÁRIO EXECUTIVO