

# BOLETIM Secap

## Edição CMAP: Programa Minha Casa, Minha Vida

Número 4 / Julho, 2021



### Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é a principal política federal de acesso à moradia, especialmente para o estrato de renda inferior, tendo contado com mais de R\$ 223,1 bilhões entre 2009 e 2019, a preços de 2019, em subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários – R\$ 129,8 bilhões, 58,2% do total) e privados (financiamentos do FGTS com descontos – R\$ 93,4 bilhões, 41,8% do total). Agora, o Programa passa por uma reformulação, na forma do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), instituído em janeiro de 2021 pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, mas mantendo muitas de suas características no que tange à produção habitacional.

**R\$ 129,8 bilhões  
em subsídios públicos  
(até 2019)**

**Mais de 4 milhões  
de imóveis entregues  
(até 2019)**

Foram mais de 4 milhões de unidades habitacionais entregues até 2019. Porém, o déficit habitacional quantitativo (que mede a necessidade de novas moradias) se elevou de 5,8 milhões de domicílios em 2011 para 6,4 milhões em 2015 e se estagnou ao redor do nível de 6 milhões até 2019, conforme estimativas próprias. Surgiu então a necessidade de entender os problemas enfrentados pela política, que possam estar minando sua efetividade. Nesse sentido, que a avaliação procurou analisar aspectos de desenho, governança, focalização e efetividade.

Este boletim é uma síntese da avaliação realizada no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios - CMAS do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP.

### Atores da avaliação

Coordenação: SECAP/ME.

Execução: SECAP/ME, SFC/CGU e IPEA/ME.

Assessoria técnica: ENAP.

Gestor da Política: SNH/MDR.

Supervisão: SECAP/ME.

### Aspectos avaliados



• **Desenho:** eficiência e efetividade do Programa para reduzir o déficit habitacional, forma de avaliação, forma de distribuição de recursos e seleção de beneficiários.

• **Governança:** acompanhamento feito pelo MDR sobre o agente operador e instituições financeiras que atuam na governança do FAR e boas práticas de governança para aprimorar outras modalidades do PMCMV.

• **Resultados:** (i) as famílias beneficiadas faziam parte do déficit habitacional e atendiam aos critérios de renda? (ii) os empreendimentos do FAR aderem ao melhor acesso a oportunidades? (iii) como está a ocupação dos imóveis pelos beneficiários?

### Metodologias

Metodologias previstas no **Guia Avaliação ex-post do Governo Federal** – desenho, governança e resultados:

- Análises quantitativas e qualitativas para mensuração do déficit habitacional.
- Estudo econômético para cálculo do impacto do PMCMV sobre o emprego.
- Análise dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional.
- Análise de focalização.
- Árvore do problema, modelo lógico e teoria do programa para todas as modalidades do PMCMV.

## Base de dados

- **bases de dados** utilizadas foram:

RAIS de 2009 a 2016, SisHab 2009 e 2020, bases do IBGE, base de déficit habitacional da FJP, cadastro do PIS/PASEP, CadÚnico 2011 a 2019, SISBEN 2016 a 2019, dados da CGU.

## O que foi encontrado



- Os estados têm diferentes necessidades de ações voltadas à redução do déficit quantitativo, à regularização fundiária e à melhoria habitacional, conforme a distribuição da localização dos domicílios em situação de déficit entre capital, região metropolitana ou interior.
- Por ex., o indicador de regularização fundiária pode ser muito concentrado na capital (AL, 75%) ou pouco (MG, 6%). Isso também vale para a concentração na região metropolitana (RM), que varia de valores próximos a 0% (GO, AM e MA) a 72% (ES). No interior, o índice varia de 12% (RJ) a 85% (MT).
- O indicador de melhoria habitacional apresenta variações semelhantes. Na capital, pode ser 0% (SC) ou 70% (RR). Na RM, varia de valores próximos de zero (GO, AM e RS) a 49% (ES e RJ). No interior, o indicador varia de 27% (RJ) a 93% (RS).
- O déficit habitacional quantitativo urbano pode ser muito concentrado na capital, como acontece sobretudo nos estados da região Norte (RR, 91% e AM, 74%), ou pouco concentrado na capital (ES, 9%). A concentração na RM varia de valores próximos a zero (MA e AM) a 40% (ES). No interior, o índice varia de 9% (RR) a 80% (SC).
- Segundo a PNADC de 2019, apenas 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. Assim, a renda, principal critério, é insuficiente para garantir a focalização do PMCMV na Faixa 1.

- O MDR iniciou o uso do CadÚnico para o processo de seleção, conforme estabelece a Portaria MDR 2.081/2020, podendo aprimorar a identificação de pessoas em situação de déficit habitacional.
- No entanto, destaca-se que: (i) entre os mutuários encontrados no CadÚnico, cerca de 31% estavam em situação de déficit habitacional no ano anterior ao recebimento da unidade habitacional; (ii) por outro lado, esses mutuários encontrados no CadÚnico são 41% mais propensos a estarem no déficit do que as demais famílias do CadÚnico. Este achado, portanto, pode revelar que, de modo geral, o Programa teve uma boa focalização de seu público alvo.
- Dentre os indicadores do Projeto Acesso a Oportunidades do Ipea utilizados para a avaliação dos empreendimentos do PMCMV/FAR, o que mostrou o pior desempenho foi a proporção de empregos formais em relação ao total de cada município, acessíveis em caminhada de até 30 minutos, nas 20 maiores cidades.
- O acesso a oportunidades dos empreendimentos do PMCMV/FAR é pior do que a acessibilidade média de pessoas que moram em aglomerados subnormais, como favelas, em 16 dessas cidades, ou em domicílios de baixa renda, com renda per capita até 1 SM, em 19 cidades.
- A Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 dispõe, em seu art. 7º, que a União poderá destinar bens imóveis a entes privados, dispensada autorização legislativa específica, para o alcance dos objetivos de políticas públicas habitacionais. Nesse sentido, em um subconjunto de 16 municípios analisados, uma amostra de imóveis da União mostrou melhor acessibilidade média a empregos que a média dos empreendimentos do PMCMV/FAR existentes nas mesmas cidades.
- Ausência de mecanismos formalizados para que o MDR possa demandar atividades para correção de problemas na atuação do agente operador e das instituições financeiras. Por isso, é importante que novos indicadores sejam construídos, quantitativos e qualitativos, dos empreendimentos do PMCMV/FAR.
- Oportunidade de melhorias nos normativos relacionados aos aportes adicionais e suplementações para a retomada de obras paralisadas do FAR.

- Há inconsistências no processo de registro e validação dos dados do Programa por parte do Agente Operador (CEF) e das Instituições Financeiras do FAR.
- O beneficiário não reside no imóvel do Programa em 17,5% dos casos, o que evidenciou uma lacuna normativa no que diz respeito à definição dos agentes responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais.

## Recomendações aprovadas pelo CMAP

 **1. AO MDR:** Avalie implementar, no Programa Casa Verde e Amarela, a segregação de metas físicas, por capital, região metropolitana e interior da unidade da federação, tanto para ações voltadas ao déficit habitacional quantitativo como ao qualitativo. No caso de recursos do OGU, avaliar também a possibilidade e conveniência da segregação de metas, com vistas a garantir a disponibilização de recursos públicos nos municípios com maior incidência do déficit habitacional.

 **2. AO MDR em parceria com o Ministério da Cidadania:**

- construa uma estratégia de verificação dos dados autodeclarados, por meio de amostragem probabilística, melhorando a confiabilidade dos dados;
- promova explicitamente a inclusão dos cadastros habitacionais municipais no CadÚnico, considerando a atribuição de atualização dessa base pela gestão municipal, visando garantir a cobertura da seleção sobre toda a faixa de renda elegível; e
- estabeleça incentivos às prefeituras municipais que ampliarem a presença, no CadÚnico, do público pertencente a áreas de risco mais graves já mapeadas, ou na iminência de reassentamento em virtude de obras.

 **3. AO MDR:** propor a revisão nos normativos do FAR (legal e/ou infralegal), contemplando, ao menos:
 

- a descrição completa dos papéis dos envolvidos, com as atribuições, as obrigações (prazos quando aplicáveis) e as sanções em caso de descumprimento do estabelecido.

- os procedimentos detalhados para os aportes adicionais e suplementações, considerando melhorias no processo de previsão orçamentária, atualizações, limites e alternativas.
- O estabelecimento de instância colegiada e de procedimento formalizado para discussão e resolução conjunta de conflitos/problemas.
- a definição de procedimentos de controle e a padronização de informações que serão alimentadas nos sistemas, com a criação de bloqueios automáticos que não permitam salvar dados sem que os campos obrigatórios estejam preenchidos, formatação única para cada um dos campos, e preenchimento automático, quando possível.

 **4. AO MDR:** normatizar e implementar procedimento de acompanhamento dos imóveis no período posterior à entrega aos mutuários, de forma que os agentes financeiros e os municípios tenham atuação mais ativa neste acompanhamento, avaliando, dentre outras alternativas:

- o aperfeiçoamento da relação entre os agentes financeiros e os municípios beneficiários do PMCMV, tendo em vista a atuação local desses últimos mais próxima dos empreendimentos e dos beneficiários, em especial nas áreas de assistência social e saúde;
- a realização periódica pelos municípios beneficiários do programa de uma verificação ampla com vistas a confirmar se as famílias residentes nos imóveis correspondem aos beneficiários contemplados pelo Programa, no sentido de evitar irregularidades decorrentes de destinação do imóvel que não para a residência do beneficiário e de sua família, a transferência ou cessão a terceiros, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes, sem autorização do Agente Financeiro, e o abandono do imóvel, fatos que constituem descumprimento contratual. A atuação do município poderá envolver, dentre outros procedimentos, visitas aos beneficiários e utilização de informações de políticas públicas executadas pelo ente, como as das áreas de assistência social e saúde, tornando o processo de verificação mais eficiente.



**5. AO ME E MDR:** Estabeleçam uma estratégia conjunta de disponibilização de imóveis ociosos da União para a produção de conjuntos habitacionais, onde couber, com metas anuais, por meio do Programa Casa Verde Amarela, conforme possibilita o art. 7º da Lei nº 14.118/2021, priorizando o foco no público da antiga "Faixa 1" do PMCMV.

## Resposta do órgão gestor - MDR



- Recomendação 1:** Considera pertinente, ressaltando que adota a sistemática de distribuição de metas conforme as necessidades habitacionais das regiões geográficas do País e com outros indicadores sociais disponíveis.

- Recomendação 2:** Ressalta que vem realizando aprimoramentos no marco normativo que regula o rito de seleção de famílias beneficiárias, e estudando opções tanto para a melhoria na utilização dos dados do CadÚnico e incentivos aos Entes Públicos locais para sua atualização, quanto para a adoção de alternativas.

- Recomendação 3:** Tem avançado no aprimoramento dos normativos, mas ainda encontra dificuldades nas tratativas com o agente operador (CEF) em relação à definição de procedimentos de controle e a padronização de informações.

- Recomendação 4:** Pretende-se reforçar a organização comunitária, a identificação com o território, o entendimento das regras e responsabilidades impostas pelo programa, a permanência das famílias no local e a retomada de unidades habitacionais em desvio de finalidade.

- Recomendação 5:** Está trabalhando com o objetivo de ampliar as alternativas para o enfrentamento das necessidades habitacionais, introduzindo como possibilidade, a partir do lançamento do PCVA, o instituto da locação social como solução de parte do problema do déficit por moradia no Brasil. Assim, está estruturando projetos-piloto que permitem também a disponibilização de terrenos ociosos e apropriados da União, cujos valores seriam utilizados para subsidiar o valor do aluguel das famílias beneficiárias.

Para mais informações sobre esta avaliação, acesse os relatórios completos, notas técnicas e nota à imprensa disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>



MINISTRO DA ECONOMIA  
Paulo Roberto Nunes Guedes

SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA  
Bruno Funchal

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA  
Gustavo José de Guimarães e Souza

SUBSECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO DE GASTO DIRETO  
Aumara Feu

SUBSECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIO DA UNIÃO  
Nelson Leitao Paes

COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO OU CREDITÍCIO - CGFC  
Carlos Renato de Melo Castro  
Seiji Kumon Fetter  
Leonardo Carvalho de Mello  
Giovani Silva Machado  
Filipe Tomaz Figueiredo Duarte  
Elton Menezes do Vale

COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - CGAT  
Rodrigo Leandro de Moura  
Igor Vinícius de Souza Geracy  
Rafael Luís Giacomin  
Ana Cristina Secchi Correia  
Ronan Luiz da Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO DE GASTOS DIRETOS - COART  
Wilsimara Maciel Rocha  
Roberta da Silva Vieira  
Henrique Chaves Faria Carvalho  
Ana Paula Piedade Pedrosa  
Daniela Sherring Siqueira

### COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS FISCAIS - COEF

Joséifram Almeida Soares  
Carlos Henrique Rosa  
Fernando Lima Madeira  
Rodney Stanev

### GABINETE

Alexandre de Oliveira Lima Loyo  
Luiz Alberto D'Ávila de Araújo

Para mais informações acesse:

[https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins\\_publicados](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins_publicados)

