

Relatório de Avaliação

Programa

Minha Casa Minha Vida

Ministério da Economia

Secretaria Especial de Fazenda

Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria

Dezembro de 2020

Sumário Executivo

1. Em cumprimento aos Acórdãos 1.718/2005 e 3.071/2012, a SECAP apresenta este Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O trabalho também se insere no ciclo 2020 de avaliações do Conselho de Monitoramento de Avaliação de Políticas Públicas e buscou analisar aspectos relacionados ao desenho do programa e sua efetividade.
2. O PMCMV é a principal política habitacional do governo federal, especialmente para o público de menor renda. Lançado em 2009, entregou mais de 5 milhões de Unidades Habitacionais (UHs). Até 2019, soma-se mais de R\$ 129,8 bilhões em subsídios financeiros e tributários e outros R\$ 98 bilhões em subsídios do FGTS (preços de 2019). O programa atua por meio da produção habitacional, subvencionando o valor do imóvel (até 90% para o público de baixa renda – Faixa 1) e, no caso dos financiamentos do FGTS, também os juros, além de conceder redução da carga tributária para as empresas construtoras.
3. Os recursos são direcionados parcialmente por desenho, que tenta seguir a distribuição do déficit habitacional quantitativo, o qual indica a necessidade de novas moradias, mas também por demanda de mercado, principalmente nas faixas de financiamento (1,5 e 2), o que leva a uma concentração significativa na região Sudeste e Sul nessas faixas. Já na modalidade FAR, que entregou mais de 1,5 milhões de unidades habitacionais a famílias de baixa renda, a região mais beneficiada é o Nordeste, seguida de perto pelo Sudeste.
4. O déficit habitacional quantitativo está estagnado desde 2015 perto de 6 milhões de domicílios. Acredita-se que o PMCMV tenha desempenhado um papel relevante para conter esse indicador no nível atual, porém é pouco crível que tenha sido muito eficiente nessa tarefa, uma vez que os critérios de seleção dos beneficiários não contemplam a necessidade de pertencer ao déficit. Abaixo do limiar de renda da Faixa 1 (até R\$ 1.800), mais de 60% das famílias não se enquadram no déficit, segundo a PNAD Contínua de 2019. Evidências preliminares trazidas pelo IPEA também mostram que, em média, um quarto a um terço das famílias beneficiárias nas 20 maiores cidades brasileiras faziam parte do déficit habitacional antes de receberem a nova moradia.
5. O estudo também encontrou impacto do programa sobre o emprego na construção civil, porém a massa salarial criada não compensaria o subsídio. Ainda assim, como também existe o valor social da moradia criada, o retorno econômico é ambíguo. O impacto, entretanto, se restringe às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
6. Os achados também apontam que a unidade habitacional média da modalidade Entidades é contratada a um preço mais baixo, embora a maior parte das contratações tenha sido realizada via FAR (75,8%). Porém, por diversos problemas de execução das obras, as entregas do Entidades foram muito menores (17,4% de entregas contra 81% do FAR), de modo que o custo acumulado sobre entregas efetivas é muito maior. Como o Entidades tende a entregar unidades de maior qualidade, seria importante encontrar caminhos para superar os problemas dessa modalidade.
7. Dado o cenário de restrição fiscal, o Ministério do Desenvolvimento Regional já anunciou, para o próximo ano, um foco nos financiamentos do FGTS, além de se engajar na melhoria habitacional, como a adequação fundiária e reformas, por meio do Programa Casa Verde e Amarela, instituída pela MP 996/2020. Para que a produção habitacional continue atingindo um público maior e avançar em rendas mais baixas, será importante reduzir o spread cobrado pela Caixa e o momento parece ser propício para essa discussão, dado o momento de baixa das taxas de juros.
8. Por fim, uma vez que os recursos para produção poderão ser escassos, deve-se repensar o modelo atual. Existem alternativas como o aluguel social, os quais têm seus próprios problemas de desenho. Espera-se que, com a evolução dos trabalhos para o CMAP, a equipe de avaliação consiga trazer mais resultados que tragam insumos para o debate.

Índice de Tabelas

Tabela 1: Benefícios por faixas do PMCMV urbano (PNHU)	10
Tabela 2: PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar.....	11
Tabela 3: Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020, por Faixas	11
Tabela 4: Déficit Habitacional Quantitativo por componente - 2011 a 2019	18
Tabela 5: Distribuição dos componentes do déficit habitacional quantitativo por região geográfica	20
Tabela 6: distribuição do déficit habitacional quantitativo, por região e UF, em 2015 e 2019	21
Tabela 7: Déficit Habitacional Qualitativo por componente - 2011 a 2019	23
Tabela 8: Distribuição dos componentes do déficit habitacional qualitativo por região geográfica ...	25
Tabela 9: Subsídios (R\$ milhões correntes) e valores em proporção do PIB e das Despesas Discricionárias.....	29
Tabela 10: Contratações Faixas 1, 1,5 e 2 e subsídios alocados de 2009 a junho 2020 (R\$ milhões nominais)	30
Tabela 11: Subsídios, por modalidade (R\$ milhões correntes)	30
Tabela 12: População por região e rendimento em 2019.	32
Tabela 13: Domicílios Vagos, Déficit Habitacional Total ou Quantitativo e razão entre os dois indicadores para o ano de 2015.....	44
Tabela 14: Contratações no PMCMV Faixa 1 e custo por UH, por modalidade, entre 2009 e julho de 2020.....	69
Tabela 15: Razão de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV sobre o déficit habitacional municipal.....	70
Tabela 16: Razão de unidades habitacionais contratadas sobre o déficit habitacional por região do Brasil	71
Tabela 17: Variáveis e respectivas bases de dados – efeito do MCMV sobre o emprego na construção civil.....	72
Tabela 18: Efeitos estimados sobre o emprego	72
Tabela 19: Média municipal dos postos de trabalho na construção civil por ano.....	73
Tabela 20: Efeitos estimados sobre o emprego por região	73
Tabela 21: Cenários de ausência do PMCMV – impactos (redução de déficit) simulados	74
Tabela 22: Percentual de famílias em déficit habitacional, no ano anterior à contratação do PMCMV/FAR, em relação aos registros calculáveis	76
Tabela 23: 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	77
Tabela 24: Indicadores selecionados de acesso a oportunidades	78
Tabela 25: Variáveis utilizadas e suas mudanças	83
Tabela 26: Número de empreendimentos com informações para data de término de obras	84
Tabela 27: Média de anos entre contratação e conclusão de obras	85

Índice de Quadros

Quadro 1: Árvore do Problema	13
Quadro 2: Comparativo entre o PMCMV e o Programa Casa Verde e Amarela	15
Quadro 3: Referências básicas do FAR	37
Quadro 4: Modelo Lógico do MCMV-FAR	40
Quadro 5: Teoria do Programa do MCMV-FAR	41
Quadro 6: Modelo lógico da modalidade Entidades	52
Quadro 7: Modelo lógico da modalidade “FGTS”	57
Quadro 8: Modelo Lógico da Modalidade PNHR	61

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Déficit Habitacional Quantitativo por componente - 2011 a 2019	19
Gráfico 2: Evolução do Ônus Excessivo com Aluguel entre 2011 e 2019	19
Gráfico 3: Evolução do componente Esgotamento Sanitário entre 2011 e 2019.....	24
Gráfico 4: Evolução do componente Coleta de Lixo entre 2011 e 2019.....	24
Gráfico 5: Evolução do componente Inadequação Fundiária entre 2011 e 2019	25
Gráfico 6: Proporções dos tipos subsídios no PMCMV de 2009 a 2019	28
Gráfico 7: Proporções dos tipos de subsídios no PMCMV, por ano	28
Gráfico 8: Distribuição do valor contratado das obras classificadas como Produção/Estoque entre 2009 e junho de 2020.	31
Gráfico 9: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 1 por região e ano (em milhões de R\$)	32
Gráfico 10: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 1,5 por região e ano (em milhões de R\$)	33
Gráfico 11: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 2 por região e ano (em milhões de R\$)	33
Gráfico 12: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 3 por região e ano (em milhões de R\$)	34
Gráfico 13: Distribuição histórica acumulada dos recursos do PMCMV Faixa 1, 2009 a junho de 2020	34
Gráfico 14: Participação por modalidade da Faixa 1 por região.....	35
Gráfico 15: Inadimplência - crédito imobiliário pessoa física (%).....	66
Gráfico 16: SELIC meta (% a.a.)	67
Gráfico 17: <i>Spread</i> do crédito livre e total, pessoa física (%)	67
Gráfico 18: <i>Spread</i> do crédito direcionado, pessoa física (%)	68
Gráfico 19: Mapa municipal do Brasil graduado de acordo com a razão entre unidades habitacionais contratadas e déficit.	71
Gráfico 20: Déficit Habitacional Quantitativo – Cenários de ausência do PMCMV	75

Sumário

1	Introdução	8
2	O PMCMV	9
3	O déficit habitacional	16
3.1	Metodologia para estimação do Déficit Habitacional Quantitativo e Qualitativo – 2016 a 2019	17
3.2	Resultados para o Déficit Quantitativo	17
3.3	Resultados para o Déficit Qualitativo	21
3.4	Considerações sobre o déficit habitacional	26
4	Os subsídios do PMCMV	27
4.1	Análise regional.....	30
4.1.1	Distribuição por Faixa do PMCMV	31
4.1.2	Distribuição Faixa 1 por modalidade e região	34
5	Análise do desenho PMCMV e sua efetividade	35
5.1	FAR.....	36
5.1.1	Construção e descrição do modelo lógico.....	36
5.1.2	Problemas identificados	47
5.2	Entidades	51
5.2.1	Problemas identificados	53
5.3	Oferta Pública de Recursos.	53
5.3.1	Problemas identificados	56
5.4	Modalidade Financiamento/FGTS - Faixas 1,5 e 2.....	56
5.4.1	Problemas identificados	58
5.5	Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)	59
5.5.1	Problemas identificados	63
5.6	Discussão sobre outros pontos do desenho.....	64
5.6.1	Restrição fiscal	64
5.6.2	Seleção de projetos e beneficiários.....	64
5.6.3	Nível do <i>spread</i> bancário.....	65
5.7	Alocação dos recursos entre modalidades	68
5.8	Focalização e impactos.....	69
5.8.1	Focalização municipal.....	69
5.8.2	Impacto sobre o emprego	71
5.8.3	Simulações dos efeitos sobre o déficit habitacional	73
5.8.4	Focalização nos indivíduos pertencentes ao déficit	75
6	Considerações finais	78
	Referências	80
	Apêndice A: Metodologia de mensuração do déficit quantitativo e qualitativo – 2016 a 2019	82

1 Introdução

Os Acórdãos nº 1.718/2005-TCU-Plenário e nº 3.071/2012-TCU-Plenário trazem determinações à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (SECAP/ME) acerca de procedimentos para avaliações, quanto à eficiência, eficácia e efetividade, dos fundos ou programas que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios financeiros e creditícios, haja vista o disposto no art. 84, inciso XXIV, art. 74, incisos I e II, e art. 165, § 6º da Constituição Federal. Em cumprimento a essas determinações e conforme o Ofício SEI nº 5411/2019/ME apresenta-se o Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida

Adicionalmente, esta avaliação 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 SFC/CGU e do IPEA para a execução de uma avaliação mais ampla, sob coordenação da SECAP, além de obter apoio da ENAP. Este relatório se limita, entretanto, às entregas da SECAP, com um relato de resultados preliminares da pesquisa feita pelo IPEA. Isso se deve à incompatibilidade de cronograma das entregas no Conselho e ao TCU, pois o primeiro tem prazo de abril e o segundo, em dezembro de cada ano. Dessa forma, a SECAP entrega com este Relatório de Avaliação apenas os achados relativos ao Plano Avaliativo previamente entregue ao TCU, sendo que outras questões serão também abordadas na entrega ao CMAP, junto com as entregas da CGU e do IPEA.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é, em números, a principal política de atendimento às necessidades habitacionais, especialmente para o público de menor renda. Com mais de 6 milhões de unidades habitacionais (UHs) contratadas entre 2009 e 2020, o programa estimulou a produção habitacional mediante injeção de mais de R\$ 223,2 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 pela Medida Provisória (MP) 996/2020. Nesse momento de transição da política e face aos resultados obtidos em mais de uma década, buscou-se realizar uma avaliação com foco no desenho do PMCMV sob uma perspectiva *ex-post*.

O desenho de uma política abarca todo o seu modelo lógico, a teoria do programa, seu ambiente institucional e fatores de contexto, sendo, assim, uma das peças-chave para explicar 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 Minha Casa Minha Vida aos elementos determinantes no seu desenho, identificando as forças e fraquezas da política. Ao longo de 2018 e 2019, foram realizadas várias discussões sobre possíveis alterações no programa, sendo, inclusive, veiculado na mídia que um novo programa poderia vir a substituí-lo, antes sob o nome de “Casa Brasileira”. O Programa Casa Verde e Amarela, que ainda carece de regulamentação, apresentou algumas alterações de foco do PMCV, passando a incorporar ações diretamente relacionadas não só à produção habitacional, mas também almejando a melhoria do estoque existente. Até a confecção deste relatório, a MPV 996/2020 estava em fase de sanção, tendo sido aprovada com poucas alterações no Congresso por meio do PLV 41/2020. Entre essas alterações, destaca-se a inclusão de diretrizes de utilização de padrões construtivos que objetivem a redução de impactos ambientais, a economia de recursos naturais e a conservação e uso racional de energia.

O PMCMV é focado na redução do déficit habitacional quantitativo, por meio de incremento no estoque de moradia. Dessa forma, não atua 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. Para entender como o programa passará a atuar, esta avaliação aborda também uma caracterização do déficit habitacional,

provendo estatísticas ainda não publicadas oficialmente das séries para 2016 a 2019, tendo em vista que a publicação oficial pela Fundação João Pinheiro (FJP) se encerra em 2015. Não obstante à existência do PMCMV, o déficit habitacional continuou crescendo. Porém, é possível que o déficit teria avançado mais ainda, caso o programa não existisse. Assim, é importante avaliar a efetividade dos recursos renunciados no âmbito dessa política.

Questões de focalização são também usuais no debate da política. Existem razões para que a alocação de contratações do programa seja, por exemplo, imperfeitamente correlacionada com o déficit habitacional. Por exemplo, em regiões sem um nível mínimo de infraestrutura, o retorno econômico e social pode ser muito baixo. Portanto, avalia-se 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.

A avaliação conta com 6 seções e 2 apêndices. Após esta introdução, caracteriza-se o PMCMV de forma geral na seção 2. Em seguida, apresenta-se o principal indicador relacionado ao programa, o déficit habitacional, na seção 3. Considerações são feitas quanto à adequação de incluir o pertencimento ao déficit como um critério de seleção de beneficiários do PMCMV.

Na seção 4, caracteriza-se a evolução e distribuição dos subsídios e contratações no âmbito do programa. Percebe-se que, nas modalidades da Faixa 1, voltada ao público de menor renda, as regiões Nordeste e Sudeste são as que recebem mais subsídios, enquanto nas demais Faixas, a concentração no Sul e Sudeste é mais evidente. Já na dimensão temporal, os efeitos da restrição fiscal vivenciada pelo País desde 2015, em especial desde a instituição do Teto de Gastos, afetou sobremaneira a escala do programa, altamente dependente de despesas primárias discricionárias.

A seção 5 apresenta e analisa o desenho de cada modalidade do programa, trazendo os problemas identificados na literatura. Com base nesses achados e os trazidos nas seções anteriores, realiza-se uma discussão sobre algumas dificuldades de desenho do programa, sobre a alocação de recursos entre as modalidades e verifica-se a efetiva focalização dos recursos, tanto sob uma perspectiva municipal como das famílias, além de aferir o impacto do programa no emprego da construção civil, um dos seus objetivos explícitos. Observou-se impactos significantes, mas não uniformes, sobre o emprego e, quanto à focalização, embora se encontre um grau relevante de redução do déficit habitacional, existe espaço para melhorias nesse quesito. Por fim, a seção 6 traz as considerações finais.

2 O PMCMV

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 33¹, 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;

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

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.

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.

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 setembro de 2020, foram contratadas mais de 6,1 milhões de unidades habitacionais (UHs) e mais de 5,1 milhões entregues, segundo o portal SisHab, do MDR².

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	OGU/FGTS	Taxa de Juros
Faixa 1	2009	Somente OGU	Não há
Faixa 1,5	2016	OGU + FGTS	5%
Faixa 2	2009	OGU + FGTS	5,5% a 7,0%
Faixa 3	2009	Somente FGTS	8,16% a 9,16%

Fonte: CAIXA³. Elaboração própria.

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

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

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

pagamento de juro, 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 subsídios 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)
Faixa 1	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350
Faixa 2	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000
Faixa 3	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 própria.

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). 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 5,5 milhões de unidades no valor de R\$ 463,7 bilhões, das quais 4,1 milhões foram entregues. A distribuição desses valores de acordo com as faixas urbanas do programa se encontra na Tabela 3.

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

	Contratações (Unidades)	Entregas (Unidades)	Valor Contratado (R\$ Bilhões)
Faixa 1*	1.910.546	1.493.180	97,4
Faixa 1,5	150.127	150.127	18,4
Faixa 2	3.108.378	3.108.378	357,8
Faixa 3	363.349	363.349	57,3
Em produção/estoque	608.595	0.00	21,9
Total	6.140.995	5.115.034	552,8

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

Fonte: SisHab. Elaboração própria.

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 pouco mais de um terço das contratações e das entregas, enquanto o valor das unidades contratadas representou um quinto do valor total das contratações. Considerando a proporção de entregas em relação às unidades contratadas, houve entrega de 83,3% do total contratado, refletindo principalmente as entregas a

serem ainda realizadas na Faixa 1 e aquelas unidades ainda em produção ou em estoque. 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

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

Fonte e elaboração própria.

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 próxima seção.

Mais recentemente, o programa está sendo remodelado através da instituição do Programa Casa Verde e Amarela pela Medida Provisória nº 996/2020. O novo programa, embora ainda não esteja regulamentado, deve alterar o rol de ações do PMCMV, oferecendo soluções para reforma 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 as vítimas de calamidades ou moradores em áreas de risco, mas, para além disso, não se prevê 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)
Informações Gerais	<ul style="list-style-type: none"> • Criado com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e estimular a atividade econômica; • Limite de renda de R\$ 9 mil (faixa 3); • Recursos da União são despendidos apenas nas faixas 1 e 1,5 e 2; 	<ul style="list-style-type: none"> • Finalidade do programa é promover direito à moradia; • Associado ao desenvolvimento econômico, geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida; • 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; • 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;"
Diretrizes	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção da melhoria da qualidade de vida dos beneficiários; • Promoção habitacional de acordo com os planos diretores municipais; • Criação de empregos; • Promoção de acessibilidade a pessoas com deficiência; • 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) 	<ul style="list-style-type: none"> • Atender a demanda por habitações do país adaptando as peculiaridades regionais e socioculturais; • Promover o planejamento urbanístico e priorizar o atendimento social da moradia; • Redução das desigualdades sociais e regionais; • Sustentabilidade econômica e social dos empreendimentos habitacionais e transparência nos processos de escolha dos participantes do PCVA. • Redução de impactos ambientais, economia de recursos naturais e conservação e uso racional de energia. (PLV 41/2020)
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzir o déficit habitacional; • Promover o desenvolvimento econômico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar o estoque de moradias, sobretudo o de baixa renda; • Promover a melhora do estoque de moradias existentes, melhorando as inadequações habitacionais em geral; • Estimular a modernização do setor de Construção civil e promover o desenvolvimento institucional dos agentes responsáveis pelo PCVA.
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Os recursos do PMCMV são do OGU, FAR, FDS, FGTS. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
Outras anotações	<ul style="list-style-type: none"> • Dividido em 4 faixas de renda: 1, 1,5, 2 e 3; • Envolve agentes públicos e privados; • Envolve União, Estados, Municípios, famílias, construtoras e agentes financeiros.; 	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Agentes públicos e privados serão responsáveis pelas etapas de promoção do PCVA; • O MDR será responsável pela gestão, monitoramento, e avaliação do PCVA; • A união, agentes financeiros, estados, municípios e famílias são os demais participantes do processo em suas etapas;
Vedações de aquisição de imóveis por Pessoas físicas	<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seja titular de contrato do FGTS; • Tenha posse, de alguma forma, de imóvel residencial no país; • 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; <p>A MP cita casos específicos em que não se aplicam as regras acima.</p>

Fonte e elaboração própria.

3 O déficit habitacional

De acordo com o relatório 'Déficit Habitacional no Brasil 2015'⁴, 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:
 - 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 cômodo⁵, 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:⁶ 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;

⁴ Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/> . Acesso em 23/11/2020.

⁵ Domicílio que ocupa um ou mais cômodos de uma casa de cômodos, cortiço, cabeça de porco, etc.

⁶ 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."

- 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).

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.

3.1 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, 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.

3.2 Resultados para o Déficit Quantitativo

A Tabela 4 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.

Tabela 4: Déficit Habitacional Quantitativo por componente - 2011 a 2019

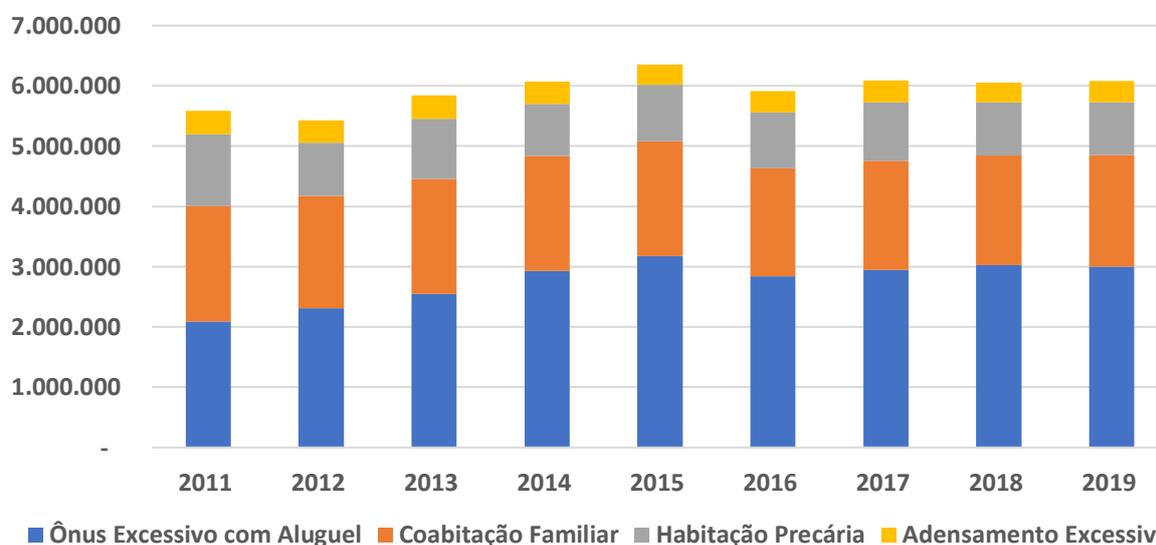
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 % até 3 SM	2019 % até R\$ 1800
Habitação Precária	1.187.903	883.777	997.264	863.030	942.631	928.892	972.501	884.624	872.615	91	78
Coabitação Familiar	1.916.716	1.865.457	1.905.085	1.911.598	1.902.490	1.793.776	1.812.340	1.819.093	1.854.194	50	26
Ônus 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
Total	5.581.968	5.430.562	5.846.040	6.068.061	6.355.743	5.913.827	6.087.970	6.052.408	6.084.466	81	60

Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração Própria

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

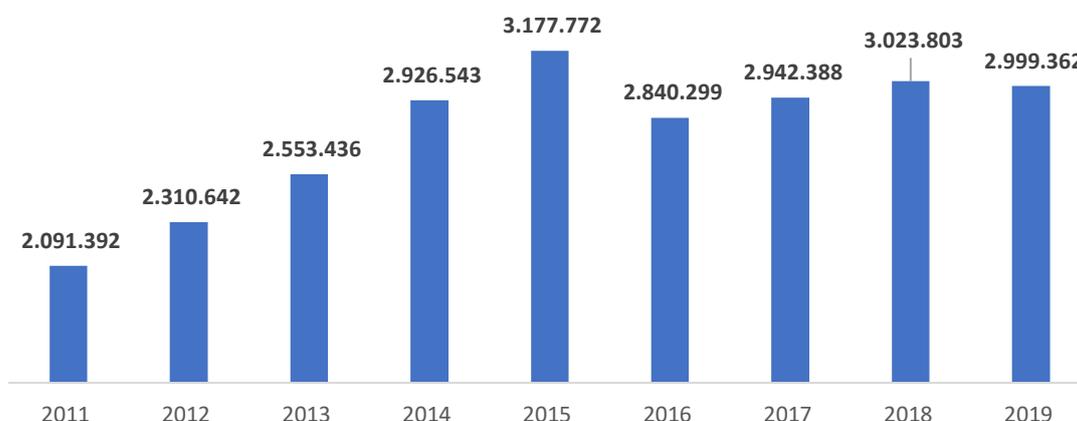
Gráfico 1: Déficit Habitacional Quantitativo por componente - 2011 a 2019



Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração Própria

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 2 mostra a evolução do ônus excessivo com aluguel no tempo.

Gráfico 2: Evolução do Ônus Excessivo com Aluguel entre 2011 e 2019



Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração Própria

A Faixa 1 do MCMV foi desenhada inicialmente com foco na redução do déficit habitacional das famílias de até 3 salários-mínimos⁷. 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 4 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\$ 1800,00, limite atual da Faixa 1.

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\$ 1800,00) e Ônus Excessivo com Aluguel (100% até 3 salários-mínimos e 80% até R\$ 1.800,00)⁸.

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 5 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 5: Distribuição dos componentes do déficit habitacional quantitativo por região geográfica

	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
Total	6.084.466	10	27	42	12	9	100
Total de Domicílios	72.394.728	7	26	44	15	8	100

Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração Própria

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 6 mostra a distribuição do déficit habitacional quantitativo total por região geográfica e Unidade da Federação, nos anos de 2015 e 2019.

⁷ 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.

⁸ 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 6: distribuição do déficit habitacional quantitativo, por região e UF, em 2015 e 2019

Região/UF	%		Variação (p.p.)
	2015	2019	
Norte	10,2	10,0	-0,2
Rondônia	0,8	0,7	-0,1
Acre	0,4	0,4	-0,1
Amazonas	2,4	2,4	0,0
Roraima	0,3	0,4	0,1
Pará	5,0	4,8	-0,2
Amapá	0,5	0,4	0,0
Tocantins	0,8	0,9	0,1
Nordeste	31,0	26,9	-4,1
Maranhão	6,2	4,6	-1,6
Piauí	1,6	1,4	-0,3
Ceará	4,8	4,5	-0,3
Rio Grande do Norte	1,8	1,5	-0,4
Paraíba	1,9	1,7	-0,2
Pernambuco	4,5	4,5	0,0
Alagoas	1,5	1,9	0,3
Sergipe	1,4	1,1	-0,3
Bahia	7,3	5,8	-1,4
Sudeste	39,1	42,3	3,2
Minas Gerais	9,1	7,9	-1,2
Espírito Santo	1,7	1,6	-0,1
Rio de Janeiro	7,2	8,4	1,1
São Paulo	21,0	24,5	3,4
Sul	11,6	12,1	0,5
Paraná	4,6	4,8	0,3
Santa Catarina	3,2	3,1	-0,1
Rio Grande do Sul	3,8	4,2	0,4
Centro-Oeste	8,2	8,7	0,5
Mato Grosso do Sul	1,4	1,3	-0,1
Mato Grosso	1,4	1,8	0,4
Goiás	3,3	3,7	0,4
Distrito Federal	2,1	1,9	-0,2
Brasil	100,0	100,0	0,0

Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração Própria

Pode-se destacar, entre as variações, a redução da participação da região Nordeste, em 4,1 p.p., com destaque para os estados do Maranhão (-1,6 p.p.) e Bahia (-1,4 p.p.). A redução foi observada de forma mais acentuada no componente habitação precária, mas também nos componentes coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel.

Destaca-se também a elevação da participação observada na região Sudeste, de 3,2 p.p., devido, sobretudo, ao aumento do número de domicílios em que se relatou coabitação familiar. Na região, São Paulo (+3,5 p.p.), principalmente, e Rio de Janeiro (+1,2 p.p.), colaboraram com a elevação, enquanto o estado de Minas Gerais (-1,2 p.p.) observou redução na participação.

3.3 Resultados para o Déficit Qualitativo

A Tabela 7 mostra a evolução do déficit qualitativo, entre 2011 e 2019, com dados da Fundação João Pinheiro até o ano de 2015. Seguindo a mesma forma com que os resultados são apresentados pela Fundação João Pinheiro, não são mostrados os valores totais do déficit habitacional qualitativo, como foi feito para o déficit quantitativo. O motivo é que, como um domicílio pode ser inadequado segundo

mais de um critério, a totalização pela soma dos componentes pode gerar dupla contagem. Os componentes do déficit qualitativo foram divididos na tabela em três grandes grupos:

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

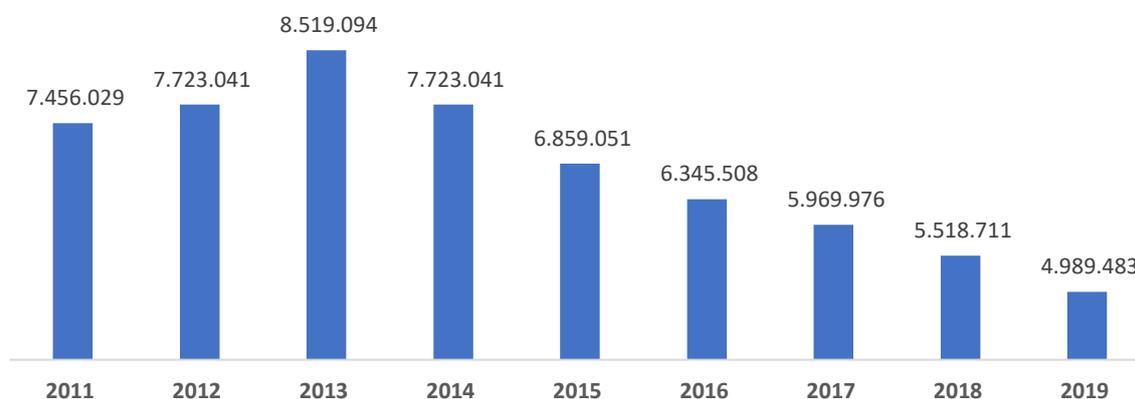
Tabela 7: Déficit Habitacional Qualitativo por componente - 2011 a 2019

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 % até 3 SM	2019 % até R\$ 1800
Infra	Esgotamento Sanitário	7.456.029	7.723.041	8.519.094	7.723.041	6.859.051	6.345.508	5.969.976	5.518.711	4.989.483	73	48
	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	44
	Coleta de Lixo	808.796	889.334	699.116	889.334	603.182	801.730	690.316	640.265	553.350	85	65
	Energia Elétrica	43.053	34.536	29.068	34.536	22.959	20.359	30.502	58.861	40.750	91	80
Inadequação Fundiária		2.117.960	2.041.402	1.969.077	1.888.384	1.867.647	2.514.972	2.884.350	2.996.006	3.557.117	45	27
Melhoria	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	41
	Cobertura Inadequada	900.953	848.218	944.999	938.837	830.720	862.832	1.058.061	975.451	1.023.757	65	40
	Ausência de Banheiro Exclusivo	266.589	261.408	209.947	236.184	191.322	244.304	341.969	371.412	359.872	94	80

Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração Própria

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 3 mostra a evolução dos números de esgotamento sanitário.

Gráfico 3: Evolução do componente Esgotamento Sanitário entre 2011 e 2019



Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração Própria

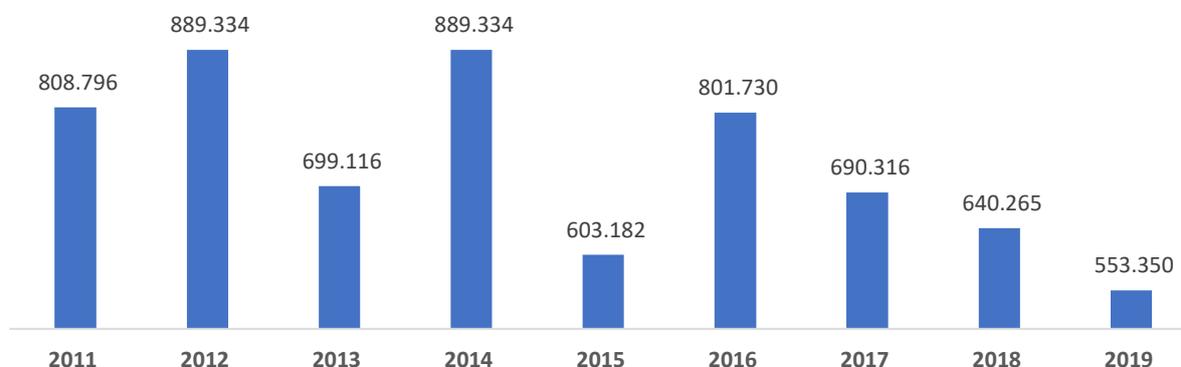
Em seguida, em importância numérica, aparece a ausência de abastecimento de água encanada, presente em cerca de 4 milhões de domicílios em 2019. O componente apresentou comportamento relativamente estável no período.

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 4 mostra a evolução do componente no período.

Gráfico 4: Evolução do componente Coleta de Lixo entre 2011 e 2019

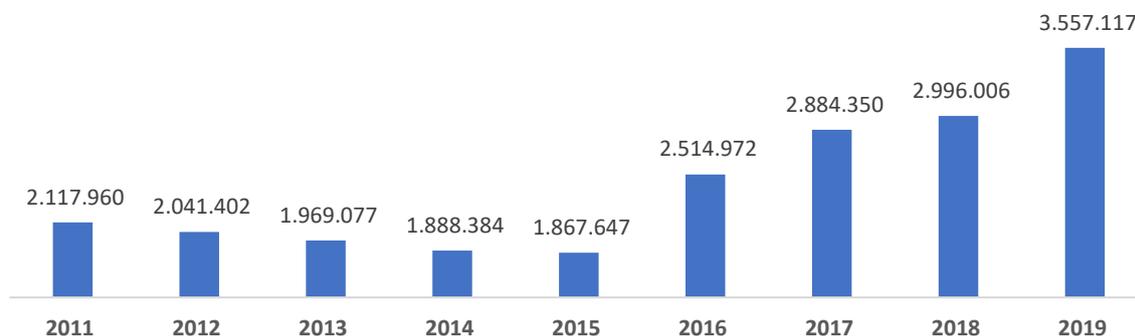


Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração Própria

O Gráfico 5 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 5: Evolução do componente Inadequação Fundiária entre 2011 e 2019



Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração Própria

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

Tabela 8: Distribuição dos componentes do déficit habitacional qualitativo por região geográfica

		2019	%					Total
			N	NE	SE	S	CO	
Infra	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
Inadequação Fundiária		3.557.117	5	23	54	13	5	100
Melhoria	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
Total de Domicílios		72.394.728	7	26	44	15	8	100

Fonte: Fundação João Pinheiro, PNAD e PNAD Contínua. Elaboração Própria

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. Também se observa o mesmo fenômeno para o componente Ausência de Banheiro Exclusivo.

A inadequação fundiária e o adensamento em domicílios próprios são mais concentrados na região Sudeste e o componente cobertura inadequada concentra-se sobretudo nas Regiões Norte e Sul.

3.4 Considerações sobre o déficit habitacional

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 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.

Com relação ao aspecto distributivo, 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 7. A inadequação fundiária, por sua vez, é o componente que mais é presente para além das classes de renda mais baixa.

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 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 6, foi pequena na maior parte dos estados, com a exceção de variações negativas mais expressivas para o Maranhão, Bahia e Minas Gerais e variações positivas para São Paulo e Rio de Janeiro, há indício de que estas variações podem ter causado diferenças na distribuição dos recursos, frente àquela que seria realizada com base em dados mais atualizados. Por outro lado, 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 grande impacto 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’,⁹ 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.

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 Os subsídios do PMCMV

O programa conta com subsídios públicos (financeiros e tributários) e privados (FGTS) nas suas diversas modalidades. De 2009 a 2019, os recursos públicos corresponderam a 57,9% 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.

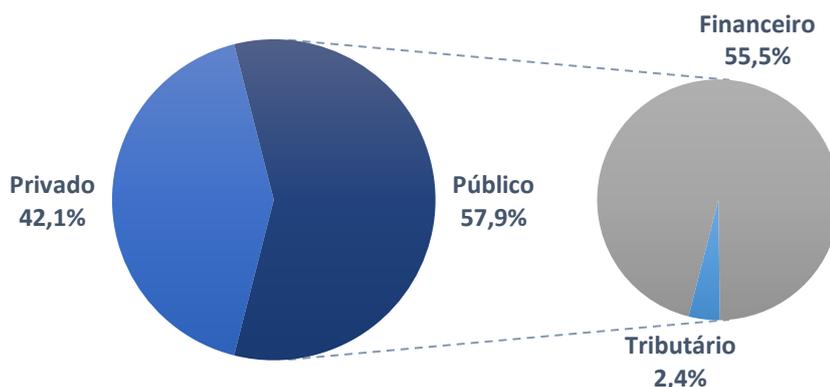
Além desses subsídios financeiros, direcionados às famílias beneficiadas pelo Programa, por força da lei 12.024/2009, alterada pela lei 13.097/2015, a União também concede benefícios tributários às construtoras que operaram no programa. Segundo a legislação, a empresa contratada para construir unidades 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\$ 5,5 bilhões a valores de 2019, em benefícios tributários nesse mesmo período, segundo dados do OSU. 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 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 42,1% dos subsídios, conforme o Gráfico 6.

⁹ Material disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 25/11/2020.

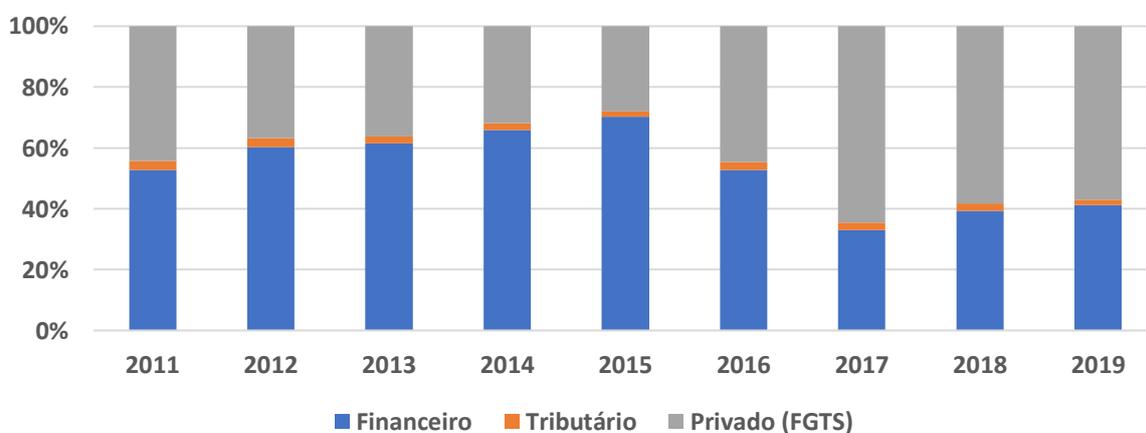
Gráfico 6: Proporções dos tipos subsídios no PMCMV de 2009 a 2019



Fonte: OSU 2020, RTN e FGTS. Elaboração própria.

A série das proporções de 2011 a 2019 (Gráfico 7) 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 7: Proporções dos tipos de subsídios no PMCMV, por ano



Fonte: OSU 2020, RTN e FGTS. Elaboração própria.

Os dados 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 9: 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	4.850	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 própria.

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 2016¹⁰, respectivamente.

A Tabela 10 exibe 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.

¹⁰ 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 10: 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
Faixa 1	97.480	-	97.480
Faixa 1,5	586	5.846	17.455
Faixa 2	12.230	63.175	345.193
Total	110.296	69.021	460.128

Fonte: MDR. Elaboração própria.

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 11: Subsídios, por modalidade (R\$ milhões correntes)

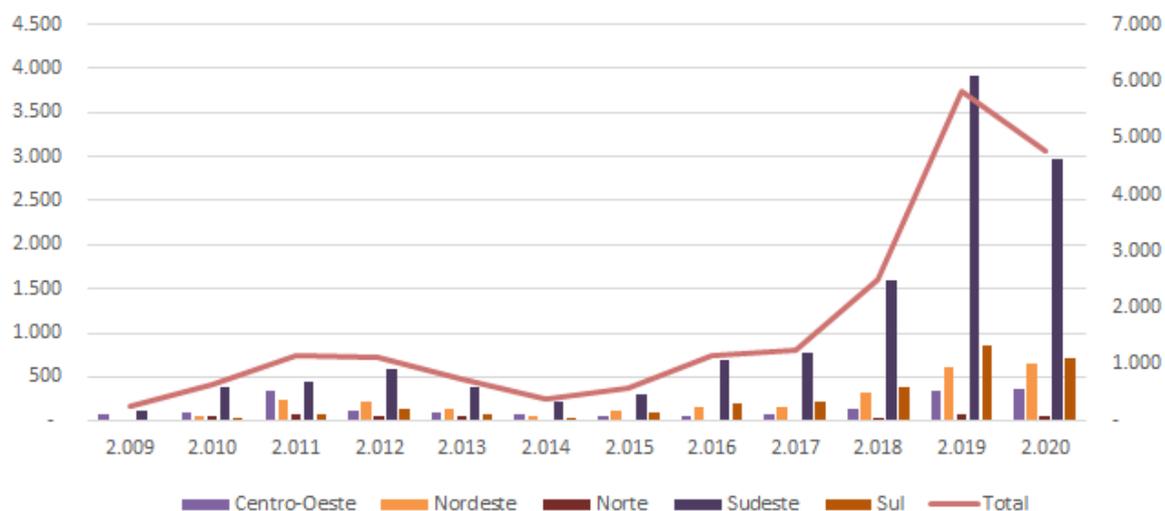
Ano	MCMV Empresas (FAR)	MCMV Entidades (FDS)	PNHR	Oferta Pública	Faixas 1,5 e 2	
					(público)	(privado)
2009	847	200	75	-	450	1.724
2010	805	200	5	212	350	5.150
2011	7.003	-	101	408	0	6.480
2012	9.884	-	534	284	0	6.837
2013	11.538	67	978	644	800	8.365
2014	14.862	334	1.443	791	0	8.421
2015	8.588	404	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 própria.

4.1 Análise regional

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, pois o MDR esclarece no glossário da Base de dados das contratações do PMCMV que, nestes casos, ainda não foi classificado para qual faixa de renda será destinada a residência.

Gráfico 8: Distribuição do valor contratado das obras classificadas como Produção/Estoque entre 2009 e junho de 2020.



Fonte: MDR, Elaboração SECAP.

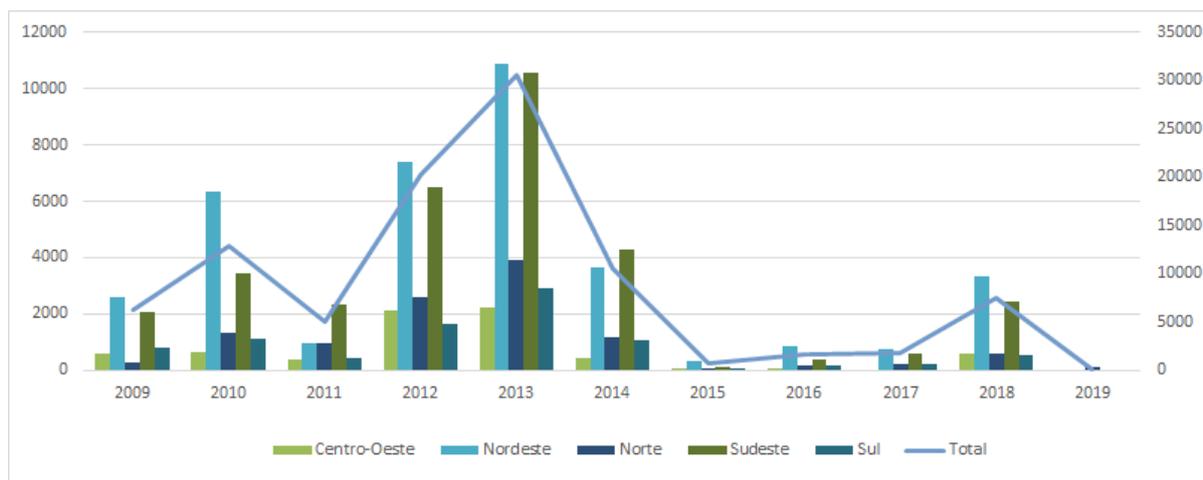
O valor obras em Produção/Estoque ao longo dos anos se manteve relativamente estável até 2017, por volta de R\$ 0,8 bilhão anualmente. A média do valor das contratações assim classificadas entre 2009 e 2018 é de aproximadamente 2%. Das obras iniciadas em 2019, 11% estão nesta categoria e, em 2020, são 20%. Infere-se que o número no período recente é maior devido ao fato de as obras terem se iniciado há pouco tempo. A previsão de término das obras contratadas do PMCMV é até o ano de 2023, de acordo com o MDR. 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.

4.1.1 Distribuição por Faixa do PMCMV

Os recursos do PMCMV são distribuídos entre as diferentes Faixas. Nesta seção, serão apresentadas distribuição regional e temporal por Faixas do PMCMV. Os dados de contratações referem-se ao valor de obras contratadas por ano de acordo com a data de assinatura do contrato do empreendimento. Nem todas as obras iniciadas se referem a entregas de fato realizadas. Como citado na seção anterior, há obras em andamento com previsão de entrega até 2023 e, em alguns casos problemáticos, não há previsão de entregas.

O PMCMV Faixa 1 teve seus recursos distribuídos regionalmente conforme o Gráfico 9. 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 9: 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 NE e SE receberam a maior parte dos recursos destinados à Faixa 1. Isso se explica por serem as regiões mais populosas do país, possuírem maior déficit habitacional, como apontado na Tabela 6 e, no caso da região NE, também devido a renda mais baixa da população.

Tabela 12: 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

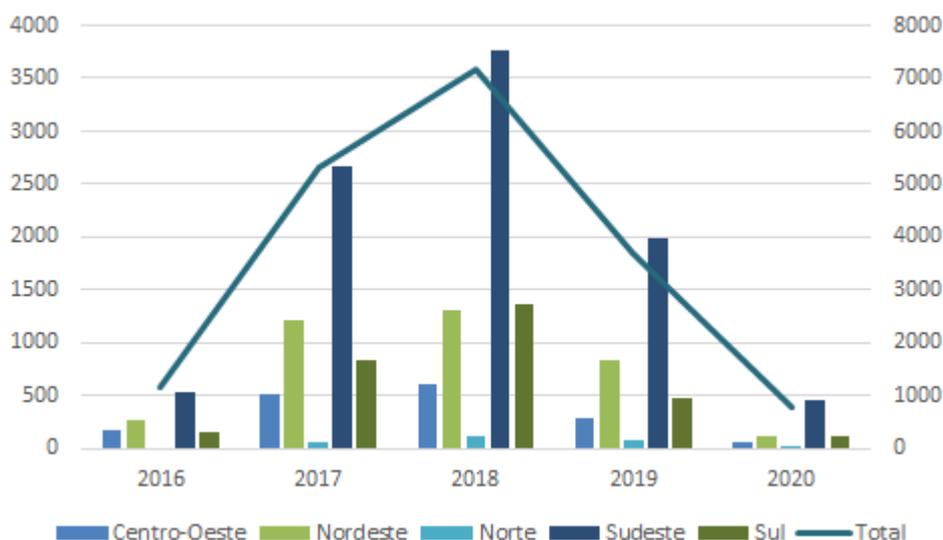
Fonte: PNADc IBGE, elaboração SECAP

* 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 12 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 9. Apesar da região Sudeste possuir população maior, proporcionalmente, a população de baixa renda na região Nordeste é mais numerosa.

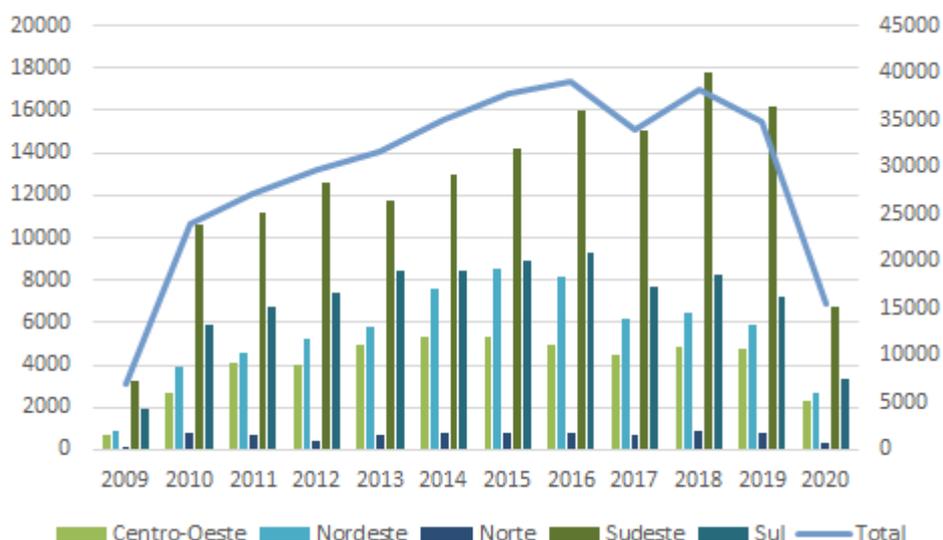
Gráfico 10: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 1,5 por região e ano (em milhões de R\$)



Fonte: MDR, Elaboração SECAP.

A Faixa 1,5 surgiu a partir de 2016 e os recursos foram destinados principalmente à região SE, 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 SE. O pico de contratações do Faixa 1,5 foi em 2018.

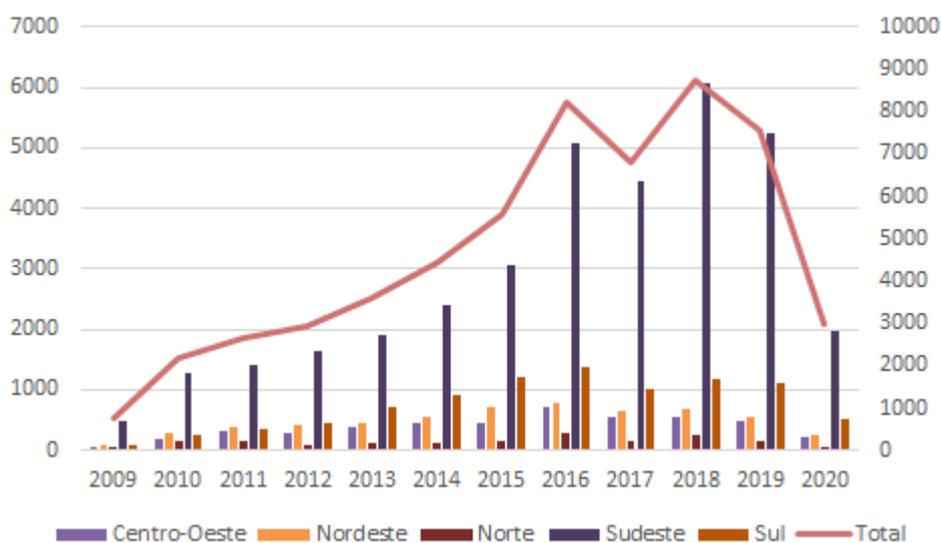
Gráfico 11: Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 2 por região e ano (em milhões de R\$)



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



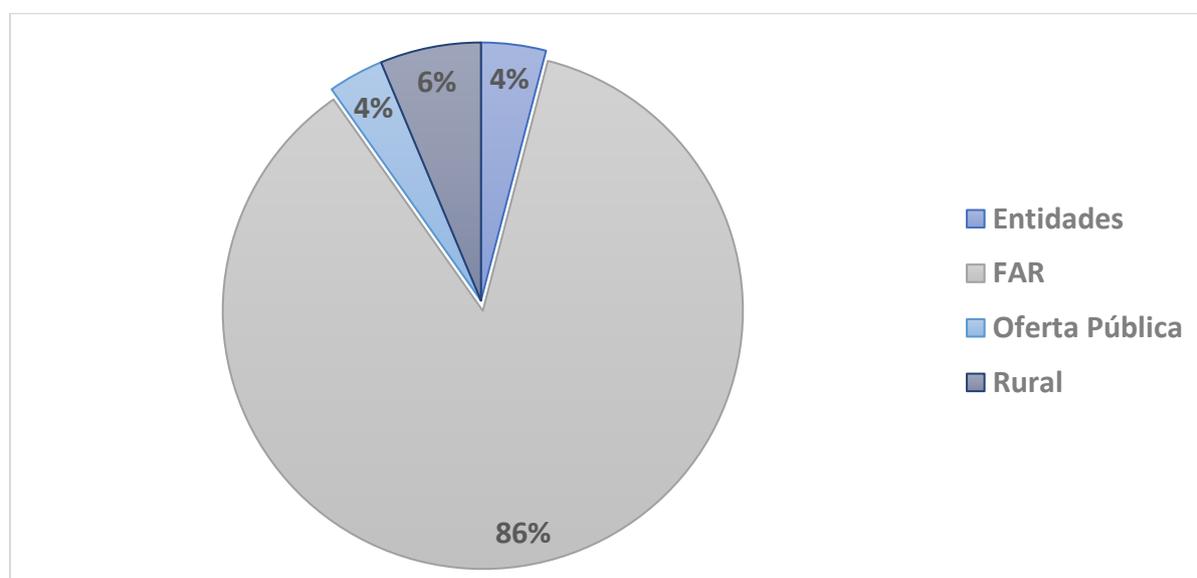
Fonte: MDR, Elaboração SECAP.

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

4.1.2 Distribuição Faixa 1 por modalidade e região

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

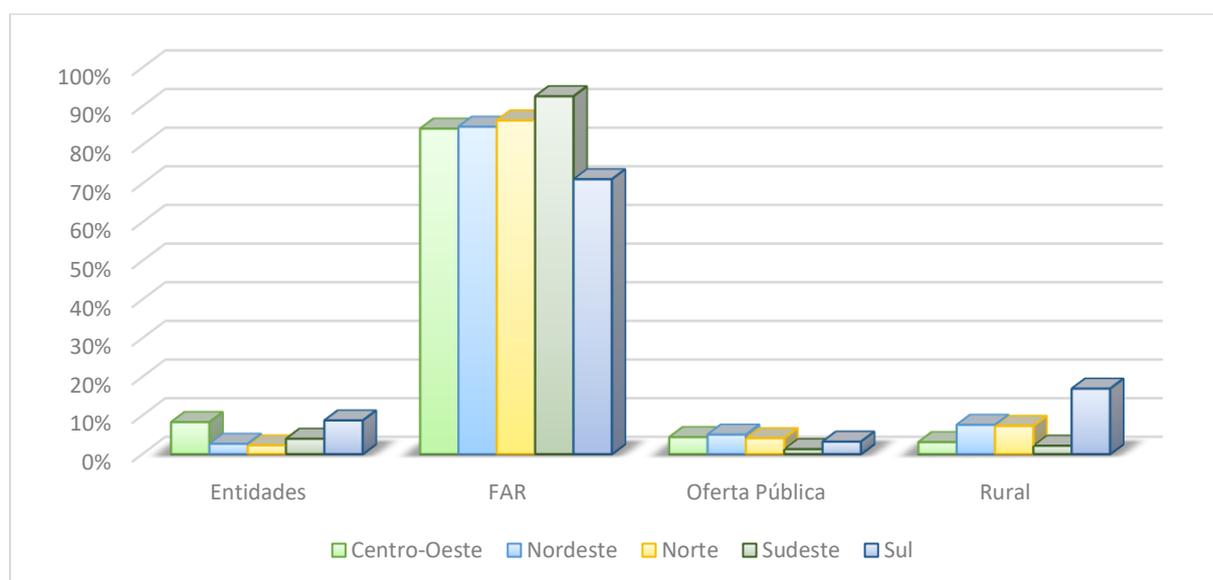


Fonte: MDR, Elaboração SECAP.

A grande maioria dos recursos destinados à Faixa 1 foram despendidos com o FAR, mais de 85%. 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 14 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 14: Participação por modalidade da Faixa 1 por região.



Fonte: MDR, Elaboração SECAP.

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.

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.

5.1 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, 2018), 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 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 descritores¹¹ do problema, seus objetivos, público-alvo, beneficiários e os critérios de seleção das famílias que serão atendidas pelo programa.

¹¹ 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

<p>Descritores do Problema (nº de famílias no déficit habitacional em 2015)</p> <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>Problema</p> <p>Dificuldade de acesso e condições inadequadas de moradia das famílias de baixa renda</p>	<p>Programa</p> <p>MCMV - FAR</p>	<p>Objetivo-Geral</p> <p>Geração de empregos e renda e a redução do déficit habitacional</p>			
<p>Público-Alvo (atual)</p> <p>Famílias com renda de até R\$ 1.800,00</p>	<p>Critérios de priorização (Portaria MDR nº 2.081, de 30 de julho de 2020)</p> <table border="1"> <tr> <td data-bbox="547 741 842 1892"> <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> </td> <td data-bbox="847 741 1129 1892"> <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> </td> <td data-bbox="1134 741 1417 1892"> <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> </td> </tr> </table>			<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>
<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>				
<p>Beneficiários</p> <p>Famílias selecionadas de acordo com os critérios de seleção do programa</p>						

Fonte: Elaboração própria e legislação do MCMV.

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.

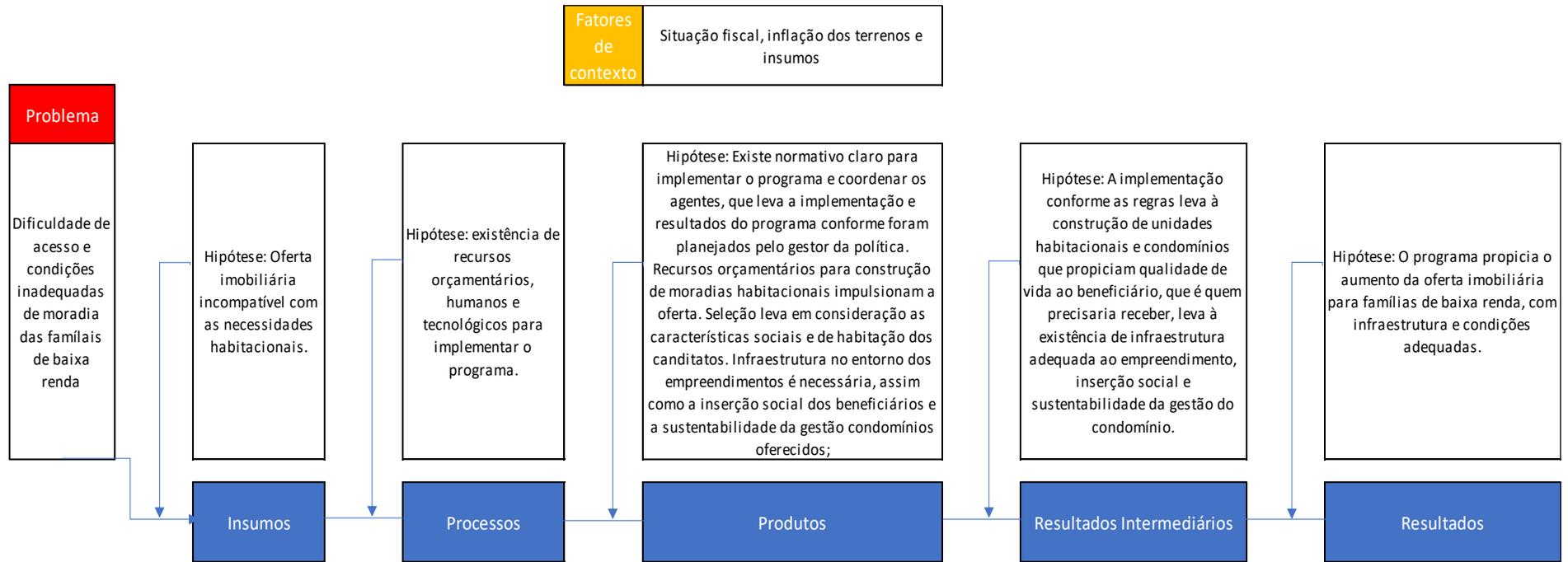
A numeração de cada um dos principais problemas identificados na política foi inserida em vermelho sobre a etapa do modelo lógico onde ele se origina. Mais à frente, serão discutidos cada um destes problemas.

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: Elaboração própria e legislação do MCMV.

Quadro 5: Teoria do Programa do MCMV-FAR



Fonte: Elaboração própria

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 Denald 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)¹², 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 Diretor¹³. 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.¹⁴

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 13.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Déficit habitacional no Brasil 2015/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte : FJP, 2018.

Tabela 13: 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

* Em condições de serem ocupados e em construção, não inclui os domicílios em ruínas e os de uso ocasional.

Fonte: Fundação João Pinheiro

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 das Cidades, 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.

5.1.2 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 660/2018.¹⁵

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 2012¹⁶ 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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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 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.¹⁷

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 2015.¹⁸

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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

5.2 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	Beneficiários escolhidos de acordo com as regras de priorização definidas	
União	Divulgar o programa	Divulgação nos meios de comunicação relevantes		
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: Elaboração própria e legislação do MCMV.

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.

5.2.1 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 5.7 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.

5.3 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	Editais 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: Elaboração própria e legislação do MCMV.

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 610/2011¹⁰. 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.

5.3.1 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).

5.4 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)	Oferta imobiliária compatível com as necessidades habitacionais	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 da árvore) Definição de parcela do custo operacional da política (condição para gerar oferta imobiliária compatível com a demanda - 1 da árvore)		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		Enfrentamento direto de 1.3
Funcionários da CEF	CEF	Empreendimento é aprovado pelo agente operador	Aprovação do empreendimento	Reduz incerteza quanto à demanda (1.3 da árvore)		Condição para 1.1.1
Recursos próprios da construtora + (eventualmente) financiamento do FGTS para construção	Construtora (eventualmente com auxílio do FGTS)	Construtora constrói imóvel	Imóveis novos construídos	Compatibilização da oferta imobiliária à demanda (1 da árvore)		Enfrentamento direto de 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 tempo - 1 da árvore)		Monitoramento e controle
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)		
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 informatizados	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 informatizados	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: Elaboração própria e legislação do MCMV.

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.

5.4.1 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 indícios¹⁹ 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.

¹⁹ <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/08/19/novo-mmcv-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 13.932/2019²⁰. 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).

5.5 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

²⁰ <https://agenciabrasil.ebc.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: Elaboração própria e legislação do MCMV.

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 do 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”

5.5.1 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.

5.6 Discussão sobre outros pontos do desenho

5.6.1 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 dos recursos públicos nas Faixas 1,5 e 2 continua potencialmente 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 das Faixas 1,5 e 2 se torna necessário, porém trata-se de uma modalidade menos investigada na literatura, devido ao tamanho e importância social da modalidade FAR.

5.6.2 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 estabelece 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, conforme abordado na seção 3.

5.6.3 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, tratados na seção 4. 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.

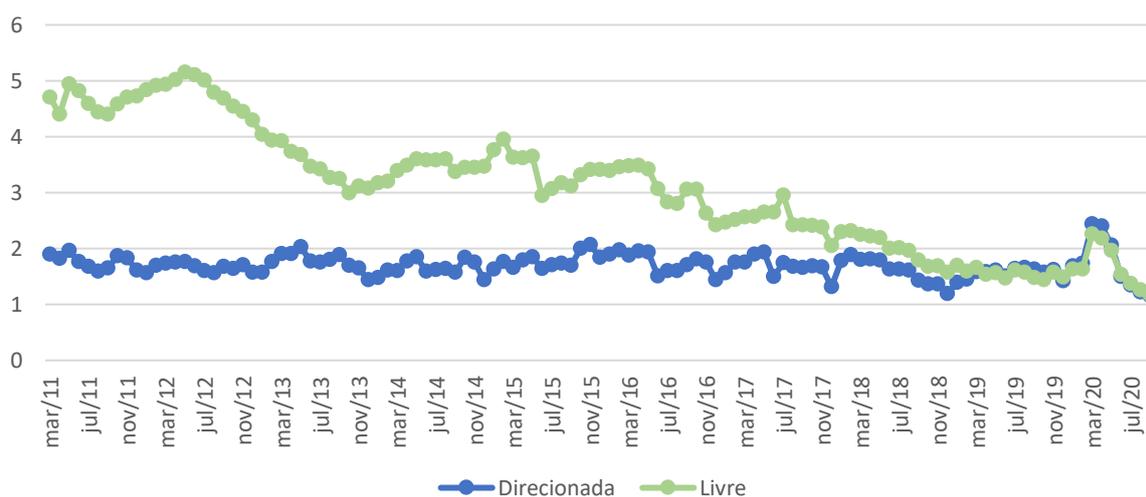
Quanto aos custos operacionais é importante lembrar que é autorizada a cobrança de uma taxa de até R\$ 25,00 ao mês (Art. 38 da Resolução CCFGTS 702/2012) e 1,5% do valor do financiamento (Art. 39 da Resolução CCFGTS 702/2012) para cobrir esses custos. Logo, pode-se inferir que o *spread* dos agentes 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 15 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 15: Inadimplência - crédito imobiliário pessoa física (%)

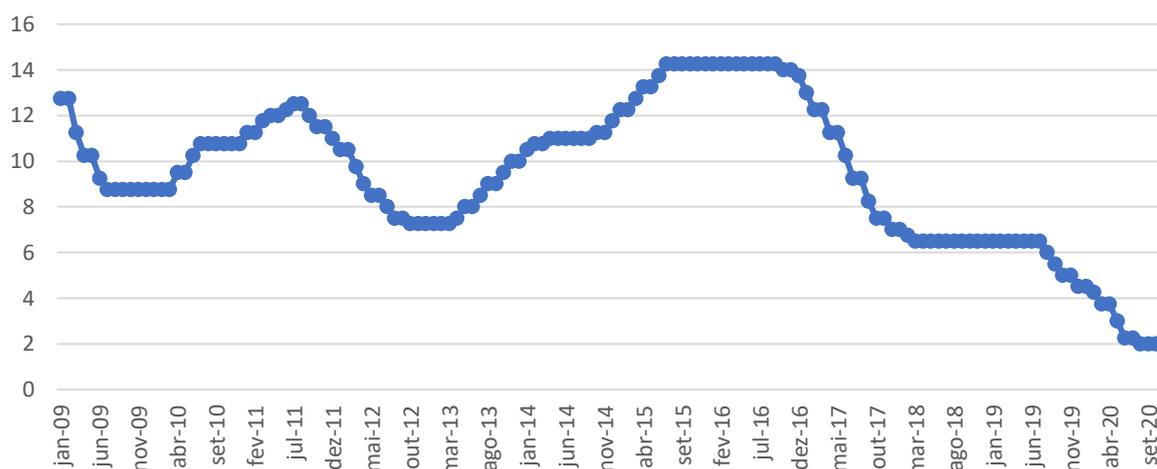


Fonte: BCB. Elaboração própria.

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 16 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.

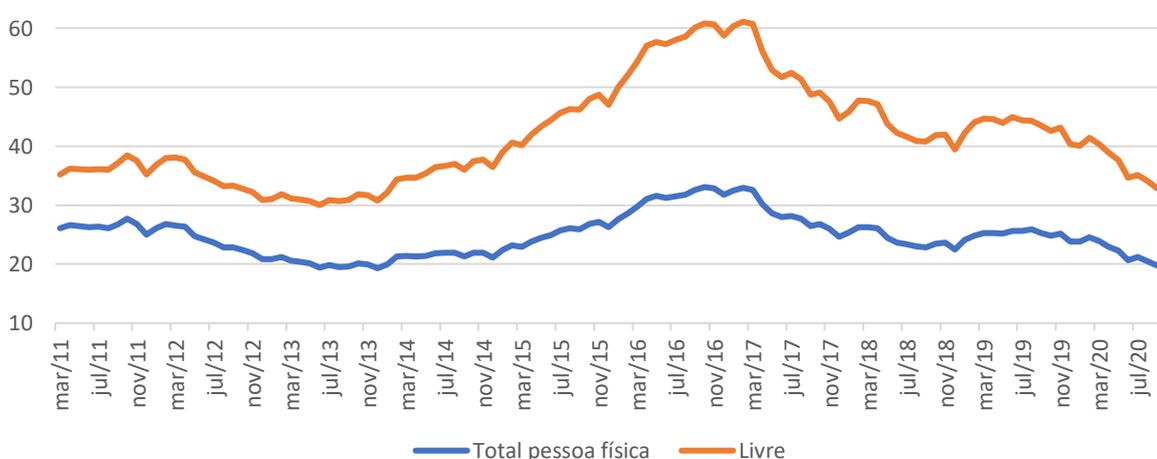
Gráfico 16: SELIC meta (% a.a.)



Fonte: BCB. Elaboração própria.

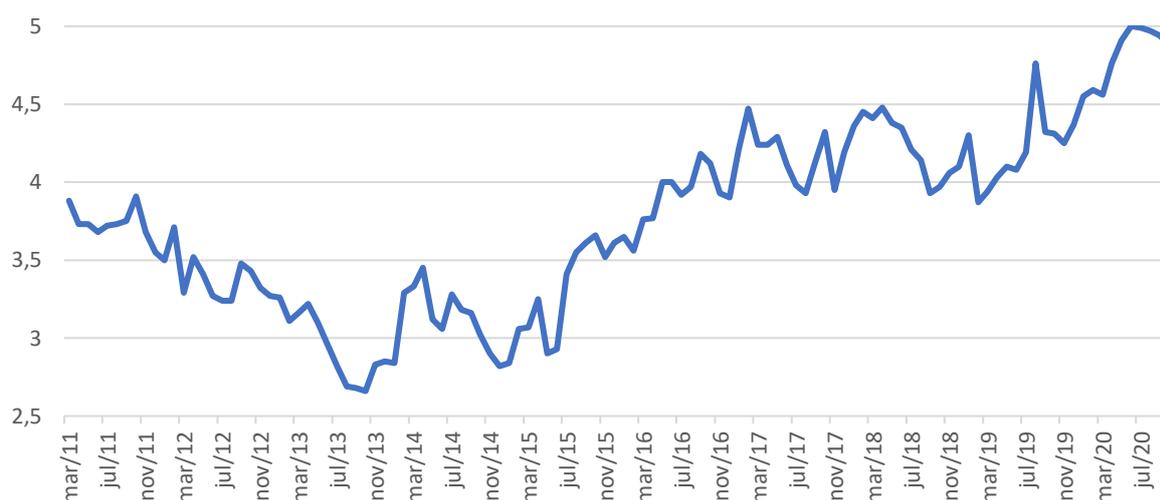
Embora as operações de crédito imobiliário sejam de longo prazo, é possível notar que houve uma tendência de queda do nível do custo de oportunidade da economia, enquanto o teto do spread bancário do MCMV permaneceu constante. Com as taxas de inadimplência do crédito direcionado relativamente estáveis 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 17, 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 18 mostra que o mesmo movimento não pôde ser observado para o *spread* do crédito direcionado, que tende a se elevar desde 2014.

Gráfico 17: Spread do crédito livre e total, pessoa física (%)



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Gráfico 18: *Spread* do crédito direcionado, pessoa física (%)



Fonte: BCB. Elaboração própria.

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, 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.

5.7 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 14. 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 14: 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
Total	140.128.130.743	1.910.746	1.479.474	73.337	94.715

Fonte: MDR. Elaboração própria.

Da Tabela 14 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 5.2, 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, mostra 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, existem 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.

5.8 Focalização e impactos

5.8.1 Focalização municipal

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 15. Em 71% dos municípios, foi contratada uma quantidade de habitações inferior ao déficit e, nos demais 29%, a quantidade contratada o superou.

Tabela 15: 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 própria.

A associação entre déficit habitacional e unidades contratadas foi medida pela estimativa de R-quadrado, assim como em Krause, Balbim e 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.

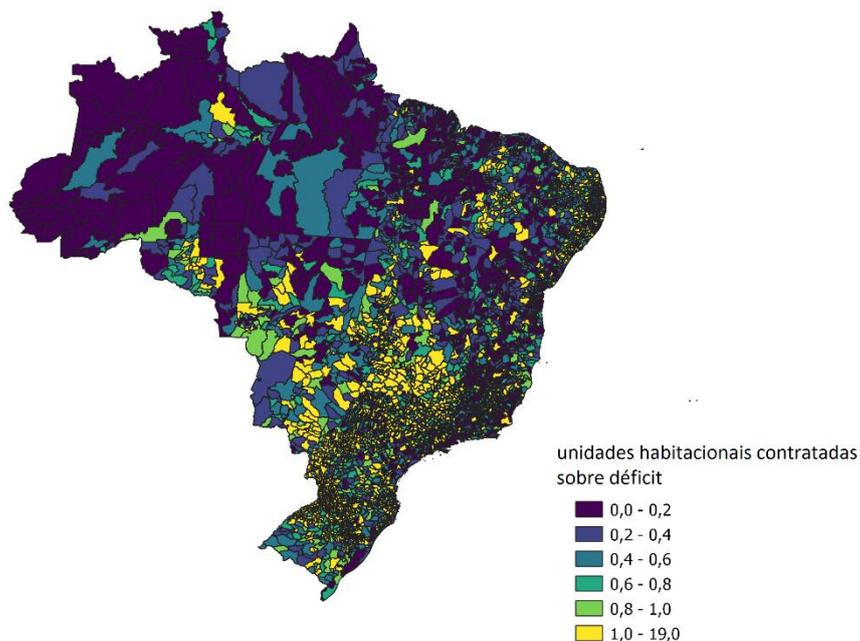
Aqui, optou-se por calcular o R-quadrado para todas as faixas do Minha Casa, Minha Vida e todas as faixas de renda, devido ao descasamento entre o valor de 3 salários mínimos e o limite da Faixa 1 com o passar do tempo, além do fato de que famílias com renda de até 3 salários mínimos podiam ser atendidas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

O valor R-quadrado encontrado foi de 0,60,²¹ com dados de empreendimentos contratados até janeiro de 2019, em comparação ao valor de 0,39 calculado por Krause, Balbim e 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 passou-se a considerar de forma mais determinante a localização geográfica do déficit habitacional na escolha das contratações realizadas.

O mapa no Gráfico 19 ilustra a razão de unidades contratadas pelo déficit habitacional a nível municipal, e segue a mesma lógica da Tabela 15. 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.

²¹ 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.

Gráfico 19: Mapa municipal do Brasil graduado de acordo com a razão entre unidades habitacionais contratadas e déficit.



Fonte: MDR e Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria.

Complementarmente ao mapa municipal, a Tabela 16 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 16: 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 própria.

5.8.2 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.

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 17. 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 17: 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 <i>per capita</i> (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 própria.

Os resultados apresentados na Tabela 18 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 18: 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 própria.

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 19). 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 19: 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

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 20 apresenta os resultados das estimações, obtidos com a utilização do estimador de efeitos fixos.

Tabela 20: 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 próprias.

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.

5.8.3 Simulações dos efeitos 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 na seção 3, 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 pelo programa não reduziram o déficit?

Uma primeira explicação já foi dada a essa questão na seção 3, 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 B: Metodologia de estimação de unidades entregues para simulação da seção 5.8.3 e simulados alguns cenários de hipóteses sobre o grau acertado de focalização da produção habitacional e de *crowding out*²². Em outras palavras, o objetivo dessa subseção é simular quantas famílias estariam na estatística de déficit habitacional caso não houvesse o PMCMV.

A Tabela 21 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 Minha Casa Minha Vida.

Tabela 21: Cenários de ausência do PMCMV – impactos (redução de déficit) simulados

		% de famílias efetivamente no déficit Faixa 1					
		100%	75%	50%	40%	30%	20%
% de famílias efetivamente 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 própria.

Com base na tabela anterior, e 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, 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 21.

O primeiro cenário foi rotulado de conservador, considera que nenhuma das unidades produzidas pelas Faixas 1,5, 2 e 3 foram de fato produzidas pelo programa e 100% do total poderiam ter sido produzidas e atingido as famílias que estariam no déficit habitacional na inexistência do PMCMV. Simultaneamente, partindo da observação da seção 3 de que cerca de 40% das famílias com renda inferior a 3 salários-mínimos estão enquadradas no déficit habitacional, considera-se que apenas 30% das famílias da Faixa 1 não estariam na estatística de déficit habitacional mesmo sem a construção de nenhuma unidade pelo programa. Ou seja, o cenário é conservador a respeito dos efeitos do programa sobre o déficit habitacional e sugere que um grande número das famílias (cerca de 3,8 milhões) poderiam ter conseguido formas alternativas de moradia e não estariam enquadradas no déficit habitacional. Considerando todo o período, o efeito do programa que entregou cerca de 4,2 milhões de unidades até 2019, seria de redução do déficit de apenas 0,4 milhão.

O segundo cenário é diametralmente oposto ao primeiro e foi rotulado de otimista, considera que 50% das unidades produzidas foram de fato construídas em função do programa e outros 50% do total

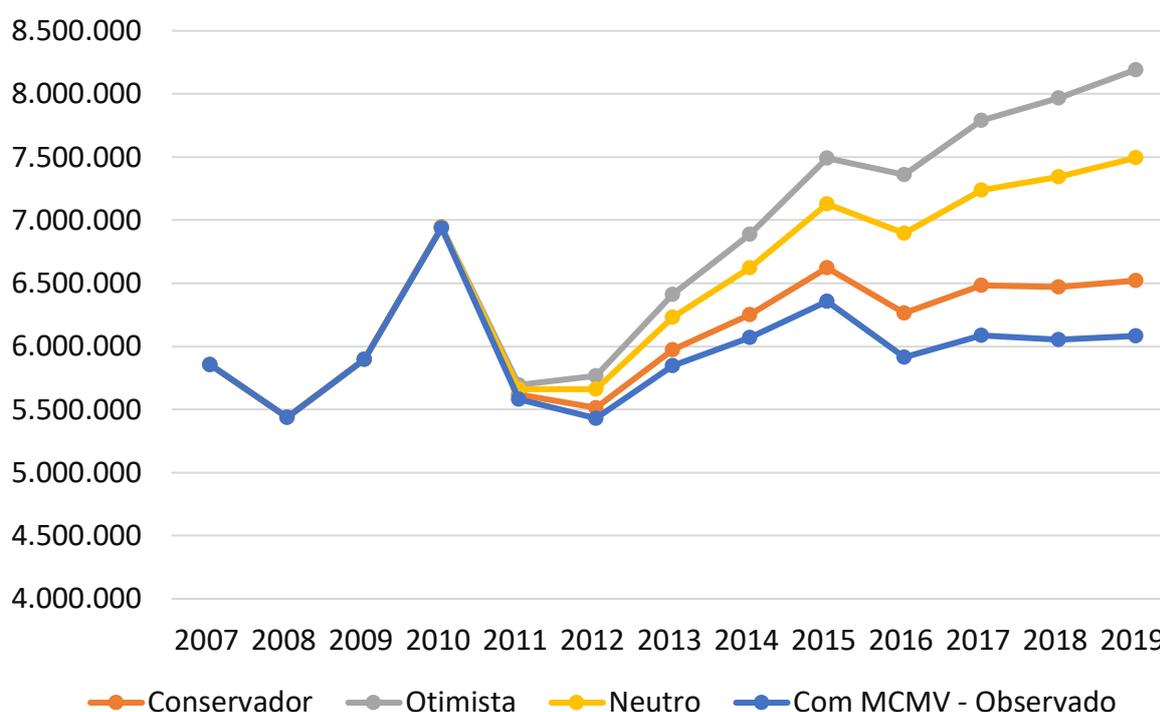
²² Refere-se a quanto o setor privado poderia prover de moradias mesmo na ausência das intervenções relacionadas ao PMCMV.

poderia ter sido produzida e atingido as famílias que estariam no déficit habitacional na inexistência do PMCMV. Considerando a estatística mencionada de cerca de 40% das pessoas com renda até 3 salários-mínimos no déficit, assume-se que há uma focalização melhor que a média populacional. Dessa forma, o cenário é otimista a respeito dos efeitos do programa sobre o déficit habitacional e sugere que um grande número das famílias (cerca de 2,1 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 ao PMCMV e que está no déficit habitacional para a Faixa 1 e um pouco inferior para as demais. Esse cenário levaria a um efeito de pouco mais de 1,4 milhão de famílias a mais no déficit habitacional.

Os três cenários descritos nos últimos parágrafos estão representados no Gráfico 20. Nota-se que a estabilidade do déficit observada na série atual, possivelmente teria uma trajetória acentuada de expansão na ausência do PMCMV.

Gráfico 20: Déficit Habitacional Quantitativo – Cenários de ausência do PMCMV



Fonte: FJP e simulações próprias. Elaboração própria.

Essa subseção reforça o ponto da seção 3 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.

5.8.4 Focalização nos indivíduos pertencentes ao déficit

Como parte da avaliação no CMAP, o Ipea planeja entregar uma análise a respeito dos beneficiários atendidos pela provisão habitacional e a localização dos empreendimentos. Mais especificamente, pretende-se analisar (i) se as famílias beneficiárias do FAR compunham o déficit habitacional previamente a receber a nova moradia e (ii) se a localização dos empreendimentos adere ao melhor

acesso a oportunidades, medidas por indicadores de tempo de deslocamento a postos de trabalho formal, a equipamentos de saúde básica e de educação infantil ou fundamental.

Para a primeira parte da análise, utilizou-se o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal para identificar as características de famílias efetivamente beneficiadas pelo PMCMV e seus domicílios. Com base nos dados relativos ao ano anterior ao recebimento da nova moradia no programa, investigou-se o pertencimento da família ao déficit habitacional para as 20 maiores cidades do Brasil. Devido a questões metodológicas inerentes ao Cadastro Único, aproximadamente entre 60% a 70% dos beneficiários entre 2013 e 2020 puderam ser enquadrados no déficit ou não²³, ou seja, dispunham de informações suficientes para a classificação. Entre esses, denominados “registros calculáveis”, obteve-se que entre 22,9% e 34,5% dessas famílias de fato estavam no déficit habitacional antes de receberem a nova moradia pelo FAR, conforme a Tabela 22

Tabela 22: Percentual de famílias em déficit habitacional, no ano anterior à contratação do PMCMV/FAR, em relação aos registros calculáveis

Município	Qtd Déficit (%) no ano anterior								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belém						44,33%	45,37%	56,44%	44,44%
Manaus	43,62%	50,00%	40,33%		37,00%	33,33%			
Fortaleza	35,29%	22,67%	27,65%	24,58%	33,11%	18,59%	34,98%	36,59%	17,54%
Maceió			40,68%	45,45%	36,91%	32,42%	43,41%	75,00%	24,32%
Natal			47,06%		20,83%	0,00%	42,45%	34,38%	
Recife							26,23%		
Salvador	45,89%	36,00%	28,51%	20,09%	24,85%	40,61%	31,38%	16,67%	
São Luís			19,82%	14,57%	10,10%	13,64%	25,56%	22,86%	45,00%
Belo Horizonte		26,25%	31,44%	32,21%	22,87%	57,14%		20,00%	
Campinas	10,92%	19,28%	20,63%	26,95%	11,06%	50,00%		0,00%	
Duque de Caxias	16,67%	21,97%	13,09%	9,17%	12,61%	14,77%	11,85%	11,32%	0,00%
Guarulhos		28,29%	0,00%	19,06%	18,31%	21,02%	13,59%	0,00%	
Rio de Janeiro	35,72%	49,82%	38,90%	16,17%	20,20%	21,06%	27,01%	41,25%	33,33%
São Gonçalo	25,00%	11,48%	22,77%	23,46%	30,56%	27,65%	20,00%		0,00%
São Paulo		33,18%	33,61%	27,43%	41,60%	36,35%	38,99%	18,51%	38,77%
Curitiba	20,00%	32,77%	34,20%	23,76%	48,84%	12,00%			
Porto Alegre	68,50%	100,00%	44,24%	46,43%	47,71%	35,91%	33,00%	10,87%	5,13%
Brasília			29,25%	31,79%	34,21%	100,00%		20,00%	18,75%
Campo Grande	34,34%	33,80%	37,27%	35,89%	23,08%	41,09%	0,00%	44,58%	
Goiânia	33,78%	31,93%	23,94%	41,03%	0,00%	34,43%	46,04%	75,00%	
Total	34,47%	34,20%	33,15%	22,90%	28,13%	27,29%	32,83%	29,24%	30,35%

Nota: células vazias indicam anos em que não houve beneficiários no município que puderam ser encontrados no CadÚnico.

Fonte: Krause e Simões (2020). Elaborado pelo IPEA como produto intermediário na avaliação do CMAP.

É importante lembrar que o déficit habitacional (quantitativo), embora seja um indicador importante para o PMCMV, não é, rigorosamente, critério suficiente nem necessário para ser elegível ao programa, em particular na modalidade FAR. Por exemplo, a modalidade também atende a vítimas de calamidade, moradores em área de risco e reassentados do PAC, além de incluir socioeconômicos de seleção dos beneficiários, como mulheres responsáveis pela família, idosos e beneficiários do Bolsa

²³ Para o ano de 2012, apenas 15,21% das famílias puderam ter seu *status* calculado como dentro ou fora do déficit habitacional, prejudicando a confiabilidade dos resultados para os beneficiários de 2013.

Família. Portanto, o fato de que aproximadamente um quarto a um terço dos beneficiários efetivamente se encontravam dentro do déficit habitacional não é uma métrica suficiente para avaliar o sucesso ou insucesso da focalização do programa.

Ponderando os anos e municípios pelas moradias, a Tabela 26 mostra os resultados agregados preliminares da pesquisa dos autores. Em suma, nas 20 maiores cidades, a proporção média de beneficiários do PMCMV que se situavam dentro do déficit habitacional um ano antes de receber a nova moradia é de 30,8%. Destaca-se que o resultado varia entre cidades, com Belém no topo (52,1%) e Duque de Caxias na posição mais baixa (14,16%). Os autores destacam também que Rio de Janeiro é o único município do Sudeste acima da média, com 32,3% de beneficiários no déficit.

Tabela 23: 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%
20 maiores cidades	30,83%

Fonte: Krause e Simões (2020). Elaborado pelo IPEA como produto intermediário na avaliação do CMAP.

No que tange o acesso a oportunidades, foram investigados 399 empreendimentos, compreendendo 181 mil UHs, quanto aos indicadores relacionados na Tabela 24.

Tabela 24: Indicadores selecionados de acesso a oportunidades

código	descrição
CMA TT 30	- total de postos de trabalho formais alcançáveis em deslocamento a pé de 30 minutos, em percentual do total do município
CMA TT 45	- total de postos de trabalho formais alcançáveis em deslocamento a pé de 45 minutos, em percentual do total do município
TMI SB	- tempo de deslocamento a pé até o equipamento de saúde básica que atende pelo SUS, mais próximo, em minutos
TMI EI	- tempo de deslocamento a pé até o equipamento público de educação infantil mais próximo, em minutos
TMI EF	- tempo de deslocamento a pé até o equipamento público de educação fundamental mais próximo, em minutos

Fonte: Krause e Simões (2020). Elaborado pelo IPEA como produto intermediário na avaliação do CMAP.

Em suma, os resultados preliminares indicam que:

1. Há baixa acessibilidade a empregos, com casos específicos de alta acessibilidade, como Recife. Assim, a boa acessibilidade a emprego são casos de exceção nos empreendimentos, cabendo análise mais aprofundada dos casos específicos.
2. A maioria dos municípios está num intervalo intermediário em que foi observada uma mediana de empreendimentos entre 15 e 30 minutos do equipamento de saúde mais próximo.
3. Os resultados para acesso a equipamentos públicos de educação infantil e fundamental foram melhores do que os resultados de saúde, sendo verificado que a maioria dos municípios tiveram empreendimentos com uma mediana de deslocamento temporal inferior a 15 minutos até a escola pública.

Interpretando os resultados dos autores e considerando que os resultados obtidos pela equipe do IPEA ainda serão revisados e estendidos, pode-se preliminarmente encontrar aspectos positivos e negativos do desempenho do PMCMV. Como o processo de seleção de beneficiários privilegia, mas não se limita aos integrantes do déficit habitacional, existe uma sobreposição relevante entre esses dois públicos que deve ser avaliada. Por um lado, constata-se que o PMCMV direciona os subsídios, em certa medida, a um público relevante. Por outro, pouco se sabe ainda das características daqueles fora do déficit e, conseqüentemente, a razoabilidade de destinar a subvenção a esse público.

Além disso, os resultados do acesso a oportunidades refletem de fato a reduzida priorização que houve no desenho do programa em escolher locais que permitissem uma empregabilidade adequada. Quanto à proximidade de instalações de saúde e educação, cabe ainda verificar se os resultados positivos encontrados na maioria dos empreendimentos não poderiam ser melhorados nas futuras contratações, incorporando-se critérios na seleção de projetos que privilegiem de forma mais efetiva essas localizações.

6 Considerações finais

Esta avaliação abordou pontos de desenho do Programa Minha Casa Minha Vida e como esses se relacionaram ao seu desempenho. O programa é a principal política de acesso à moradia, principalmente para o público de renda mais baixa, tendo desembolsado mais de R\$ 223,2 bilhões de reais a preços de 2019, entre subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários) e privados (financiamentos do FGTS com descontos), na produção habitacional.

Os subsídios do programa são subvenções que permitem famílias adquirirem a casa própria a 10% do seu custo de produção, incentivam as empresas de construção civil através da possibilidade de

pagamento unificado de tributos federais a 1% da receita e aplicam descontos em financiamentos com recursos do FGTS. Esses subsídios 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 regrediram para um nível inferior aos subsídios privados do FGTS, que atende as Faixas 1,5 e 2.

Ao longo do programa, foram mais de 6 milhões de UHs contratadas e mais de 5 milhões em entregas, que se distribuíram de forma não 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. 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.

Para avaliar a focalização o programa, foi necessário primeiramente conhecer os números atualizados do déficit habitacional. As estimativas, que complementam as publicações oficiais estagnadas em 2015, mostram que o déficit quantitativo permanece razoavelmente estável por volta de 6 milhões de unidades, com o ônus excessivo do aluguel sendo seu principal componente, perfazendo uma proporção de quase 50% das UHs. Em 2019, aproximadamente 81% das famílias no déficit habitacional possuíam renda de até R\$ 1.800,00 e 60% das famílias no déficit quantitativo possuíam renda de até 3 salários-mínimos. Isso indica que, apenas por desenho, a seleção das famílias da Faixa 1 pelo critério de renda tende a direcionar os esforços da política para o público compatível com o déficit habitacional. Contudo, a renda em si não é suficiente para enquadrar a família no déficit. Aproximadamente 41% das famílias sem domicílio próprio se encontram com renda abaixo de R\$ 1.800,00. Ou seja, a seleção de beneficiários sem observar o enquadramento no déficit pode levar a um erro de focalização de 60% - famílias de renda baixa mas que não estão em situação precária de moradia, adensamento ou aluguel. Os resultados preliminares da equipe do IPEA mostraram que, de fato, aproximadamente um quarto a um terço dos beneficiários nas 20 maiores cidades brasileiras faziam parte do déficit habitacional quantitativo antes de receberem a nova moradia pelo programa. Esses achados levam a concluir que, apesar de a política contribuir para a redução do déficit, a seleção poderia ser melhorada para se tornar mais eficaz.

Evidências de simulação complementam essa percepção ao mostrar que, em cenários razoáveis baseados nesses parâmetros estimados, o PMCMV deve ter contribuído com a redução do déficit habitacional em aproximadamente 400 mil unidades no cenário pessimista a 2,1 milhões de unidades no cenário mais otimista. Dessa forma, não é possível concluir que a política é eficiente na redução do déficit, tendo em vista que é provável que metade das entregas não tenham revertido uma situação de déficit que se manteria, porém é possível conjecturar que reduziu efetivamente o déficit em aproximadamente até um quarto do tamanho que seria, caso a política não existisse, apesar da constância do indicador déficit habitacional quantitativo na série observada.

Em termos de efetividade, também se encontrou um efeito significativo do programa sobre o emprego da construção civil, um dos seus objetivos estabelecidos na Exposição de Motivos. Porém, o efeito não aparece significativo no Sul e Sudeste, possivelmente por questões de *crowding-out*. A questão de eficiência, entretanto, não coube no escopo desta avaliação, cabendo para pesquisas futuras a comparação entre a massa salarial criada pelo programa e os custos da política.

Outro ponto abordado sobre a eficiência da política está na alocação dos recursos entre as diferentes modalidades da Faixa 1: FAR, Entidades, Oferta Pública e PNHR. Principalmente entre FAR e Entidades se vê um *trade-off* interessante, pois a unidade média da modalidade Entidades tende a ser mais barata do que a do FAR. Porém, aquela modalidade sofreu muito mais com atrasos de obra do que

essa, de modo que o custo médio por unidade efetivamente entregue do Entidades é bem maior do que no FAR. Além disso, existe um limite de expansão ao modelo do Entidades, que depende da existência das associações. Como foram relatadas qualidades superiores nas entregas do Entidades, seria interessante encontrar caminhos para superar os problemas de desenho que permearam essa modalidade, baseada em organizações que precisam de um apoio técnico e financeiro maior para que suas obras não tenham problemas de planejamento.

Entre outros problemas de desenho verificados na literatura, pode-se apontar questões na seleção de projetos e de beneficiários, atrasos nos pagamentos e a dificuldade de executar recursos no Norte e Nordeste para as Faixas 1,5 e 2, entre outros itens levantados. Em parte, o Programa Casa Verde e Amarela, instituído recentemente pela MP 996/2020, procurará atacar esse último problema regional estabelecendo taxas mais atrativas do financiamento nessas regiões.

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, 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. Dadas as restrições orçamentárias, o Programa Casa Verde e Amarela deve priorizar apenas a finalização de obras em andamento e as famílias vítimas de calamidade ou de assentamentos do PAC, não havendo previsão de novas contratações. Para que as modalidades da Faixa 1 voltem a contratar, será necessário reavaliar os níveis de subsídios concedidos, pois não é mais possível custear de 90% a 100% da unidade habitacional para famílias e ainda obter uma taxa de inadimplência acima de 40% das prestações contratadas.

Os resultados dificultam a sustentabilidade dos fundos envolvidos, especialmente o FAR e, portanto, da consecução da política sem aportes vultosos do governo. Porém, isso implica em repensar o modelo da produção habitacional atual. Existem alternativas como o aluguel social, os quais têm seus próprios problemas de desenho. Espera-se que, com a evolução dos trabalhos para o CMAP, a equipe de avaliação consiga trazer mais resultados que tragam insumos para o debate, mas que extrapolam o escopo deste relatório.

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.

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. 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.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2. Brasília, 2018. v. 2 (301 p.).

FEBRABAN. **Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil**. 1ª edição, 2018.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. 2010.

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.

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.

HUCHZERMAYER, 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

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. 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.

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 Conceição¹ 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 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 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 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 subconjunto²⁴ 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

²⁴ 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.

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.

A Tabela 25 é um excerto dos dicionários da PNAD 2015 e da PNAD Contínua e ilustra as alterações nas variáveis utilizadas nas estimativas destes dois componentes.

Tabela 25: 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	Quantos 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	Quantos 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 será 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, 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 calculada a quantidade de domicílios com respostas de 2 a 5. Em um segundo momento, buscou-se expurgar o quantitativo implícito de 'fossa séptica não ligada à rede' deste montante.

Para isso, calculou-se a proporção de domicílios com resposta maior ou igual a 3 sobre aqueles com resposta maior ou igual a 2, 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.

Por fim, estas projeções foram multiplicadas pelo quantitativo de domicílios com respostas de 2 a 5, entre 2016 e 2018, para obter o número de domicílios enquadrados no componente do déficit Esgotamento Sanitário.

Apêndice B: Metodologia de estimação de unidades entregues para simulação da seção 5.8.3

Partindo da base de empreendimento do MCMV fornecida pela CEF, verificou-se a ausência de uma data de entrega da moradia ao beneficiário final. Para fazer a simulação apresentada na seção 5.8.3, tomou-se a data de conclusão das obras como uma aproximação para a data de entrega.

Entretanto, como mostra a Tabela 26, 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. Além disso, nenhum empreendimento da modalidade oferta pública apresentava essa informação.

Tabela 26: 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%
Total Geral	28.792	163.748	18%

Fonte: CEF. Elaboração própria.

Considerando que essa escassez de informações prejudicaria a análise proposta na seção 5.8.3, 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, foram definidos 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 27 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 27: Média de anos entre contratação e conclusão de obras

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Pequeno	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
Médio	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
Grande	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
Total Geral	2,23	2,27	2,34	2,21	1,72	2,09

Fonte: CEF. Elaboração própria.

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 apresentado na seção 3, com base nos parâmetros discutidos para os três cenários (conservador, otimista e neutro) da seção 5.8.3 para obter o Gráfico 20.