UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP

**JOSÉ BONIFÁCIO COUTO DE ANDRADA**

# DÉFICIT HABITACIONAL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM MINAS GERAIS

São João del-Rei - MG

2025

# DÉFICIT HABITACIONAL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM MINAS GERAIS

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP, da Universidade Federal de São João del-Rei, com parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Pablo Luiz Martins

São João del-Rei - MG

2025

FOLHA DE APROVAÇÃO

## RESUMO

A política habitacional passou a ser incorporada na agenda do poder público com as transformações sociais e econômicas que reconfiguraram a paisagem urbana no país ao longo do século XX, provocando um forte crescimento do déficit habitacional no Brasil. A participação do Estado na construção de moradias, sobretudo para as camadas mais populares, representou o reconhecimento de que os problemas habitacionais não seriam solucionados apenas pela atuação da iniciativa privada, exigindo atuação direta do poder público. O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), implementado entre 2009 e 2020, representa essa atuação, tendo viabilizado mais de 6,5 milhões de unidades habitacionais no período. No entanto, apesar de sua relevância, foram encontrados poucos estudos que avaliaram a correspondência entre as unidades contratadas pelo Programa e o déficit habitacional em escala regional. Buscando contribuir para preencher esta lacuna, a presente pesquisa teve por objetivo avaliar em que medida a distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida correspondeu ao déficit habitacional estimado nas regiões de Minas Gerais. A pesquisa foi estruturada em três etapas: cálculo dos indicadores de concentração relativa do déficit habitacional e de concentração relativa das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, e comparação entre ambos para verificar o grau de correspondência existente em cada região mineira. Os resultados revelaram discrepâncias significativas, com algumas regiões de maior déficit, como o Norte e Nordeste de Minas Gerais, recebendo um número insuficiente de unidades habitacionais, enquanto outras, como o Triângulo Mineiro, receberam moradias em excesso. Essas evidências sugerem que a alocação dos recursos do PMCMV não priorizou adequadamente as áreas mais necessitadas. A pesquisa oferece subsídios para o aprimoramento das políticas habitacionais em Minas Gerais, sugerindo que uma revisão dos critérios de alocação de recursos e um planejamento mais alinhado da política habitacional aos indicadores do déficit podem potencializar os efeitos do PMCMV no combate ao déficit habitacional. Além da contribuição acadêmica, a pesquisa fornece embasamento para a implementação de políticas habitacionais mais precisas em Minas Gerais. Recomendou-se a priorização das regiões com maior déficit habitacional, a adoção de critérios de distribuição de recursos baseados em indicadores sociais e a melhoria da coordenação entre os órgãos públicos envolvidos na implementação das políticas habitacionais.



**Palavras-chave**: Déficit habitacional; Política habitacional; Programa Minha Casa, Minha Vida; Políticas públicas; Indicadores.

## ABSTRACT

Housing policy became part of the public agenda with the social and economic transformations that reshaped the urban landscape in Brazil throughout the 20th century, leading to a significant increase in the country's housing deficit. The State's involvement in housing construction, especially for lower-income populations, reflected the recognition that housing issues could not be resolved solely through private sector action, requiring direct government intervention. The Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV), implemented between 2009 and 2020, represents this intervention, having enabled the construction of over 6.5 million housing units during this period. However, despite its relevance, few studies have assessed the correspondence between the housing units contracted by the program and the housing deficit on a regional scale. Seeking to fill this gap, the present research aims to evaluate the extent to which the distribution of housing units contracted by the PMCMV corresponds to the estimated housing deficit in the regions of Minas Gerais. The study was structured in three stages: calculation of the relative concentration indicators for the housing deficit and the housing units contracted by the PMCMV, and a comparison between them to verify the degree of correspondence in each region of Minas Gerais. The results revealed significant discrepancies, with some regions with a higher deficit, such as the North and Northeast of Minas Gerais, receiving an insufficient number of housing units, while others, like the Triângulo Mineiro, received an excess of housing units. These findings suggest that the allocation of PMCMV resources did not adequately prioritize the neediest areas. The research provides insights for the improvement of housing policies in Minas Gerais, suggesting that a review of resource allocation criteria and a planning process more aligned with housing deficit indicators could enhance the effectiveness of the PMCMV in addressing the housing deficit. In addition to its academic contribution, the research provides a basis for implementing more targeted housing policies in Minas Gerais. It was recommended to prioritize regions with the highest housing deficit, adopt resource distribution criteria based on social indicators, and improve coordination among public agencies involved in the implementation of housing policies.



**Key-words**: Housing deficit; Housing policy; Minha Casa Minha Vida Program; Public policies; Indicators.

# LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de agregação de valor informacional no indicador ..... 17
Figura 2 - Procedimentos adotados pela Fundação João Pinheiro para definição operacional do conceito de necessidades habitacionais ..... 30
Figura 3 - Mudanças nos componentes de cálculo do déficit habitacional ..... 32
Figura 4 - Mudanças das fontes de dados e dos componentes do déficit habitacional – 2015-2019 .... 34
Figura 5 - Passos para o cálculo do déficit habitacional a partir de seus componentes ..... 35
Figura 6 - Quesitos das pesquisas para o cálculo do déficit habitacional – 2010-2022 ..... 37
Figura 7 – Modalidades do Programa Minha Casa, Minha Vida ..... 49
Figura 8 - Déficit habitacional quantitativo – cenários de ausência do PMCMV ..... 59
Figura 9 – Indicador de concentração relativa ..... 71
Figura 10 – Indicador de concentração relativa do déficit habitacional por regiões intermediárias mineiras ..... 79
Figura 11 - Indicador de concentração relativa do déficit habitacional por regiões imediatas mineiras85
Figura 12 - Indicador de concentração relativa de unidades habitacionais contratadas por regiões intermediárias mineiras ..... 89
Figura 13 - Indicador de concentração relativa de unidades habitacionais contratadas por regiões imediatas mineiras ..... 95
Figura 14 – Nível de correspondência das regiões intermediárias mineiras ..... 97
Figura 15 - Níveis de correspondência das regiões imediatas mineiras ..... 100

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Composição do déficit habitacional Brasil - 1991 ..... 24
Gráfico 2 - Precariedade do déficit habitacional das grandes regiões do Brasil (%) - 1991 ..... 25
Gráfico 3 - Estimativas absolutas e percentuais do déficit habitacional por componentes nas grandes regiões do Brasil - 1991 ..... 25
Gráfico 4 - Estimativas do déficit habitacional por componentes e situação do domicílio nas grandes regiões do Brasil - 1991 ..... 26
Gráfico 5 - Estimativas do déficit habitacional por componentes e situação do domicílio em Minas Gerais - 1991 ..... 27
Gráfico 6 - Estimativas percentuais do déficit habitacional por componente para Minas Gerais, Sudeste e Brasil - 1991 ..... 28
Gráfico 7 – Número de unidades contratadas do PMCMV por unidade da federação – 2009-2020 .... 51
Gráfico 8 – Unidades habitacionais contratadas no PMCMV por ano - 2009-2020 ..... 53
Gráfico 9 – Taxa de variação anual das unidades habitacionais contratadas no período 2009-2020.... 54
Gráfico 10 – Valores contratados no PMCMV por ano – bilhões (R$) ..... 55
Gráfico 11 - Valores dos subsídios no PMCMV por ano – bilhões (R$) ..... 56
Gráfico 12 - Unidades habitacionais contratadas no PMCMV por fonte de financiamento por ano – 2009-2020 ..... 57
Gráfico 13 – Unidades habitacionais contratadas no PCVA por unidade da federação – 2021-2022 .. 66
Gráfico 14 – Distribuição percentual do déficit absoluto das regiões intermediárias mineiras - 2010 . 77
Gráfico 15 – Indicador de concentração relativa do déficit habitacional das regiões intermediárias de Minas Gerais ..... 78
Gráfico 16 – Indicador de concentração relativa do déficit habitacional das regiões imediatas de Minas Gerais ..... 83
Gráfico 17 - Distribuição percentual das unidades habitacionais contratadas nas regiões intermediárias mineiras - 2010 ..... 88
Gráfico 18 - Indicador de concentração relativa de unidades habitacionais das regiões intermediárias mineiras ..... 88
Gráfico 19- Indicador de concentração relativa de unidades habitacionais das regiões imediatas mineiras ..... 93

# LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estimativas dos componentes do déficit habitacional, por situação do domicílio, para as grandes regiões do Brasil - 1991 ..... 23
Tabela 2 - Estimativas dos componentes do déficit habitacional, por situação do domicílio, para Minas Gerais, Sudeste e Brasil - 1991 ..... 27
Tabela 3 – Unidades habitacionais contratadas no PMCMV por grandes regiões – 2009-2020 ..... 51
Tabela 4 – Unidades habitacionais contratadas no PMCMV na região Sudeste – 2009-2020 ..... 52
Tabela 5 – Déficit absoluto, relativo e indicador de concentração relativa do déficit habitacional das regiões intermediárias mineiras ..... 77
Tabela 6 - Déficit absoluto, relativo e indicador de concentração relativa do déficit habitacional das regiões imediatas mineiras ..... 81
Tabela 7 – Contratação absoluta, concentração relativa e indicador de concentração de unidades habitacionais das regiões intermediárias mineiras ..... 87
Tabela 8 - Contratação absoluta, concentração relativa e indicador de concentração de unidades habitacionais das regiões imediatas mineiras ..... 91
Tabela 9 – Indicadores de concentração e nível de correspondência das regiões intermediárias mineiras ..... 96
Tabela 10 - Indicadores de concentração e nível de concentração das regiões imediatas mineiras ..... 98

## LISTA DE SIGLAS

| | |
|---|---|
| APE | Associação de Poupança e Empréstimo |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BNH | Banco Nacional de Habitação |
| CadÚnico | Cadastro Único |
| Cohab | Companhia Habitacional |
| Cohab Minas | Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais |
| FAR | Fundo de Arrendamento Residencial |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| FCP | Fundação Casa Popular |
| FCVS | Fundo de Compensação de Variações Salariais |
| FDS | Fundo de Desenvolvimento Social |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FJP | Fundação João Pinheiro |
| FNHIS | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social |
| IAP | Instituto de Aposentadoria e Pensão |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IBH | Instituto Brasileiro de Habitação |
| IMRS | Índice Mineiro de Responsabilidade Social |
| IPCA | Índice de Preços ao Consumidor Amplo |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| MCID | Ministério das Cidades |
| MDR | Ministério do Desenvolvimento Regional |
| OGU | Orçamento Geral da União |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PAR | Programa de Arrendamento Residencial |
| PCVA | Programa Casa Verde e Amarela |
| PlanHab | Plano Nacional de Habitação |

| | |
|---|---|
| PMCMV | Programa Minha Casa, Minha Vida |
| Pnad | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PnadC | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua |
| PNH | Política Nacional de Habitação |
| PNHR | Programa Nacional de Habitação Rural |
| PNHU | Programa Nacional de Habitação Urbana |
| PP | Partido Progressista |
| Profiap | Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública |
| PSH | Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social |
| RGIM | Região imediata |
| RGINT | Região intermediária |
| RMBH | Região Metropolitana de Belo Horizonte |
| SBPE | Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo |
| SCI | Sociedade de Crédito Imobiliário |
| SFH | Sistema Financeiro da Habitação |
| SISHAB | Sistema de Habitação |
| SM | Salário Mínimo |
| SNH | Sistema Nacional de Habitação |
| SNHIS | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| SNHM | Sistema Nacional de Habitação de Mercado |
| SEDESE | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social |
| UFSJ | Universidade Federal de São João del-Rei |
| UH | Unidade Habitacional |

**SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO ..... 12
2. REFERENCIAL TEÓRICO ..... 16
2.1. INDICADORES DE DÉFICIT HABITACIONAL ..... 17
2.1.1. A metodologia da Fundação João Pinheiro ..... 19
2.1.2. O déficit habitacional no Brasil em 1991 ..... 23
2.1.3. Evolução metodológica nos estudos da Fundação João Pinheiro ..... 29
2.1.4. Impactos do Censo Demográfico de 2022 ..... 36
2.2. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ..... 38
2.2.1. Antecedentes da política habitacional no Brasil ..... 39
2.2.2. O pano de fundo do PMCMV ..... 45
2.2.3. O desenho normativo do PMCMV ..... 47
2.2.4. Os números do PMCMV ..... 50
2.2.5. Principais críticas ao PMCMV ..... 60
2.2.6. O interstício Casa Verde e Amarela e o novo PMCMV ..... 65
3. METODOLOGIA ..... 68
3.1. Caracterização da pesquisa ..... 68
3.2. Operacionalização da pesquisa ..... 69
3.2.1. Etapa 1: cálculo do indicador de concentração relativa do déficit habitacional ..... 70
3.2.2. Etapa 2: cálculo do indicador de concentração relativa de unidades habitacionais ..... 73
3.2.3. Etapa 3: comparação entre o déficit habitacional e das unidades habitacionais contratadas ..... 74
4. A CONCENTRAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL EM MINAS GERAIS ..... 76
4.1. O déficit relativo nas regiões intermediárias mineiras ..... 76
4.2. O déficit relativo nas regiões imediatas mineiras ..... 80
5. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM MINAS GERAIS ..... 86
5.1. A concentração das unidades habitacionais nas regiões intermediárias mineiras ..... 86
5.2. A concentração das unidades habitacionais nas regiões imediatas mineiras ..... 90
6. ANÁLISE DE RESULTADOS ..... 96
7. RECOMENDAÇÕES ..... 102
7.1. Priorização de regiões com maior déficit habitacional ..... 102
7.2. Adoção de critérios de distribuição de recursos baseados em indicadores sociais ..... 103
7.3. Melhorar a coordenação entre os órgãos públicos envolvidos na implementação das políticas habitacionais ..... 104

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 106
REFERÊNCIAS ..... 110
APÊNDICE – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO ..... 116

# 1. INTRODUÇÃO

A política habitacional é uma temática que passou a ser incorporada na agenda do poder público ainda na década de 1930, com as primeiras iniciativas de construção de habitação de interesse social em larga escala. As mudanças nas relações sociais e econômicas nas primeiras décadas do século XX resultaram em elevado crescimento populacional nas cidades e, consequentemente, provocaram importantes alterações na paisagem urbana. A participação do Estado na construção de moradias, sobretudo para as camadas mais populares, representou, assim, o reconhecimento de que os problemas habitacionais não seriam solucionados apenas pela atuação da iniciativa privada, exigindo, portanto, participação direta do próprio poder público (Bonduki, 1994).

Ao longo das décadas seguintes, a política habitacional ocupou diferentes espaços na agenda governamental, num comportamento pendular: ora em posição de destaque, ora em segundo plano. Diversos programas e políticas habitacionais foram implementados e se sucederam neste quase um século: os Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAP) em 1933, a Fundação Casa Popular (FCP), entre 1946-1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH), entre 1964-1986, os Programas de Arrendamento Residencial, de Apoio à Produção, Pró-moradia e Carta de Crédito, nos anos 1990, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), entre 2009-2020, e o Programa Casa Verde e Amarela, em 2021-2022. Dois destes programas, contudo, marcaram suas respectivas épocas, simbolizando a participação massiva do Estado na construção de moradias: o BNH e o PMCMV (Bonduki, 1994; Euclydes *et al*, 2022; Locatelli, 2020).

O PMCMV, foco central de análise deste trabalho, constituiu-se no maior programa habitacional do país, viabilizando mais de 6,5 milhões de unidades habitacionais e contando com um elevado aporte de recursos públicos, que superaram os R$600 bilhões.[1] Dada a importância da temática habitação como um dos elementos-chave para garantia do direito à moradia, além da dimensão alcançada pelo Programa, da facilidade de acesso a informações sobre a sua operacionalização e da razoável longevidade desta política, que vigeu por quatro mandatos presidenciais, muito já se pesquisou sobre o PMCMV.

A literatura é rica de pesquisas e trabalhos técnico-científicos que abordam o PMCMV, sob diferentes perspectivas e enfoques. Verificam-se, por exemplo, estudos que abordam a

[1] Conforme a base de dados do Programa Minha Casa, Minha Vida do Ministério das Cidades, disponível no Portal de Dados Abertos do governo federal.

política de financiamento e subsídios do Programa (Cubero; Mendonça, 2020; Locatelli, 2020); a articulação com a política urbana e fundiária (Moreira; Ribeiro 2016); o impacto do PMCMV sobre o mercado imobiliário (Faustino; Royer, 2022); a análise insumo-produto do PMCMV sobre a economia brasileira (Gonçalves Junior *et al*, 2014).

É no campo do *policy cycle*, contudo, que há maior concentração de pesquisas. Drumond e Rodrigues (2019) e Euclydes *et al* (2022) abordam o próprio ciclo de política pública do PMCMV, enquanto Ferreira *et al* (2019) e Klintowitz (2016) tratam, sob diferentes bases teóricas, da etapa de formulação da política habitacinal do PMCMV. Na análise e avaliação dos resultados do Programa, por sua vez, encontram-se variados estudos e recortes, tais como eficiência dos municípios na implementação do programa (Bandeira; Reyes Júnior, 2021); configuração espacial/locacional dos empreendimentos e seus impactos no espaço urbano (Amore, Shimbo, Ruffino, 2015; Cardoso; Aragão; Jaenisch, 2017; Neto; Ultramari, 2022), e a própria adequação dos modelos de análise de políticas públicas ao PMCMV (Neto *et al*, 2015).

Embora a literatura sobre o PMCMV seja extensa, nestes estudos predominam as investigações sobre o PMCMV na esfera nacional ou em contextos locais (municipais ou metropolitanos). Poucos estudos, contudo, foram produzidos em escala estadual ou regional (Neto; Ultramari, 2022). Esta percepção é corroborada por Moreira, Euclydes e Martins (2021), os quais identificaram que, de 95 artigos sobre o PMCMV publicados na última década, apenas 3,2% abordam o tema em uma escala estadual ou regional. Essa ausência de análises regionais limita a compreensão das disparidades espaciais na alocação dos investimentos habitacionais e das necessidades locais de cada região.[2]

As políticas públicas de habitação possuem, em última instância, o propósito de provisão de moradias para populações de baixa renda por parte do Estado. É este o traço comum que une as políticas habitacionais implementadas no país, desde suas origens, e que está, intrinsecamente, ligado à existência de déficits habitacionais. Em outras palavras, é justamente pela presença de um déficit habitacional crescente e significativo nos centros urbanos que a questão do acesso à moradia se inseriu na agenda governamental, motivando a criação de políticas habitacionais.

[2] Neste estudo, os autores também classificam os artigos identificados conforme o estágio do *policy cycle* a que se referem. A etapa "avaliação" foi a mais representativa, com 74,7% dos estudos. O predomínio do estágio da avaliação deve-se à busca pela compreensão dos resultados e implicações da execução do PMCMV em diversos contextos, a partir de um olhar *ex-post* sobre os desdobramentos da ação estatal e seus efeitos sociais, econômicos e/ou espaciais.

Espera-se, portanto, que a eficiência ou eficácia dos programas habitacionais, como ferramentas para o combate ao déficit habitacional, sejam analisados, inclusive multidisciplinarmente. Todavia, apesar desta vinculação entre déficit e política habitacionais, poucos são os estudos que, de fato, analisam os resultados destas políticas face ao déficit habitacional, sobretudo na comparação entre a distribuição dos investimentos *vis-à-vis* a distribuição do déficit habitacional. (Drumond; Rodrigues, 2019). Entre estes estudos que enfrentam a questão, pode-se citar Euclydes, Silveira e Moreira (2017a, 2017b), Krause, Balbim e Lima Neto (2013) e Lima Neto, Krause e Furtado (2015).

Neste sentido, a presente pesquisa busca reduzir a escassez de estudos em escala regional, ao analisar a correspondência entre a destinação das unidades habitacionais do PMCMV e o déficit habitacional existente nos municípios de Minas Gerais. A escolha por Minas Gerais, um estado de grande extensão territorial e diversidade socioeconômica, permite explorar como os recursos do Programa foram alocados em diferentes regiões, verificando se essa distribuição refletiu as necessidades habitacionais locais. Assim, a pesquisa contribui não apenas para o entendimento do impacto do PMCMV em uma escala menos explorada pela literatura, mas também oferece subsídios para o planejamento e a implementação de políticas habitacionais mais alinhadas às necessidades regionais.

Com isso, pretende-se, sem a pretensão de esgotar o tema, contribuir para o aprofundamento das discussões teóricas e acadêmicas sobre políticas públicas habitacionais, bem como para o próprio aperfeiçoamento, no campo prático, da implementação destas políticas por parte do poder público. Essa abordagem está diretamente alinhada aos objetivos do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), que busca formar profissionais capazes de integrar conhecimentos teóricos e práticos para a melhoria da gestão pública e o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes. Ao investigar a correspondência entre a distribuição das unidades habitacionais do PMCMV e o déficit habitacional em Minas Gerais, a pesquisa busca oferecer subsídios que podem ser aplicados na formulação e implementação de políticas habitacionais – investigação esta que contribui para o aperfeiçoamento das práticas da administração pública. Dessa forma, a pesquisa contribui não apenas para o campo acadêmico, mas também para a melhoria contínua das políticas habitacionais e para o fortalecimento do próprio programa de mestrado.

Ademais, a pesquisa ainda propõe um conjunto de recomendações voltadas para o aprimoramento da política habitacional em Minas Gerais. Essas recomendações foram elaboradas com base nos achados da pesquisa e visam orientar a alocação mais eficaz dos recursos para políticas habitacionais, priorizando as regiões com maior déficit habitacional,

promovendo o uso de indicadores sociais como critério de distribuição e fortalecendo a coordenação entre os órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas habitacionais.

Diante do exposto, a presente pesquisa tem como objetivo principal responder à seguinte questão: em que medida a distribuição das unidades habitacionais contratadas no Programa Minha Casa, Minha Vida correspondeu ao déficit habitacional estimado para regiões do Estado de Minas Gerais? Como objetivos específicos, a pesquisa se propõe a: i) apresentar a metodologia da estimativa de déficit habitacional utilizada pela Fundação João Pinheiro; ii) construir o indicador de concentração relativa do déficit habitacional das regiões mineiras; iii) construir o indicador de concentração relativa das unidades habitacionais contratadas no PMCMV nas mesmas regiões; iv) comparar o nível de correspondência entre as moradias contratadas e o déficit existente em cada região mineira; v) elaborar relatório técnico conclusivo, a ser enviado à Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab Minas) – órgão executor das políticas habitacionais no âmbito do estado – de forma a contribuir para a criação e implementação de políticas habitacionais em território mineiro.

Em termos de estrutura, o presente trabalho conta com oito capítulos, contando com esta introdução. O capítulo 2 aborda o referencial teórico que baliza esta pesquisa, dividido em dois subcapítulos: o primero (2.1) trata dos indicadores de déficit habitacional, em especial da metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), e sua evolução ao longo das últimas três décadas; o segundo (2.2) apresenta o PMCMV, passando pelo contexto de sua criação, seu desenho normativo e institucional, bem como traz seus números e discute as principais críticas feitas ao longo de sua execução.

O capítulo 3, por sua vez, trata da metodologia utilizada na pesquisa, abordando o caminho utilizado na persecução dos objetivos deste trabalho. Os capítulos 4 e 5 tratam, respectivamente, da construção dos indicadores de concentração relativa do déficit habitacional e das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV para as regiões intermediárias e imediatas de Minas Gerais. O capítulo 6, por sua vez, traz a análise dos resultados encontrados na pesquisa, enquanto o capítulo 7 trata das recomendações para aprimoramento das políticas habitacionais no Estado de Mians Gerais. O último capítulo é destinado à apresentação das conclusões da pesquisa, além de suas limitações e desdobramentos em possíveis estudos futuros. Por fim, no apêndice, encontra-se o relatório técnico conclusivo desenvolvido a partir desta pesquisa.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A existência de uma política habitacional parte da constatação de que parcela da sociedade, em um determinado país, apresenta necessidades habitacionais não satisfeitas. O constante crescimento populacional e a rápida urbanização dos grandes centros provocam pressões sobre o mercado imobiliário, que não acompanha o aumento da demanda por moradias. Este hiato é, frequentemente, medido por indicadores de déficit habitacional, um indicador descritivo que traduz, em linhas gerais, a diferença entre o estoque de moradias adequadas disponíveis e o número de famílias que não contam com acesso a elas (Banco Mundial, 2021; FJP, 2021; ONU, 2015).

A literatura internacional divide as estimativas de déficit habitacional em duas categorias: i) quantitativa, medida pelo indicador de déficit habitacional em sentido mais estrito, que se refere à falta de unidades habitacionais; e ii) qualitativa, medida pelo indicador de inadequação domiciliar, que mensura as deficiências das condições de habitabilidade nas moradias existentes (Banco Mundial, 2021; ONU, 2017). Na América Latina e Caribe, utilizam-se metodologias que fazem esta divisão básica entre déficit quantitativo e qualitativo, ainda que cada país adote diferentes conceitos para definição dos elementos utilizados nestas mensurações.[3]

No Brasil, a metodologia predominante para a estimativa do déficit habitacional é a desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, que também adota uma abordagem que diferencia déficit quantitativo e qualitativo, e é amplamente utilizada por órgãos governamentais, servindo como base para a elaboração de políticas públicas habitacionais no país (Cardoso, 2004).

A discussão destes conceitos é importante para compreender as particularidades do déficit habitacional em Minas Gerais e avaliar a efetividade do PMCMV na alocação de recursos habitacionais de maneira proporcional às necessidades regionais mineiras, como uma tentativa de reduzir a carência habitacional existente, especialmente nas regiões mais vulneráveis do Estado.

Com essa base conceitual, o presente capítulo está dividido em dois subcapítulos. O primeiro, apresenta a metodologia da FJP, abordando não só a sua construção original, como também sua evolução ao longo dos anos. O segundo, por sua vez, aborda o PMCMV,

[3] Em estudo específico para a América Latina e Caribe, a ONU Habitat diagnosticou os critérios e definições de déficit habitacional e inadequação domiciliar para 12 países, entre eles o Brasil. Para detalhamento dessas metodologias, ver ONU (2015).

explorando o contexto de sua criação, os resultados alcançados e as críticas direcionadas à sua execução.

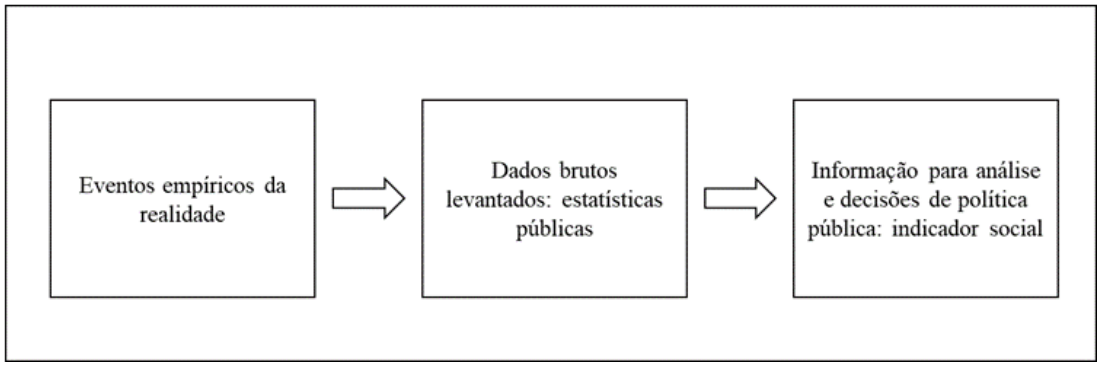
## 2.1. INDICADORES DE DÉFICIT HABITACIONAL

No âmbito das políticas públicas, o uso de indicadores sociais é importante elemento para o planejamento, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, seja ao dimensionar um conceito abstrato, de interesse acadêmico, unindo a teoria à evidência empírica observada; ou ao traduzir um conceito programático, expressando a realidade social de forma operacional (Jannuzzi, 2006). Neste sentido, os indicadores

> Prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (Jannuzzi, 2005, p. 138).

Jannuzzi (2005) aponta que a construção de um indicador social, surge, portanto, da demanda por uma determinada política pública, refletida nas necessidades sociais identificadas. Assim, ao se definir um objetivo programático, busca-se, em dados administrativos e estatísticas públicas, os componentes para expressar, dimensionar e contextualizar o indicador correspondente. Essa relação é expressa, pelo autor, por meio de um processo que agrega, a partir de dados brutos, conteúdo informacional ao indicador, conforme Figura 1.

**Figura 1 -** Processo de agregação de valor informacional no indicador




**Fonte:** Jannuzzi (2005).

No campo da política habitacional, a falta de uniformidade conceitual e metodológica na construção dos indicadores habitacionais resultou, historicamente, em discrepâncias nas

estimativas das necessidades habitacionais, sobretudo do déficit habitacional (Azevedo; Cardoso, 2007; Cardoso, 2004; Genevois; Costa, 2001; Gonçalves, 1998; Santana; Zanoni, 2022; Taschner, 1992; Vasconcelos; Cândido Júnior, 1996; Vetter, 1981). No início da década de 1990, as estimativas do déficit habitacional variavam de 5 a 13 milhões de moradias, conforme a metodologia de cálculo empregada (Vasconcelos; Cândido Júnior, 1996).

Contudo, ainda que as estimativas possam variar dependendo da definição e da metodologia empregada, fundamentalmente, existe o problema de acesso e de falta de moradia para uma grande parcela da população que deve ser enfrentado (Blanco; Cibils; Muñoz, 2014). Diante dessa realidade, tornou-se necessário criar um indicador que pudesse sistematizar, com maior legitimidade e credibilidade, o déficit habitacional no Brasil, haja vista que tais discrepâncias inviabilizam o uso destes dados para implementação de políticas públicas com assertividade (FJP, 1995). Por legítimo e crível, entende-se o indicador cujas bases provêm de informações fornecidas por instituições confiáveis, com perfil técnico e científico, que adotam procedimentos metodológicos consistentes e práticas estatísticas continuadas (Schwartzman, 2004).

Sob demanda do Ministério do Planejamento e Orçamento, a Fundação João Pinheiro, elaborou, em 1995, uma metodologia para estimativa do déficit habitacional que se tornou referência nacional na construção de políticas habitacionais no país (Azevedo; Araújo, 2007; Cardoso, 2004; Santana; Zanoni, 2022), não somente pelos resultados, em si, gerados a partir do trabalho realizado, como, sobretudo, pelo detalhamento conceitual e metodológico utilizado nesta estimativa (Genevois; Costa, 2001).

Segundo Cardoso (2004),

> O trabalho mais importante feito no Brasil foi o estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, em 1995, que estabeleceu um conjunto de indicações metodológicas que, com algumas modificações, tem sido adotado como referência para a construção das políticas habitacionais no Brasil. O principal mérito do trabalho da Fundação João Pinheiro foi o de enfrentar claramente o debate metodológico, discutindo, primeiro, os termos da metodologia a ser utilizada para calcular o déficit, buscando construir categorias de análise que refletissem, de forma mais aproximada, as carências da população e, ainda, o estado atual dos debates acadêmico e político. Isso feito, foi necessário construir alguns indicadores, baseados nos dados disponíveis e que refletissem as definições estabelecidas (p. 94-95).

Gonçalves (1998), ao discutir a vantajosidade da metodologia da FJP, vai além, argumentando que

> esse método permite a estimação do que se pode chamar de core déficit, ou seja, o conjunto de elementos básicos, indiscutivelmente associados a qualquer conceito de déficit habitacional. Mais ainda, tal método é compatível com a disponibilidade de

> dados das Pnads, viabilizando um acompanhamento ano a ano da evolução do déficit, bem como a obtenção de um quadro de sua distribuição inter-regional (p. 3).

Nas quase três décadas desde a primeira publicação do Déficit Habitacional no Brasil, a FJP (1995) publicou inúmeros estudos sobre as necessidades habitacionais no país, a partir dos dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Demográfico e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Diante da relevância das estimativas de déficit habitacional para a construção das políticas habitacionais, o presente capítulo se dedica a explorar a metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro nos cálculos de necessidades habitacionais no território nacional. Para tanto, o subcapítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção analisa o estudo pioneiro produzido pela FJP, em 1995, que redefiniu os rumos das discussões políticas e acadêmicas sobre o déficit habitacional brasileiro, enquanto a seção dois apresenta alguns dos resultados obtidos neste estudo seminal. A seção três aborda as mudanças conceituais e metodológicas ocorridas ao longo dos últimos 30 anos. A seção quatro, por outro lado, traz, ainda que de forma incipiente, os impactos metodológicos decorrentes da realização do Censo de 2022.

### 2.1.1. A metodologia da Fundação João Pinheiro

Um dos principais desafios na estimativa do déficit habitacional é que sua mensuração somente ocorre de forma indireta, ou seja, a partir de *proxies*. "Não é por outro motivo que se observam divergências significativas entre as diversas tentativas de quantificação do déficit atualmente existente" (Gonçalves, 1998, p. 2).

Neste aspecto, o trabalho desenvolvido pela FJP teve o mérito de abordar e enfrentar, primeiramente, os aspectos conceituais ligados à questão habitacional, diante da existência de diversos termos comumente utilizados nas análises e discussões acadêmicas e políticas, como "necessidades habitacionais", "déficit habitacional" e "adequação/inadequação" de moradias (FJP, 1995). A precisão terminológica torna-se essencial, visto que os termos apresentam diferentes sentidos de acordo com o autor considerado – sobretudo o termo déficit habitacional, em virtude de sua ampla aceitação e uso corrente tanto no meio acadêmico quanto técnico-profissional.

Fora do âmbito profissional ou acadêmico, a terminologia leva à expectativa de uma padronização neutra e estática nas estimativas do déficit habitacional, o que pouco contribui para a definição de políticas públicas governamentais. Segundo a FJP,

> Para o leigo ou leitor menos atento, a quantificação global do déficit habitacional em um único número é imediatamente associada à sua interpretação como representativa da necessidade de construção de novas moradias ou unidades habitacionais, o que na maioria das vezes não expressa em verdade o que seu autor quis dizer (1995, p. 6).

A importância de se abordar, primeiramente, a questão conceitual se dá pois,

> Em última análise, são os conceitos que embasam qualquer indicador. Os números e valores não possuem significado por si mesmos, eles devem representar, o mais próximo possível, ideias e definições que se queiram representar (FJP, 2021b, p. 9).

À época que o primeiro estudo da FJP foi desenvolvido, confundia-se o conceito de demanda demográfica com insuficiência de moradias e, mais ainda, com a inadequação de moradias (FJP, 1995; Vasconcelos; Cândido Júnior, 1996). Diante destas controvérsias conceituais, a Fundação optou por partir de uma noção mais ampla de necessidades habitacionais, que englobam não apenas a unidade habitacional em si, mas também as condições de moradia sob a ótica da qualidade de vida e bem-estar de seu morador. Sob esta premissa, as necessidades habitacionais estão conectadas à realidade socioeconômica das diferentes camadas sociais e se transformam conforme a dinâmica da própria sociedade. Com isso, é possível reconhecer, implicitamente, que há diferentes graus de demandas ou exigências relativas à habitação em dado momento ou espaço, o que indica possibilidades de priorização de investimentos públicos ou privados, consoante as necessidades de cada camada social (FJP, 1995).

Nestes termos, as necessidades habitacionais incluem o déficit habitacional e a inadequação de moradias.[4] O déficit habitacional se refere à necessidade de construção de novas moradias para solucionar os problemas sociais de habitação identificados em determinado momento. Já a inadequação de moradias expressa a necessidade de melhorias ou reformas nas unidades habitacionais, refletindo problemas na qualidade de vida dos moradores (e, por conseguinte, não no dimensionamento do número de habitações a serem construídas).

Conforme exposto na introdução do presente trabalho, o estudo e as análises da inadequação de moradias não estão contidos no escopo da pesquisa ora desenvolvida, razão

[4] A demanda demográfica, por sua vez, não foi considerada pela FJP como componente do déficit habitacional, ao argumento de que ela expressa tão somente a quantidade de unidades habitacionais adicionais que devem ser construídas e adicionadas ao estoque de moradias para suportar o crescimento populacional futuro. É uma estimativa que não considera, portanto, o déficit de habitações nem a inadequação do estoque de moradias existentes no período de tempo considerado (FJP, 1995).

pela qual o detalhamento conceitual e metodológico se concentrará no exame do déficit habitacional.[5]

Na metodologia da FJP, o déficit habitacional está relacionado a deficiências no estoque de moradias, englobando tanto aquelas que não apresentam condições mínimas de habitabilidade para seu morador, quanto a própria insuficiência do estoque de unidades habitacionais para atender à demanda verificada em dado momento. Portanto, o déficit habitacional se refere

> (...) às moradias que devem ser construídas seja para substituir os domicílios existentes que não apresentam as condições de segurança indispensáveis a seus ocupantes, seja para garantir habitação adequada às famílias que não têm um domicílio de uso privativo (Genevois; Costa, 2001, p. 76).

Neste sentido, o déficit habitacional foi decomposto em três elementos: domicílios rústicos, domicílios improvisados e coabitação familiar. Os dois primeiros representam situação de precariedade de uma parcela do estoque de moradias existentes, enquanto o último indica insuficiência deste estoque frente ao número de famílias existentes.

Os domicílios rústicos são domicílios permanentes cuja construção utiliza materiais não adequados à segurança ou salubridade do seu morador. São caracterizados por não possuírem paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada (madeira serrada), o que gera desconforto e risco de contaminação por doenças ou de desmoronamento. Devem ser, portanto, substituídos ou repostos (Azevedo; Araújo, 2007; Cardoso, 2004; FJP, 1995).

Os domicílios improvisados, por sua vez, são entendidos como aqueles locais construídos sem fins residenciais, mas que servem de moradia improvisada, como baixios de viadutos, barracas, tendas, carroças, vagões de trem e outros. Os domicílios improvisados foram incluídos como componentes do déficit habitacional pois "não há a menor aceitação social que pessoal vivam embaixo de pontes e viadutos, dentro de carcaças de carros abandonados, em abrigos de papelão etc." (FJP, 1995, p. 11).

---

[5] A Fundação João Pinheiro, no estudo de 1995, considerava como inadequação habitacional a carência de infraestrutura básica da moradia (tais como energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), o adensamento excessivo ou o comprometimento elevado da renda familiar (acima de 30%) com o aluguel. Nos estudos seguintes, foram incluídos, no indicador, os componentes inadequação fundiária e a cobertura inadequada, enquanto o componente ônus excessivo com aluguel passou a incorporar o indicador déficit habitacional. Assim, em linha gerais, "as habitações inadequadas são aquelas que não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades" (Azevedo; Araújo, 2007, p. 244). O conceito de habitação adequada (ou inadequada) é, por si só, complexo, tendo em vista que ele não representa a mesma noção para diferentes camadas sociais e para cada período de tempo. Para discussões sobre adequação/inadequação habitacional, ver Genevois; Costa (2001); Moretti (2022), Santana e Zanoni (2022); Taschner (1992) e Vetter (1982).

Já a coabitação familiar é representada pelo número de famílias conviventes secundárias, isto é, famílias que residem em uma mesma moradia com outra família dita "principal", ocupando cômodos cedidos ou alugados. Tal contingente é considerado como componente do déficit habitacional na medida que se considera esperado e desejável que cada núcleo familiar tenha uma moradia exclusiva (Genevois; Costa, 2001; FJP, 1995).[6]

Logo, na decomposição do déficit habitacional, uma parcela exige o incremento do estoque de moradias (domicílios improvisados e coabitação familiar) e outra parcela requer a reposição ou substituição do estoque existente (domicílios rústicos) (Azevedo; Araújo, 2007; Santana; Zanoni, 2022).

Em termos metodológicos, a elaboração das estimativas do déficit habitacional utilizou informações do Censo de 1991 relativas ao total de domicílios particulares permanentemente ocupados e suas respectivas características, tais como tipologia (casa, apartamento ou cômodo), forma de ocupação (próprio, alugado ou cedido) e localização, além de dados populacionais da situação do domicílio (FJP, 1995).

Contudo, a FJP se deparou com limitações de disponibilidade de dados quantitativos adequados para a construção do indicador, tendo em vista que os dados do Censo Demográfico de 1991 não haviam sido divulgados integralmente até então. Ademais, algumas informações relevantes para a quantificação do déficit habitacional não foram coletadas naquele Censo, tal como o número total de famílias existentes, e outras, como a renda familiar, foram coletadas de forma amostral, e não para todo o universo recenseado (FJP, 1995; Genevois; Costa, 2001).

As lacunas foram preenchidas, portanto, com uso dos registros apurados na Pnad-1990. Segundo FJP,

> (...) o recurso metodológico de se fundamentar na estrutura de dados procedentes da PNAD-90, ajustando seus números absolutos ao total de domicílios permanentes ocupados recenseados em 1991, foi a única alternativa viável de quantificação do déficit habitacional neste momento, bem como da inadequação de moradias (1995, p. 14).

Em termos de abrangência, o maior nível de desagregação espacial possível, a partir dos dados disponíveis, foi para regiões metropolitanas. Acima, em níveis mais agregados, foi possível, também, calcular as estimativas estaduais, subdivididas em áreas urbana e rural, e das

[6] Segundo Genevois e Costa (2001), a quantificação das famílias secundárias é feita a partir da "(...) diferença entre o número total de famílias em domicílios particulares e o número de domicílios particulares, obtendo, desta forma, o número de famílias que dividem com outras uma mesma moradia. A esse grupo se somaram, posteriormente, o número de famílias que vivem em cômodos alugados e cedidos, sob a justificativa de que tais famílias também não contam com moradia de uso exclusivo e, assim, demandariam a construção de unidades habitacionais" (p. 76).

cinco grandes regiões brasileiras. Um detalhamento mais desagregado, em escala municipal, capaz de dotar governos municipais de informações para viabilizar ações e políticas locais, depende de dados censitários coletados para este fim – apenas com dados do Censo de 2000 é que foi possível estimar o déficit habitacional dos municípios brasileiros (Cardoso, 2004; FJP, 2005). [7]

### 2.1.2. O déficit habitacional no Brasil em 1991

A consolidação das estimativas calculadas pela FJP apontou que, em 1991, o déficit habitacional total no Brasil era de 4.988.371 moradias, das quais 3.357.583 unidades se situavam áreas urbanas (metropolitanas e não metropolitanas), equivalendo a 67,3% do total, e 1.630.788 moradias localizavam-se em áreas rurais do país, representando 32,7% do déficit total (FJP, 1995).

A Tabela 1 apresenta as estimativas do déficit habitacional decompostas entre seus três componentes – domicílios improvisados, rústicos e coabitação familiar – segundo a situação do domicílio (urbano ou rural) para as cinco grandes regiões brasileiras.

**Tabela 1 -** Estimativas dos componentes do déficit habitacional, por situação do domicílio, para as grandes regiões do Brasil - 1991[8]

| Grandes Regiões | Domicílios improvisados | | Domicílios rústicos | | Coabitação familiar | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Urbano | Rural | Urbano | Rural | Urbano | Rural |
| Norte | 8.709 | 14.987 | 17.823 | 0 | 196.281 | 0 |
| Nordeste | 21.468 | 10.999 | 378.873 | 889.561 | 680.492 | 248.541 |
| Sudeste | 37.820 | 8.682 | 189.710 | 81.928 | 1.215.696 | 126.435 |
| Sul | 12.977 | 10.256 | 53.085 | 26.412 | 287.403 | 121.153 |
| Centro-Oeste | 11.061 | 9.576 | 25.024 | 65.539 | 221.163 | 31.814 |
| **Brasil** | **92.035** | **54.500** | **664.515** | **1.063.330** | **2.600.675** | **527.943** |

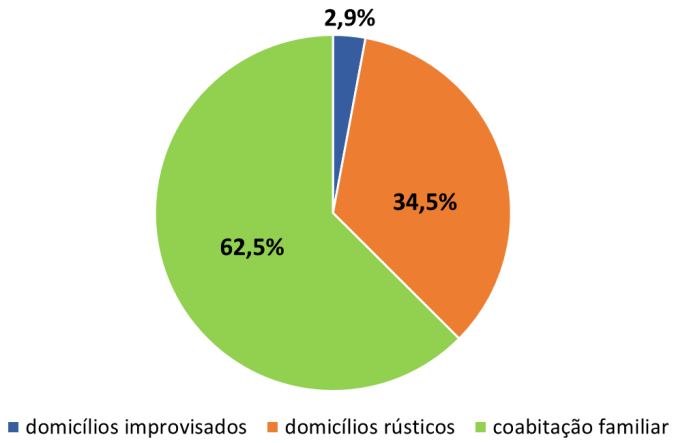
**Fonte**: Elaboração própria com base nos dados da FJP (1995).

[7] Por outro lado, a necessidade da utilização dos dados da Pnad-1990, naquele momento, contribuiu para o desenvolvimento de uma metodologia capaz de refletir as tendências habitacionais em escala nacional no período entre a realizações dos censos. "Todavia, os procedimentos metodológicos gerados a partir da PNAD-90 abrem a perspectiva de se fazer o acompanhamento da situação habitacional no Brasil através da fonte de informação PNAD, elaborada anualmente durante o período intercensitário, de forma a captar alterações de tendências macrossociais. Permitem, portanto, compor uma parcela importante de um sistema de informações sobre habitação dentro do setor público federal, extremamente necessário para se impedir a dança dos números que vem ocorrendo em referência ao tema em foco." (FJP, 1995, p. 5).

[8] Não houve coleta de dados referentes aos domicílios rústicos e à coabitação familiar em áreas rurais na região Norte pela Pnad-1990, razão pela qual não houve dados disponíveis para o cálculo das estimativas (FJP, 1995).

O detalhamento das cinco grandes regiões do país apontou uma prevalência do componente coabitação familiar na totalização do déficit habitacional, com 62,5% da estimativa, ao passo que os domicílios rústicos responderam por 34,5% e os domicílios improvisados por 2,9%, conforme Gráfico 1.

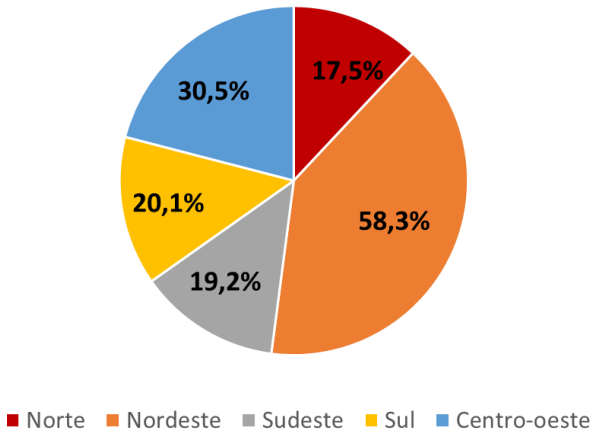
**Gráfico 1 -** Composição do déficit habitacional Brasil - 1991




**Fonte**: Elaboração própria com base nos dados da FJP (1995).

Comparando-se as regiões, verifica-se uma predominância de domicílios rústicos na região Nordeste, com 57% do total de domicílios em área urbana e 83,7% do total em área rural. Em termos globais, os domicílios rústicos nordestinos representam 73,4% do total estimado no país para este componente. Por outro lado, percebe-se uma concentração da coabitação familiar na região Sudeste, que responde por 46,7% do número de famílias em situação de coabitação no meio urbano e 42,8% do total de famílias conviventes. Essa diferença expressiva retrata a situação de maior precariedade habitacional da região Nordeste, sendo a única região brasileira que apresenta mais da metade (58,3%) de seu déficit habitacional composta pela soma dos domicílios improvisados e rústicos. O percentual de precariedade de cada região brasileira é representado no Gráfico 2.

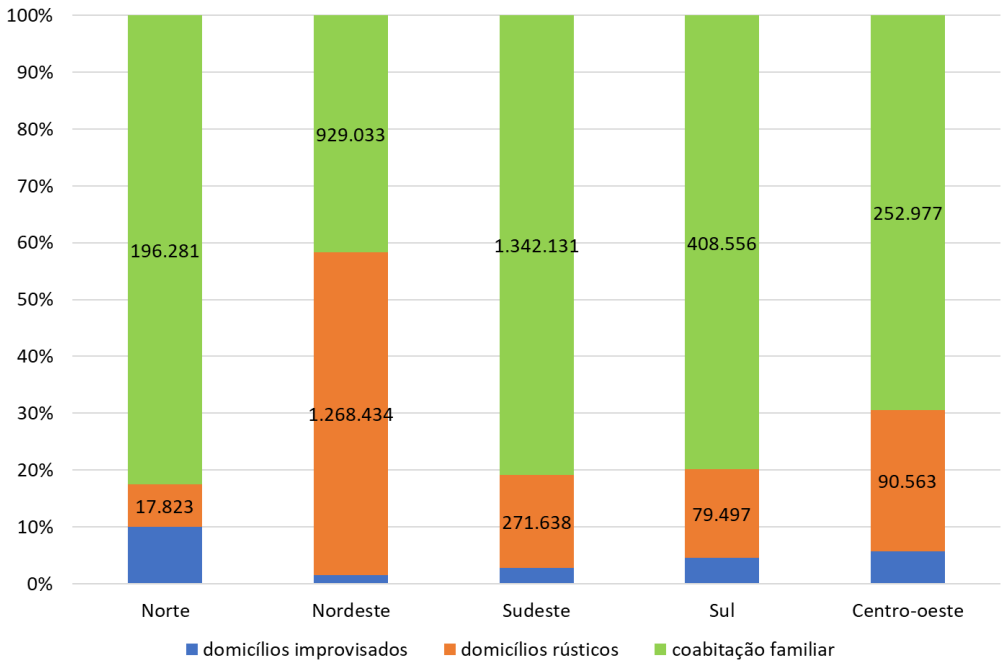
**Gráfico 2** - Precariedade do déficit habitacional das grandes regiões do Brasil (%) - 1991




**Fonte**: Elaboração própria com base nos dados da FJP (1995).

Este cenário é representado, de outra forma, pelo Gráfico 3, que contém as estimativas do déficit habitacional de cada região em valores absolutos, subdivididos por seus componentes. É clara a elevada concentração de domicílios rústicos no Nordeste face às demais regiões brasileiras, com 1.268.434 unidades.

**Gráfico 3** - Estimativas absolutas e percentuais do déficit habitacional por componentes nas grandes regiões do Brasil - 1991

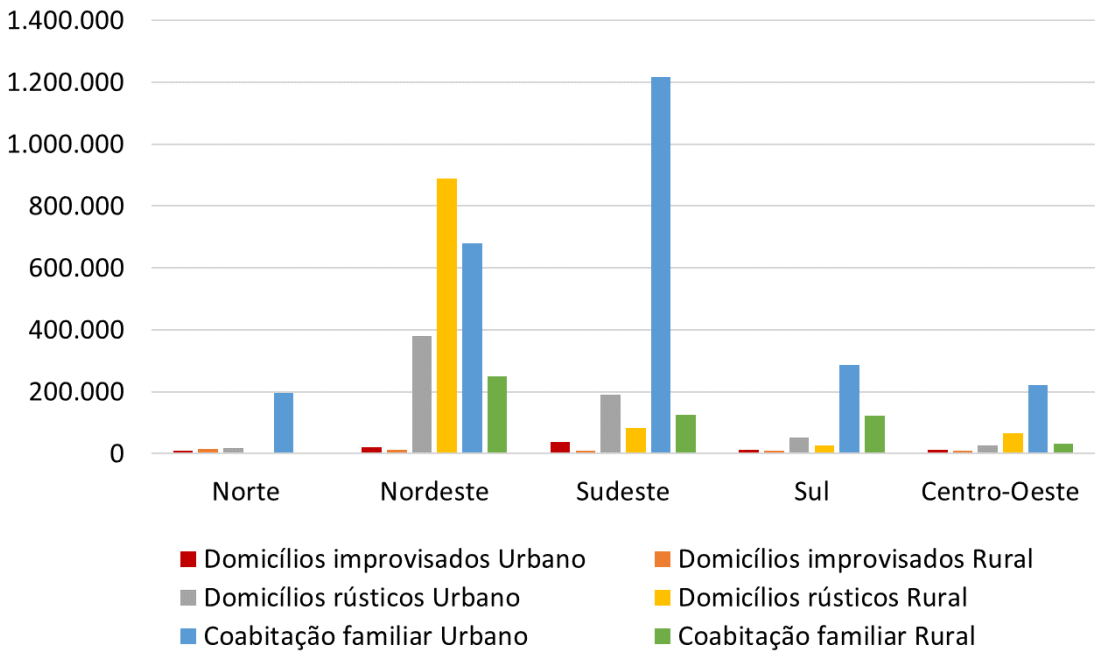



**Fonte**: Elaboração própria com base nos dados da FJP (1995).

O Gráfico 3 retrata, também, o peso de cada componente dentro de sua respectiva região. Neste sentido, quatro regiões possuem mais de dois terços do respectivo déficit habitacional representados pela coabitação familiar, com o Norte e Sudeste superando o percentual de 80% (82,5% e 80,8% respectivamente). A única exceção é, justamente, a região Nordeste, com apenas 41,7% de seu déficit causado pela coabitação familiar.

Decompondo ainda mais as estimativas das cinco grandes regiões brasileiras, agora também a partir da situação do domicílio (urbano ou rural), fica ainda mais claro o contraste entre Sudeste e Nordeste, conforme retratado no Gráfico 4. Enquanto a coabitação familiar urbana na região Sudeste supera 1,2 milhão de unidades, a rusticidade habitacional rural na região Nordeste atinge quase 900 mil moradias.

**Gráfico 4** - Estimativas do déficit habitacional por componentes e situação do domicílio nas grandes regiões do Brasil - 1991




**Fonte**: Elaboração própria com base nos dados da FJP (1995).

No contexto de Minas Gerais, o Estado mineiro ocupava, no levantamento referente a 1991, a quarta posição entre as unidades da federação com maior déficit habitacional, totalizando 406.387 moradias – e atrás apenas de São Paulo (793.363), Maranhão (579.991) e Bahia (450.687). A Tabela 2 e o Gráfico 5 mostram as estimativas para o déficit habitacional em Minas Gerais, por componente e situação do domicílio.

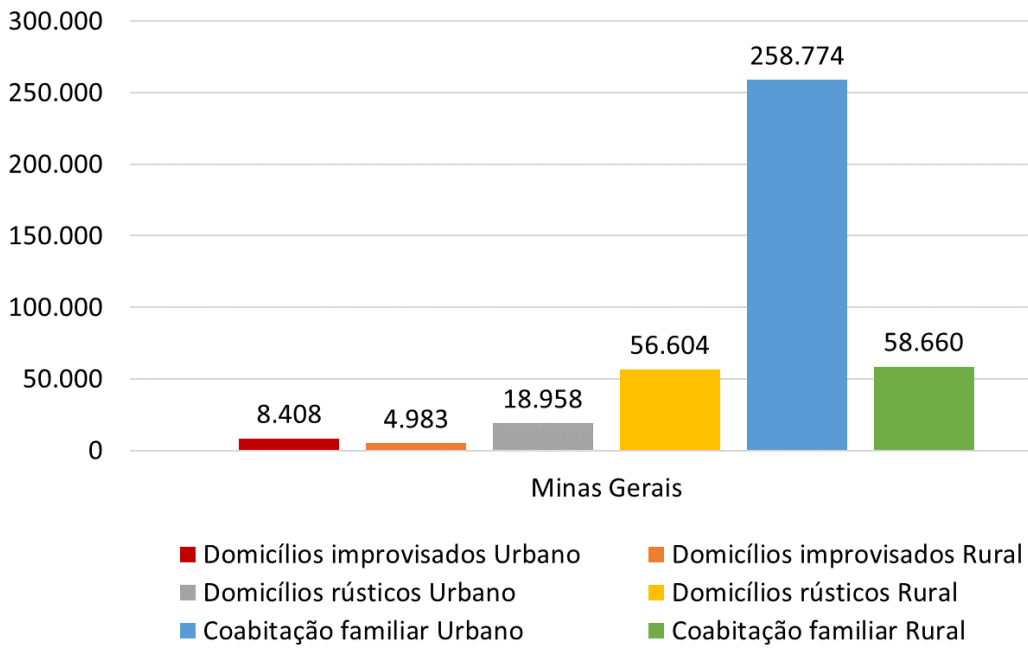
**Tabela 2** - Estimativas dos componentes do déficit habitacional, por situação do domicílio, para Minas Gerais, Sudeste e Brasil - 1991

| Unidade da Federação | Domicílios improvisados | | Domicílios rústicos | | Coabitação familiar | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Urbano | Rural | Urbano | Rural | Urbano | Rural |
| Minas Gerais | 8.408 | 4.983 | 18.958 | 56.604 | 258.774 | 58.660 |
| Sudeste | 92.035 | 54.500 | 664.515 | 1.063.330 | 2.600.675 | 527.943 |
| **Brasil** | **92.035** | **54.500** | **664.515** | **1.063.330** | **2.600.675** | **527.943** |

**Fonte**: Elaboração própria com base nos dados da FJP (1995).

Comparativamente aos demais estados da região Sudeste e ao Brasil, Minas Gerais respondia por 24,5% do déficit habitacional regional e 8,1% do déficit nacional. Em termos de precariedade habitacional (domicílios improvisados e rústicos), a média mineira (21,9%) foi inferior à média nacional (37,5%), visto que nesta região do país predominou o componente coabitação familiar, conforme já mencionado.

**Gráfico 5** - Estimativas do déficit habitacional por componentes e situação do domicílio em Minas Gerais - 1991

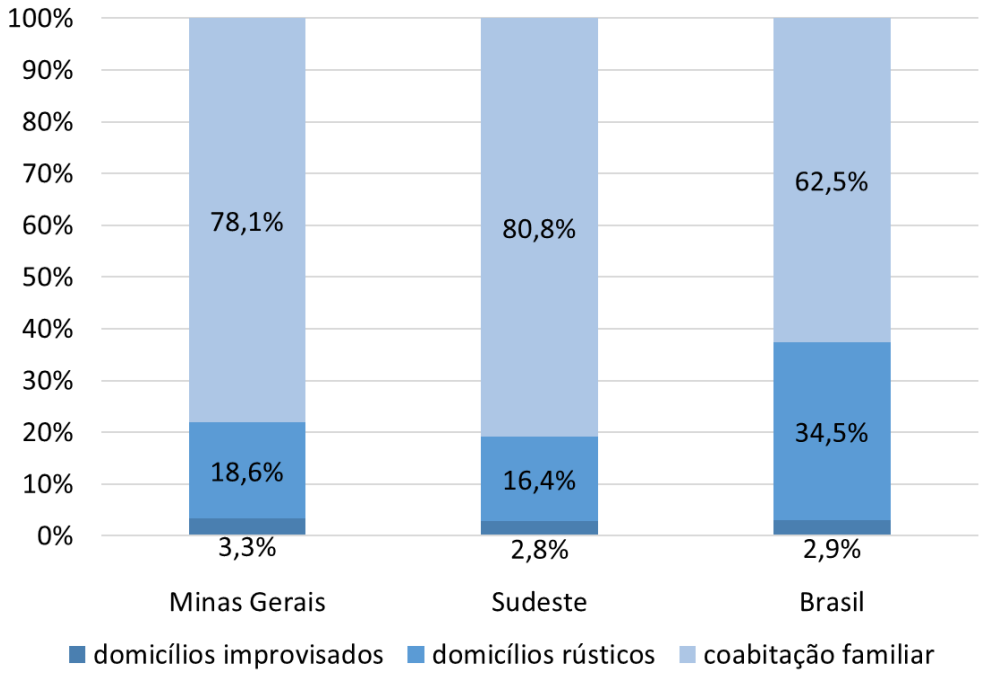



**Fonte**: Elaboração própria com base nos dados da FJP (1995).

Assim, mantendo esta característica, Minas Gerais apresentou um predomínio do déficit por coabitação familiar urbana, com 258.774 moradias. Na área rural, inclusive, o número de famílias conviventes superou o número de domicílios rústicos em cerca de 2.000 unidades.

Decompondo as estimativas de Minas Gerais entre seus três subcomponentes, percebe-se que há uma proporcionalidade muito próxima à apresentada pela região Sudeste, o que não ocorre quando se compara com o cenário nacional, como ilustra o Gráfico 6.

**Gráfico 6** - Estimativas percentuais do déficit habitacional por componente para Minas Gerais, Sudeste e Brasil - 1991




**Fonte**: Elaboração própria com base nos dados da FJP (1995).

No componente domicílios improvisados, Minas Gerais (3,3%) apresenta percentual levemente superior ao Sudeste (2,8%) e ao Brasil (2,9%), mas relativamente próximo de ambos. Tal situação já não ocorre nos demais componentes. Os domicílios rústicos representaram 18,6% e 16,4% em Minas Gerais e no Sudeste, respectivamente, contra 34,5% no Brasil. Aqui, entra o peso da região Nordeste que, como mencionado, concentra, sozinha, 73,4% das moradias rústicas do país. Quanto à coabitação familiar, Minas Gerais e o Sudeste apresentam percentual próximo, com 78,1% e 80,8%, respectivamente, frente aos 62,5% da totalidade do país.

### 2.1.3. Evolução metodológica nos estudos da Fundação João Pinheiro

Desde a publicação do primeiro estudo sobre o déficit habitacional no Brasil, em 1995, a FJP publicou um total de 13 estudos (FJP, 1995, 2001, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016, 2018, 2021a) cobrindo o período de 1991 a 2019. Ao longo dos mais de vinte e cinco anos de pesquisa, a metodologia utilizada sofreu mudanças e aprimoramentos, tanto em virtude de alterações ocorridas nas fontes de dados oficiais utilizadas – o Censo Demográfico e as Pnads – quanto em razão das transformações socioeconômicas vivenciadas pelo país e da criação de políticas públicas habitacionais, em especial do Programa Minha Casa, Minha Vida (FJP, 2021b).[9]

De acordo com a FJP (2021b),

> Tudo isso vem impactando de forma intensa o desenvolvimento dos estudos sobre habitação no Brasil. Houve a necessidade de um redesenho nos cálculos do Déficit Habitacional e da Inadequação de Domicílios, seja em função de seu aperfeiçoamento no sentido de se tornarem indicadores mais válidos, principalmente para o acompanhamento das políticas públicas e dos novos programas voltados para a habitação, seja em função, como já observado, da modificação das pesquisas e dos dados oficiais existentes, que são a base para o cálculo dos índices (p. 9).

Na metodologia original, o conceito de déficit habitacional partia de uma ideia mais ampla de necessidades habitacionais, sendo o déficit considerado como a noção mais imediata e intuitiva do número necessário de moradias a ser construído para solucionar os problemas básicos de habitação, identificados em um dado período (FJP, 2018). Neste sentido, ele incluía os componentes de habitação precária (domicílios rústicos e improvisados) e coabitação familiar (famílias conviventes e aquelas que moravam em cômodos cedidos e alugados).

Esquematicamente, a definição operacional do conceito de necessidades habitacionais, tal qual utilizado pela FJP naquele momento, é reproduzida por Genevois e Costa (2001) conforme a Figura 2.

Tal conceituação, em sua essência, permaneceu inalterada ao longo dos demais estudos, se relacionando às deficiências do estoque de unidades habitacionais existentes em dado momento. Ela abrange, assim, as unidades sem condições de habitação pelo seu estado de precariedade (domicílios rústicos) e que, por isso, devem ser substituídas; a coabitação familiar não desejada de moradores de baixa renda, cujas famílias conviventes não possuem condições

[9] Para discussões mais aprofundadas sobre as mudanças metodológicas entre os estudos da Fundação João Pinheiro, ver Cardoso (2004), que compara os estudos de 1995 e 2001; e Santana e Zanoni (2022), que comparam os doze estudos realizados da FJP entre 1995 e 2018, correlacionando-os às políticas públicas adotadas ao longo deste período.

de pagar aluguel em domicílio próprio ou daqueles que vivem em moradias com adensamento excessivo de conviventes; e as moradias em locais impróprios para fins residenciais (domicílios improvisados). No primeiro caso, trata-se de déficit por reposição de estoque, enquanto no segundo trata-se de déficit por incremento do estoque de moradias (Azevedo; Araújo, 2007; FJP, 2021b).

**Figura 2** - Procedimentos adotados pela Fundação João Pinheiro para definição operacional do conceito de necessidades habitacionais

| | |
|---|---|
| Família secundária? Sim → | Déficit |
| Não | |
| ↓ | |
| Família única ou principal em domicílio rústico? Sim → | Déficit |
| Não | |
| ↓ | |
| Família única ou principal em domicílio improvisado? Sim → | Déficit |
| Não | |
| ↓ | |
| Família única ou principal em cômodo alugado | |
| ou cedido? Sim → | Déficit |
| Não | |
| ↓ | |
| Excluídas as anteriores: | |
| mais de 3 pessoas por dormitório (1)? Sim → | Inadequação |
| Não | |
| ↓ | |
| Excluídas as anteriores: | |
| gasto de aluguel superior a 30% da renda familiar (1)? Sim → | Inadequação |
| Não | |
| ↓ | |
| Excluídas as anteriores: | |
| moradia com carência de infra-estrutura (1)? Sim → | Inadequação |
| Não | |
| ↓ | |
| Excluídas as anteriores: | |
| moradia com estrutura física inadequada (1)? Sim → | Inadequação |
| Não | |
| ↓ | |
| **Famílias não-incluídas nas necessidades habitacionais** | |

**Fonte**: Genevois e Costa (2001).

Neste sentido, o déficit habitacional, ao estimar o número de unidades habitacionais que devem ser substituídas e ampliadas, assume uma dimensão *quantitativa*. Ela se opõe ao conceito de déficit qualitativo, que expressa a inadequação domiciliar, isto é, as deficiências de uma moradia que a torna incapaz de satisfazer, minimamente, as necessidades que uma habitação deveria atender, de forma a garantir boas condições de vida para seu morador (FJP, 2021b; ONU, 2015).[10]

Do ponto de vista metodológico, houve, a partir dos anos 2000, importantes mudanças no cálculo do déficit habitacional. Em especial, passou-se a incluir tanto o ônus excessivo do aluguel urbano[11] quanto o adensamento excessivo de domicílios alugados como componentes do déficit habitacional (FJP, 2021b; Santana; Zanoni, 2022) – ambos faziam parte, no primeiro estudo, do indicador inadequação domiciliar. Para Cardoso (2004),

> Essa alteração foi feita a partir de uma avaliação de que a inadequação, da forma como é definida no estudo desenvolvido em 1995, diz respeito a um conjunto de moradias que não precisariam ser substituídas e que poderiam ser "melhoradas" ou complementadas em alguns de seus elementos constituintes (internos ou ambientais). (...) No entanto, as famílias de baixa renda que pagam um aluguel excessivo se constituem como uma parcela da população em situação de carência, necessitando de acesso à moradia e não de melhorias (p. 97).[12]

Além disso, nas publicações que se basearam nos dados coletados pelos Censos Demográficos de 2000 e 2010 (FJP, 2004, 2013), ocorreram maiores alterações metodológicas, pelo fato de que algumas variáveis utilizadas no cálculo do déficit não estavam presentes nos questionadores aplicados pelo IBGE.

Segundo FJP (2013),

> Houve sempre a tentativa de manter a comparabilidade com anos anteriores, mas em alguns casos, a retirada de uma ou outra variável inviabiliza, inclusive, a comparação das estimativas. Além da questão da metodologia em si, as diferenças entre as bases de dados de censos e Pnad também são determinantes na possibilidade – ou não – de comparação (p. 78).

[10] Sob esse ponto de vista, em um primeiro momento, os domicílios inadequados não necessariamente precisam ser repostos. A inadequação pode ser reduzida, ou mesmo eliminada, quando os atributos que estão faltando ou que são ofertados de forma precária forem fornecidos ou repostos (FJP, 2021b, p. 20).

[11] A FJP considera ônus excessivo o gasto de mais de 30% do rendimento familiar total com aluguel nos casos de famílias com renda total de até três salários mínimos (FJP, 2006).

[12] Divergindo desta posição, Santana e Zanoni (2022) sustentam que "o ônus excessivo com aluguel é um componente de cunho econômico e sua presença no déficit habitacional mantém uma intrínseca relação com a renda das famílias e os gastos com o aluguel, mas não indica, tacitamente, a necessidade de produção de novas unidades, sendo, portanto, passível de questionamento quanto à sua representatividade como componente" (p. 416).

A solução metodológica empregada pela FJP foi buscar estimativas indiretas para estes casos. Para o Censo de 2000, a estimativa dos domicílios rústicos foi feita de forma indireta (em função da ausência do quesito “material predominante nas paredes externas do domicílio), enquanto, na edição de 2010, a identificação das famílias conviventes dentro do domicílio ocorreu indiretamente (FJP, 2021b).

Na Figura 3, são resumidas estas e outras alterações menores nas variáveis e metodologias do cálculo do déficit habitacional, por subcomponentes, empregados nos estudos que utilizaram os dados coletados pelos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 e pelas Pnads de 1990 e 2001 a 2015, segundo a FJP (2021b).

**Figura 3 -** Mudanças nos componentes de cálculo do déficit habitacional

| Componente | | Pnad 1990 e Censo 1991 | Censo 2000 | Censo 2010 | Pnad 2001 a 2006 | Pnad 2007 a 2014 | Pnad 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Habitação Precária | Domicílios Rústicos | Estimativa Direta | Estimativa Indireta (variável ausente) | Estimativa Direta | Estimativa Direta | Estimativa Direta | Estimativa Direta |
| | Domicílios improvisados | Estimativa Direta | Estimativa Direta | Estimativa Direta | Estimativa Direta | Estimativa Direta | Estimativa Direta |
| Coabitação Familiar | Famílias conviventes | Famílias conviventes obtidas de forma direta. No caso, total de famílias conviventes | Famílias conviventes obtidas de forma direta. No caso, total de famílias conviventes | Famílias conviventes obtidas de forma indireta. Apenas famílias conviventes com intenção de constituir domicílio exclusivo (estimativa indireta própria) | Famílias conviventes obtidas de forma direta. No caso, total de famílias conviventes | Famílias conviventes obtidas de forma direta. Apenas famílias conviventes com intenção de constituir domicílio exclusivo (estimativa direta) | Famílias conviventes obtidas de forma indireta (média porcentual de famílias com intenção de estabelecer novo domicílio entre 2011 e 2014) |
| | Cômodo | Inclui todos os cômodos | Inclui todos os cômodos | Exclui cômodos cedidos por empregador | Inclui todos os cômodos | Exclui cômodos cedidos por empregador | Exclui cômodos cedidos por empregador |
| Ônus excessivo com aluguel urbano | | Não incluído. Compunha inadequação de domicílios | Não incluído (Censo não informa) o valor do aluguel | Estimativa direta | Estimativa direta | Estimativa direta | Estimativa direta (renda domiciliar total) |
| Adensamento excessivo de domicílios alugados | | Não incluído. Compunha inadequação de domicílios | Não incluído. Compunha inadequação de domicílios | Estimativa direta | Não incluído. Compunha inadequação de domicílios | Estimativa direta | Estimativa direta |

**Fonte**: Fundação João Pinheiro (2021b).

A partir de 2016, contudo, o IBGE promoveu uma ruptura na série histórica da Pnad, ao interrompê-la e substituí-la pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

(PnadC). Tal fato, invariavelmente, resultou em impactos na metodologia de cálculo das estimativas do déficit habitacional até então utilizada (Santana; Zanoni, 2022). Os principais impactos apontados pela FJP (2021b) foram: i) indisponibilidade de dados sobre domicílios improvisados; ii) falta de identificação das famílias conviventes; iii) impossibilidade de identificação da renda familiar; e iv) reclassificação dos domicílios localizados em aglomerados rurais com extensão urbana somente para a categoria rural. Diante disso, houve necessidade de importante revisão conceitual e metodológica no caso dos componentes afetados diretamente pela substituição da Pnad pela PnadC.

A Fundação João Pinheiro, por meio do relatório "Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil - 2016-2019" (FJP, 2021b), fez extensa análise e discussão conceitual e metodológica sobre os impactos causados pela mudança da Pnad para a PnadC nas estimativas do déficit habitacional, apontando quais soluções foram adotadas para superar tais dificuldades. A Figura 4 traz, em síntese, as alterações metodológicas no cálculo do déficit habitacional ocorridas após a substituição da Pnad pela PnadC. No presente trabalho, dado seu escopo e sem a pretensão de rediscutir a fundo a questão, serão apenas mencionados os principais pontos.

No caso dos domicílios improvisados, a variável deixou de ser mensurada pela PnadC. A solução metodológica foi a utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) como alternativa, tendo em vista que seus registros captam, com conceituação bastante aproximada, a existência de domicílios improvisados.[13]

Quanto à identificação das famílias conviventes, tornou-se necessário redefinir o conceito e a metodologia para mensuração deste componente. A partir da variável "unidade doméstica" presente na PnadC, subdividida em unipessoal, nuclear, extensas e compostas, a FJP partiu daquelas classificadas apenas como compostas e extensas. No primeiro caso, tais unidades incluem indivíduos sem parentesco com a pessoa responsável pelo domicílio, como agregados, pensionistas e empregados domésticos. Estes indivíduos não parentes são

[13] É válido ressaltar que, apesar de os conceitos empregados pelo IBGE (e, por extensão, nas Pnads) e pelo CadÚnico para definição de domicílio particular improvisado serem bastante similares, há diferenças técnicas importantes. Primeiro, os registros do CadÚnico são administrativos, coletados pelas Prefeituras municipais a partir de informações autodeclaratórias prestadas por famílias de baixa renda, ao contrário das pesquisas do IBGE que são baseadas em métodos estatísticos bem definidos. Segundo, o CadÚnico coleta informações sobre famílias, e não sobre domicílios, como faz o IBGE. Logo, existe a possibilidade de mais de uma família cadastrada habitar um mesmo domicílio. Dessa forma, dados obtidos por meio do CadÚnico podem gerar sobrestimativa para este componente do déficit habitacional em comparação aos dados produzidos pelo IBGE. Para discussão mais detalhada deste ponto e a construção metodológica realizada para garantir a qualidade dos dados obtidos a partir do CadÚnico, ver FJP (2021b).

desconsiderados e a unidade doméstica é reclassificada como nuclear ou extensa, conforme o caso. Com isso, apenas as unidades extensas são efetivamente analisadas.

**Figura 4 -** Mudanças das fontes de dados e dos componentes do déficit habitacional – 2015-2019

| Componente | | Pnad 2015 | 2016-2019 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | PnadC | CadÚnico |
| Habitação Precária | Domicílios Rústicos | Estimativa Direta | Estimativa Direta | |
| | Domicílios improvisados | Estimativa Direta | | Estimativa Direta |
| Unidade Doméstica Convivente | Famílias conviventes | Famílias conviventes obtidas de forma indireta (média porcentual de famílias com intenção de estabelecer novo domicílio entre 2011 e 2014) | Unidades Domésticas Conviventes, obtidas indiretamente a partir das famílias "estendidas" e "compostas" (IBGE). São classificados como unidades déficit os domicílios com mais de 02 pessoas por cômodo servindo de dormitório | |
| | Domicilio Cômodo | Exclui cômodos cedidos por empregador | Exclui cômodos cedidos por empregador | |
| Ônus excessivo com aluguel urbano | | Estimativa direta (renda domiciliar total) | Estimativa direta (renda domiciliar total) | |
| Adensamento excessivo de domicílios alugados | | Estimativa direta | Adensamento excessivo de todos os domicílios passa a compor critério de identificação de unidades domésticas conviventes déficit. | |

**Fonte**: Fundação João Pinheiro (2021b).

Segundo a FJP (2021b),

> Considerando-se agora apenas os domicílios extensos, ou seja, os que incluem diferentes parentes que não aqueles considerados na composição de uma espécie de unidade doméstica do tipo nuclear, o desafio é tentar recompor diferentes núcleos domésticos que assumam algumas características que os identifiquem como déficit habitacional (p. 36).

Dessa maneira, o núcleo doméstico primário seria aquele formado por pessoas características de uma unidade doméstica nuclear com a presença, necessariamente, da pessoa responsável ou de referência do domicílio. Por outro lado, os núcleos secundários – os conviventes – seriam formados por outros membros que não aqueles pertencentes ao núcleo primário.[14] Partindo deste princípio, e considerando a referência de dois moradores por

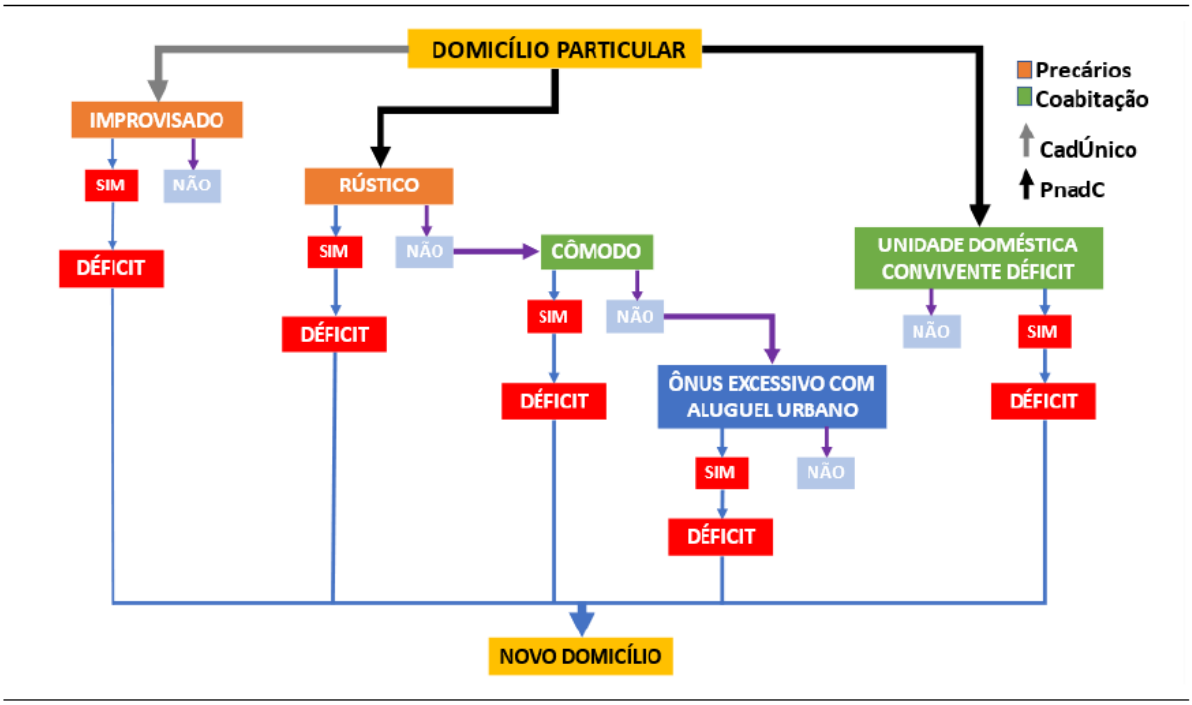
[14] Um aspecto importante na nova metodologia para o cálculo de famílias conviventes se refere ao número mínimo de pessoas para compor um núcleo domiciliar. A FJP apenas considerou como núcleo familiar a composição com

dormitório, a nova metodologia da FJP classifica como déficit habitacional os domicílios em que existam núcleos secundários com mais de dois moradores por cômodo utilizado como dormitório (FJP, 2021b).

No que se refere ao componente ônus excessivo com aluguel, a falta da identificação das famílias conviventes e a impossibilidade de identificação da renda familiar de cada núcleo domiciliar afetaram a forma de cálculo desta variável. “Isso se deve à impossibilidade de se separar a renda da família convivente considerada déficit, da família convivente não déficit, para fins de cálculo das faixas de renda do ônus excessivo com aluguel” (FJP, 2018, p. 24). Logo, para a estimativa deste componente, utilizou-se a renda domiciliar total (FJP, 2021b).

Por fim, na PnadC, ficou ausente a classificação de domicílios localizados em “aglomerados rurais com extensão urbana”, os quais passaram a ser contabilizados somente como domicílios rurais. Tal situação impactou, também, nas estimativas do déficit habitacional, tendo em vista que, pela série histórica, tais imóveis eram interpretados como domicílios urbanos e, portanto, compunham o cálculo do ônus excessivo. Dada a supressão desta variável, ela deixou de ser contabilizada no déficit habitacional.

**Figura 5** - Passos para o cálculo do déficit habitacional a partir de seus componentes




**Fonte**: Fundação João Pinheiro (2021b).

no mínimo duas pessoas. Logo, é necessário haver pelo menos quatro pessoas em um mesmo domicílio para que se considere a existência de mais de um núcleo (FJP, 2021b).

A Figura 5 retrata, de forma esquemática, os procedimentos para a estimativa do déficit habitacional adotada no estudo de 2021, cobrindo o período 2016-2019, a partir da PnadC. Verifica-se, a partir da coloração adotada no esquema, como os subcomponentes se relacionam de acordo os componentes principais do déficit habitacional: domicílios improvisados e rústicos (destacados em laranja) expressam o componente domicílios precários; domicílio cômodo e unidade doméstica convivente (em verde) retratam a coabitação; e, por fim, de forma isolada, o ônus excessivo com aluguel (na cor azul), o último componente do déficit habitacional.

### 2.1.4. Impactos do Censo Demográfico de 2022

A recente realização do Censo Demográfico de 2022, por sua vez, implicará novas alterações metodológicas no cálculo do déficit habitacional. Isso porque, conforme FJP (2023), não haverá comparabilidade entre os resultados estimados a partir do Censo de 2010 e aqueles que serão estimados com os dados do Censo de 2022. Segundo a Fundação João Pinheiro (2023, p. 5),

> (...) existem os limites referentes à construção dos indicadores e seus componentes, que dependem dos quesitos/perguntas dos questionários aplicados pelo IBGE. Em outras palavras, a adição ou – mais usualmente – a remoção de perguntas dos questionários tanto amplia os desafios de construção dos indicadores do déficit habitacional e da inadequação de domicílios, bem como limita as possibilidades de comparação dos seus resultados com outras bases de dados (por exemplo, a PnadC) ou temporalmente (por exemplo, com Censo Demográfico de 2010); quanto torna mais opaca a constatação de alguns fenômenos, por exemplo, as especificidades da inadequação de domicílios ou o ônus excessivo com o aluguel urbano (...).

Neste sentido, a não comparabilidade entre os resultados do Censo 2010, das PnadC (desde 2016) e do Censo de 2022 decorre da variação metodológica que ocorre entre tais levantamentos, e da construção dos indicadores do déficit habitacional, que dependem, necessariamente, da disponibilidade de variáveis que expressem os elementos relevantes sobre as questões habitacionais investigadas (FJP, 2023).[15] A Figura 6 retrata as principais diferenças (destaques em vermelho no original) na estimativa dos componentes do déficit habitacional entre os três levantamentos.

[15] Situação inédita ocorrerá no cálculo do déficit habitacional de 2022, com a existência de "(...) 'dois' déficits habitacionais e 'duas' inadequações de domicílios urbanos, pois, pela primeira vez, foram realizados simultaneamente a PnadC e o censo. A antiga Pnad não era realizada em anos censitários" (FJP, 2023, p. 8).

**Figura 6** - Quesitos das pesquisas para o cálculo do déficit habitacional – 2010-2022

| Componente | | Censo Demográfico 2010 | PnadC (2016-2022) | Censo Demográfico 2022 |
|---|---|---|---|---|
| Habitação Precária | Domicílios Improvisados | Estimativa direta | Uso do CadÚnico | Estimativa direta |
| | Domicílios Rústicos | Estimativa direta | Estimativa direta | Estimativa direta |
| Coabitação Familiar | Famílias Conviventes (2010) Unidades Conviventes Déficit (2022) | Famílias conviventes obtidas de forma indireta. Apenas famílias conviventes com intenção de construir domicílio exclusivo (estimativa indireta própria) | Estimativa via recomposição de núcleos familiares + adensamento de cômodos servindo como dormitório > 2 | Estimativa via recomposição de núcleos familiares + adensamento de cômodos servindo como dormitório > 2 |
| | Cômodo | Exclui cômodos cedidos por empregador | Exclui cômodos cedidos por empregador | Exclui cômodos cedidos por empregador |
| Ônus excessivo com aluguel urbano | | Estimativa direta | Estimativa direta | Ausência de variável/pergunta do gasto com o aluguel impossibilita a estimativa |
| Adensamento excessivo de domicílios alugados | | Estimativa direta | Não incluído | Não incluído |

**Fonte**: Fundação João Pinheiro (2023).

Destaca-se, entre as diferenças: i) a supressão do levantamento das informações sobre domicílios improvisados na PnadC, situação que tem sido contornada com uso dos registros do CadÚnico, conforme discutido em FJP (2021b)[16]; ii) a alteração conceitual e metodológica na identificação das famílias conviventes (Censo 2010) e unidades conviventes que compõem o déficit (Pnad e Censo 2022), a partir do método de recomposição familiar; iii) a ausência da variável relativa ao ônus excessivo com aluguel no Censo de 2022; e iv) a falta do quesito sobre adensamento excessivo de domicílios urbanos no Censo de 2022, repetindo a ausência da PnadC.

Em síntese, a comparação entre os questionários aplicados na coleta de dados no Censo de 2010, na PnadC (a partir de 2016) e no Censo de 2022, mostra a impossibilidade de comparação entre os indicadores estimados para cada ano, em função da ausência e supressão

[16] Apesar do uso dos registros do CadÚnico como fonte alternativa ter sido a solução encontrada após 2015, e mesmo considerando as diferenças na natureza das informações coletadas no Cadastro, visto serem registros autodeclaratórios, cuja unidade de análise é a família (e não o domicílio, como no Censo e nas outras pesquisas amostrais), e que são atualizados periodicamente (o que não ocorre nas pesquisas censitárias e amostrais), as discrepâncias nos resultados têm sido maiores que o esperado. A exemplo, os domicílios particulares improvisados em todo o país, no Censo de 2010, somavam 106.710 unidades, enquanto no Censo de 2022 totalizavam 66.012 moradias; contudo, no CadÚnico de 2021, os registros apontavam 1.094.341 domicílios (FJP, 2023). Tal discrepância, invariavelmente, deverá ser levada em conta nas revisões metodológicas para realização do novo estudo pós Censo de 2022.

de determinados quesitos relevantes para construção dos componentes de déficit habitacional (em especial o ônus excessivo com aluguel urbano).

Desta forma,

> Contornar esses limites para apresentar resultados de interesse para o desenho de políticas públicas habitacionais, como revelado, será um dos desafios metodológicos do cálculo do déficit habitacional e da inadequação de domicílios urbanos ao nível municipal, a partir da disponibilização dos microdados do Censo Demográfico de 2022. Conforme discutido, a busca por fontes alternativas – especialmente registros administrativos, como o CadÚnico – será fundamental, seja, por exemplo, para preencher lacunas (como o valor gasto com o aluguel), seja para apresentar estimativas mais fidedignas (como no caso dos domicílios improvisados) (FJP, 2023, p. 15).

Por outro lado, o Censo de 2022 pode trazer, não apenas limitações e obstáculos, mas também novos horizontes. O novo Censo empregou diversas tecnologias geoespaciais e de georreferenciamento, o que traz uma dimensão mais geográfica do que demográfica para o levantamento. Logo, abre-se a possibilidade de explorar as necessidades habitacionais em escala mais desagregada, no nível intraurbano, o que pode contribuir para a construção de novos indicadores e, consequentemente, para o planejamento, formulação e implementação de políticas habitacionais.

## 2.2. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi instituído pela Lei 11.977/2009, com o objetivo inicial de construção de um milhão de unidades habitacionais. Ao longo dos 11 anos de vigência, o PMCMV alcançou investimentos de cerca de R$600 bilhões, considerando subsídios diretos e linhas de financiamento disponíveis, viabilizando a contratação de mais de 6,5 milhões de unidades habitacionais em quase todo o território nacional[17], segundo os dados do Portal de Dados Abertos do governo federal.

O presente subcapítulo busca analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida, desde o contexto específico de sua criação, perpassando seu arcabouço institucional e normativo, seus resultados alcançados, até sua substituição pelo Programa Casa Verde e Amarela, em 2020-2021, sem deixar, também, de pontuar críticas apresentadas sobre o desenho do PMCMV. Para tanto, este subcapítulo está estruturado em seis seções. A primeira traz os antecedentes da política habitacional no Brasil, enquanto a segunda trata do contexto que permeou a criação do

[17] Segundo Euclydes *et al* (2022), 5.391 municípios do país receberam unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV, um percentual equivalente a 96,8% do total de municípios brasileiros.

Programa, logo após a crise financeira de 2008. A terceira seção descreve as bases normativas do PMCMV. A quarta seção, por sua vez, traz os principais resultados obtidos pelo Programa no período 2009-2020, enquanto a quinta seção aborda críticas apresentadas face ao desenho e ao funcionamento do PMCMV. Por fim, a última seção trata do fim do PMCMV e o breve interstício do Programa Casa Verde e Amarela, logo descontinuado pela recriação do PMCMV no início de 2023.

### 2.2.1. Antecedentes da política habitacional no Brasil

O surgimento das primeiras políticas sociais e de legislações voltadas para atender os anseios das classes populares ocorre a partir da Revolução de 1930, que marca o início da Era Vargas (Azevedo, 1988, p. 107). Antes desse período, na República Velha (1889-1930), a questão social não integrava a agenda governamental,[18] sendo ínfimas as iniciativas habitacionais promovidas pelo poder público nesse intervalo (Bonduki, 1994).[19]

Com a mudança do regime, o Estado passa a intervir, de maneira significativa, na ordem econômica e social. Gradativamente, a economia adquire um caráter urbano-industrial e novos setores e classes sociais passam a integrar a cena política – entre elas, a classe popular. O crescimento das cidades e a transformação da paisagem urbana agravaram os problemas habitacionais enfrentados pelos centros urbanos (Nascimento; Braga, 2009). Tornava-se necessário, assim, que o Estado adotasse políticas e soluções para os problemas sociais e econômicos, inclusive das camadas populares, sobretudo como forma de legitimar politicamente o governo vigente (Azevedo, 1998; Bonduki, 1994).

Nesse quadro surgem, no fim da década de 1930, os Institutos de Aposentadoria e Pensão, responsáveis por centenas de conjuntos habitacionais edificados no país ao longo das três décadas seguintes, totalizando mais de 120 mil moradias construídas nesse período (Bonduki, 1994). Neste contexto, não havia, ainda, uma política habitacional centralizada e

[18] Segundo Azevedo (1988, p. 107), "(...) não é de se espantar que, até 1930, a parca legislação e as medidas governamentais concernentes à habitação popular não considerassem a melhoria das condições de residência das classes de baixa renda como seu principal objetivo. A preocupação básica das autoridades era com o perigo que as favelas, cortiços e bairros populares poderiam representar no futuro, em termos de "contaminação", para a parte "sã" da cidade. Tratava-se, na ótica dominante, de isolar ao máximo e de se evitar o crescimento destes focos de enfermidades e doenças sociais (prostituição, marginalidade, criminalidade, etc.)."

[19] Bonduki (1994) cita duas iniciativas estatais que datam deste período. A construção de 120 unidades habitacionais no Rio de Janeiro, em 1906, pela Prefeitura do Distrito Federal, em função da derrubada das casas para abertura da Avenida Central (atualmente Avenida Rio Branco); e a construção, em Recife, em 1926, de 40 moradias pela Fundação A Casa Operária – possivelmente, segundo o autor, a primeira instituição pública criada no país, especificamente, para construção de habitação de cunho social.

coordenada, capaz de enfrentar o problema habitacional que se agravava com o crescimento urbano. A este respeito, Bonduki (1994, p. 717) afirma:

> Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária).

É apenas em 1946, com a criação da Fundação da Casa Popular, que surge a primeira instituição de abrangência nacional destinada, exclusivamente, à construção de casas populares no país. Buscando redução nos custos de construção das casas populares, para facilitar o acesso das camadas de baixa renda à moradia, a FCP se ancorava em uma série de subsídios indiretos, como terrenos doados e infraestrutura urbana realizada pelas Prefeituras, juros baixos e financiamentos de longo prazo.

Apesar dos objetivos iniciais, a FCP enfrentou, desde sua origem, sérios problemas financeiros. Sem fontes de financiamento constantes, ela dependia, quase exclusivamente, de recursos vindos do orçamento da União. As dificuldades de ordem financeira, além de outros fatores políticos e a baixa eficiência burocrática da própria Fundação, contribuíram para um desempenho pouco expressivo da entidade na construção de moradias, totalizando cerca de 17 mil unidades habitacionais em seus 18 anos de funcionamento (Azevedo; Andrade, 2011; Bonduki, 1994).

Ao longo deste período, no entanto, ocorreram tentativas de mudanças em função das dificuldades apresentadas pela FCP. Ainda nos anos 1950, cogitou-se a criação de um banco hipotecário, tendo em vista a necessidade de assegurar fontes próprias de financiamento para a Fundação. Em um segundo momento, ela seria substituída por uma nova entidade, o Instituto Brasileiro de Habitação (IBH). O propósito era preencher os vazios institucionais na política habitacional decorrentes da falta de articulação entre a própria FCP e os IAPs. Assim, caberia ao IBH o papel de planejar, definir e coordenar, de forma centralizada e articulada, a política habitacional a ser executada e operacionalizada pelos demais agentes existentes. Havia a constatação de que era necessário estabelecer diretrizes nacionais para conjugar os esforços de cada entidade envolvida na questão habitacional (Azevedo; Andrade, 2011).

Apesar dos esforços, o saldo final da política habitacional desse período[20] – Era Vargas (1930-1945) e República Populista (1946-1964) – produziu somente cerca de 140 mil unidades, frente a um déficit que, já naquela época, era estimado na casa 'dos milhões de unidades.[21]

Efetivamente, a política habitacional apenas sofreria reais mudanças com a criação do Banco Nacional de Habitação, pelo governo militar, por meio da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, com o objetivo de orientar "a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda" (Brasil, 1964).

Em termos operacionais, o modelo de política habitacional instituído com o BNH se assentava em premissas inovadoras para a época, calcado na racionalidade empresarial.[22] Primeiramente, a instituição encarregada de orientar e dirigir a política habitacional era um Banco – opondo-se às soluções dos períodos anteriores, em que este papel ficou a cargo de institutos previdenciários ou da Fundação Casa Popular. Cabia, assim, ao BNH a função de coordenar e financiar a política habitacional, enquanto o papel de agente executor foi transferido para o setor privado (Azevedo, 1988; Azevedo; Andrade, 2011; Bolaffi, 1977; Nascimento; Braga, 2009), "(...) demonstrando uma franca aliança entre o 'combate' ao déficit habitacional e a construção civil" (Medeiros; Chaves; Freitas, 2022).

Em segundo lugar, para garantir a sustentabilidade financeira da política habitacional, foram instituídas a correção monetária – um mecanismo de compensação inflacionária para reajustar os débitos em índices correspondentes à taxa de inflação – e a segmentação das famílias segundo o rendimento familiar mensal, estratificadas em "popular", "econômico" e "médio" (Azevedo, 1988; Azevedo; Andrade, 2011; Locatelli, 2020; Silva; Tourinho, 2015).

Juntamente com o BNH, foi criado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), para garantir fontes estáveis e permanentes de financiamento para sustentar a política habitacional planejada, sem depender de recursos orçamentários do governo federal (Eloy; Costa; Rossetto,

---

[20] Fazendo um balanço do período em análise, desde a Era Vargas até a República Populista, Bonduki argumenta que "Embora, de uma maneira geral, possa-se dizer que a intervenção habitacional iniciada pelo governo Vargas e colocada em prática em todo o período populista tivesse, em tese, sido baseada, de uma maneira geral, em critérios sociais — ao contrário do que ocorre a partir de 64 —, seus erros e ambiguidades provocaram efeitos contraproducentes que acabaram por contribuir para uma piora das condições habitacionais e urbanas da moradia popular" (1994, 729).

[21] Azevedo e Andrade (2011) citam um déficit de moradias estimado em 3,6 milhões para o ano de 1950. Nascimento e Braga (2009), por sua vez, trazem estimativas que variam entre 3 e 6 milhões nos anos 1960.

[22] Segundo Azevedo (1988), "após a chegada do governo militar em 1964, ao poder, a Fundação da Casa Popular passou a ser considerada pelas autoridades como uma instituição irrecuperável, em virtude de sua ligação visceral com o antigo regime. (...) Como reação ao populismo em geral e à FCP em particular, as novas autoridades rejeitaram, no nível do discurso, toda a prática governamental anterior a 1964 e tentaram implantar para os setores de baixa renda uma política em moldes 'empresariais'" (p. 109).

2013; Locatelli, 2020). O SFH contava com recursos captados por meio de poupanças compulsórias – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – e poupanças voluntárias privadas – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Os financiamentos, por sua vez, eram realizados por intermédio de uma gama de agentes financeiros públicos e privados, com diversos subsídios diretos e indiretos (Azevedo, 1988; Eloy; Costa; Rossetto, 2013).

No entanto, diversos fatores ocorridos no período contribuíram para que o BNH não alcançasse os resultados sociais pretendidos. A política de arrocho salarial adotada no governo militar reduziu o valor real do salário mínimo por quase uma década, e o mecanismo da correção monetária provocava o reajuste das prestações habitacionais acima dos reajustes salariais, o que sacrificou a capacidade de pagamento dos mutuários. Além disso, o ambiente hiperinflacionário no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980 deteriorou a situação, pressionando o BNH a conferir novos subsídios, como mudanças no sistema de amortização, ampliação dos prazos de financiamentos, sub-reajustes e abonos.

Apesar de beneficiarem universalmente todos os mutuários, e especialmente os de mais baixa renda, as medidas causaram um agravamento do déficit do SFH. Em crise financeira e institucional, o BNH foi extinto em 1986, tendo viabilizado cerca de 4,5 milhões de moradias (Azevedo, 1988; Eloy; Costa; Rossetto, 2013; Locatelli, 2020).[23]

Apesar do grande número de moradias financiadas, o balanço do BNH, segundo Azevedo e Andrade (2011), foi negativo. Os objetivos sociais e econômicos que motivaram a criação do BNH se tornaram incompatíveis com o tempo, e a política habitacional se afastou de sua origem, perdendo o caráter social inicial. No confronto entre as promessas e as realizações, "não foi o objetivo social o vitorioso" (p. 100).

Após sua extinção, grande parte das atribuições do BNH foi transferida para a Caixa Econômica Federal, incluindo a gestão do FGTS (Brasil, 1986; Eloy; Costa; Rossetto, 2013). Nos anos que se seguiram, a instabilidade política-institucional e a recessão econômica impactaram significativamente a política habitacional no país. De um lado, houve desarticulação e descontinuidade na gestão da temática habitação; de outro, a recessão comprometeu a captação de recursos pelo SFH e, consequentemente, reduziu o volume de

[23] A respeito da extinção do BNH, Azevedo (1988) afirma: "A extinção do BNH, sem qualquer tentativa de equacionamento dos problemas concretos, pareceu ser uma estratégia do governo para angariar respaldo político num momento em que se evidenciava o fracasso do Plano de Estabilização Econômica e se propunham medidas econômicas corretivas extremamente impopulares. Neste sentido, o fim do BNH, instituição vista por boa parte da opinião pública como dispendiosa, de eficiência discutível e identificada com o regime anterior, seria a contrapartida do governo aos sacrifícios exigidos à população. Serviria como um exemplo da disposição de conter os gastos públicos" (p. 118).

financiamento de programas federais (Eloy; Costa; Rossetto, 2013; Rodrigues; Moreira, 2016).[24]

Este quadro de retração no volume de recursos para habitação e de ausência de uma política habitacional centralizada perdurou durante a década de 1990. No período mais crítico, a utilização dos recursos do FGTS para financiamento de moradias foi suspensa entre 1992 e 1995 (Eloy; Costa; Rossetto, 2013; Locatelli, 2020). Entre 1997 e 2003, apenas 8,5% dos recursos do FGTS foram destinados a famílias com renda até três salários mínimos (Bonduki, 2008). Consequentemente, sem uma política habitacional estruturada, o déficit habitacional recrudesceu no período, sobretudo nos grandes centros urbanos (Cardoso, 2004).

Na segunda metade dos anos 1990, com a melhora no quadro econômico e institucional, houve uma leve retomada nos financiamentos pelo SFH, com a criação de dois programas habitacionais federais, o Pró-Moradia e a Carta de Crédito, ambos a partir de recursos do FGTS.[25] O primeiro se estruturava a partir de empréstimos concedidos aos entes públicos – Estados e Municípios, enquanto o segundo era destinado ao financiamento direto a famílias (Locatelli, 2020).

Os anos 2000 marcaram uma significativa inflexão na política habitacional, tanto em termos institucionais quanto financeiros. Ainda no ano 2000, por força de emenda constitucional, o direito à moradia foi inserido no rol de direitos sociais previstos na Constituição de 1988 e, no ano seguinte, foi promulgada a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, importante norma que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no país.[26]

Em 2003, o governo federal criou o Ministério das Cidades (MCID), com a atribuição de elaborar e coordenar a política de desenvolvimento urbano e, dentro desta, a política setorial de habitação (Drumond; Rodrigues, 2019). Para reestruturar a política habitacional, o MCID instituiu, em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH), tendo em vista que a questão da "(...) necessidade de políticas de oferta de novas oportunidades habitacionais para as camadas

[24] Retrato desta desestruturação da política habitacional, segundo Eloy, Costa e Rossetto (2013), é o remanejamento da pasta da habitação por sete ministérios em menos de uma década.

[25] Outros programas também foram criados no período, como o Programa de Apoio à Construção, destinado ao financiamento de construtoras, e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que apresentava um modelo inovador ao mutuário, de arrendamento com opção de compra (Eloy; Costa; Rossetto, 2013). Também é desta época o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) destinado a pequenos municípios (Loureiro; Macário; Guerra, 2015).

[26] Conforme o seu art. 2º, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, incluindo-se, entre suas diretrizes, o direito à moradia. Igualmente, segundo seu art. 3º, inciso III, compete à União promover, por iniciativa própria ou em conjunto com os Estados e Municípios, programas de construção de moradia (Brasil, 2001).

de mais baixa renda demanda a criação e a consolidação de mecanismos institucionais e financeiros para a ampliação da oferta pública e privada" (Brasil, 2004).

Juntamente com a PNH, também foi criado o Sistema Nacional de Habitação (SNH), organizado em dois subsistemas: o de mercado (SNHM) e o de interesse social (SNHIS). O SNHM tinha como objetivo viabilizar a participação do setor privado na construção de moradias, de forma a aumentar a oferta habitacional para setores populares não atendidos anteriormente pelo mercado.[27] O SNHIS, por sua vez, visava proporcionar, à população de mais baixa renda, o acesso à moradia, integrando a atuação dos entes federais, estaduais e municipais, de forma a ampliar os recursos e subsídios destinados ao financiamento habitacional (Brasil, 2004; Drumond; Rodrigues, 2019; Moreira; Ribeiro, 2016).

Nesta perspectiva, o SNHIS propunha uma estrutura descentralizada, articulando as esferas federal, estadual e municipal e seus respectivos fundos e conselhos gestores. O intuito era fortalecer a cooperação e integração entres os três níveis de governo, de modo a superar o vazio institucional então existente, viabilizando condições de longo prazo para o enfrentamento do déficit habitacional no país (Brasil, 2004; Ferreira *et al*., 2019).

Ainda dentro deste arranjo institucional, em 2008, foi elaborado, pelo Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), um importante instrumento para implementação da PNH. Construído de forma participativa, o PlanHab buscava traçar o planejamento de longo prazo da política habitacional no país, levando em conta a heterogeneidade dos problemas habitacionais existentes, as diversidades regionais e locais e as distintas concepções dos setores ligados à questão habitacional (Brasil, 2010; Moreira; Ribeiro, 2016).

Paralelamente à construção do PlanHab, acontecia nos Estados Unidos uma forte crise financeira, em decorrência do estouro da bolha imobiliária americana. Em pouco tempo, a crise se tornou uma recessão econômica mundial, afetando também o Brasil. A saída encontrada pelo governo foi adotar medidas anticíclicas para estimular a economia brasileira. No bojo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2009, foi lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida (Faustino; Royer, 2022; Cardoso; Aragão; Jaenisch, 2017).

[27] Isso porque, segundo a PNH, "A rigidez na concessão do crédito, a utilização de critérios conservadores na análise de risco, a ausência de uma política de subsídios para compatibilizar o custo do imóvel à capacidade de renda da população mais pobre conduz à aplicação dos investimentos habitacionais em faixas de renda média" (Brasil, 2004, p. 23).

### 2.2.2. O pano de fundo do PMCMV

Em 2008, a crise financeira internacional repercutiu na economia brasileira, levando o governo a adotar diversas políticas fiscais e monetárias para estimular a atividade econômica do país. Neste contexto, sob gestão da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, foram lançados diversos programas de investimentos públicos, sobretudo na área de infraestrutura. Especial atenção foi dada à habitação, com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009 (Bandeira; Reyes Júnior, 2021; Dourado; Luiz Araújo Sobrinho, 2020; Eloy; Costa; Rossetto, 2013; Ferreira *et al*, 2019; Klintowitz, 2016; Loureiro; Macário; Guerra, 2015; Nascimento; Braga, 2009).[28]

A motivação para a criação do PMCMV foi dupla: de um lado, combater o déficit habitacional, viabilizando a construção de moradias para famílias de baixa renda; de outro, estimular o setor da construção civil, gerando emprego e renda para mão de obra com baixa qualificação (Carvalho; Medeiros, 2017; Euclydes *et al*, 2022; Locatelli, 2020; Moreira; Ribeiro, 2016). Segundo Ferreira *et al* (2019),

> Com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento às famílias com renda de até dez salários mínimos, o governo federal lançou o PMCMV e anunciou a construção de um milhão de casas, com investimento de R$ 34 bilhões. Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, esse programa buscou impactar a economia por meio de efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, buscava também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduzia os juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação (p. 7).

Para viabilizar o volume de unidades habitacionais pretendidas, tanto do ponto de vista geográfico quanto do ponto de vista temporal, o Programa estruturou um arranjo baseado na participação do setor privado, que foi responsável pela construção das moradias. Havia, por parte das empresas do setor da construção civil, considerável capacidade ociosa, fruto do aquecimento (*boom*) imobiliário nos anos anteriores, que resultou na ampliação do estoque de

[28] Sobre o desenho do PMCMV pela Casa Civil e Ministério da Fazenda, em detrimento do Ministério das Cidades, Loureiro, Macário e Guerra argumentam que "À Casa Civil coube o papel de órgão executor do programa e de coordenador das diferentes agências estatais dele encarregadas, enquanto ao Ministério da Fazenda coube não só a regulamentação das medidas necessárias para o lançamento do programa, mas também a tarefa de importante negociador e articulador das demandas dos grupos empresariais" (2015, p. 1544). No mesmo sentido, afirma Klintowitz (2016, p. 167): "O MCMV foi elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, em diálogo direto com os setores imobiliários e da construção, desconsiderando diversos avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano, bem como a interlocução com o restante da sociedade civil. O Ministério das Cidades (MCidades) que tinha na sua origem um forte imbricamento com os atores ligados à plataforma da reforma urbana foi posto de lado na concepção inicial, sendo chamado a contribuir apenas depois de elaborada a macroestrutura de funcionamento do Programa".

terrenos e no aumento de investimentos financeiros dessas empresas (Dourado; Luiz Araújo Sobrinho, 2020; Klintowitz, 2016).

Nesse sentido, como afirmam Loureiro, Macário e Guerra (2015),

> (...) um novo programa habitacional, a ser priorizado pelo governo, era visto de forma muito favorável pelo empresariado da construção civil que nele encontraria meios de escoar as unidades já em produção e garantir o retorno aos investimentos. Do lado do governo, o setor da construção civil teria importante papel na dinamização da economia e na geração de emprego (p. 1539).

Sob esta premissa, cabia, às empresas, a promoção dos empreendimentos habitacionais para as camadas de baixa renda e, à Caixa Econômica Federal, cabia a análise dos projetos e a contratação da respectiva obra.

Neste contexto, "os empreendimentos para essa faixa de renda são fortemente marcados por uma lógica de produção do mercado imobiliário privado, o que nem sempre dialoga com as necessidades relacionadas ao direto à moradia" (Klintowitz, 2016, p. 169). Se, por um lado, o envolvimento do setor da construção civil deu escala e abrangência para a construção de unidades habitacionais em todo território nacional, por outro, representou um distanciamento das premissas e diretrizes formuladas no PlanHab, relegando, ao segundo plano, todo o debate construído a partir da criação do Ministério das Cidades (Ferreira *et al*, 2019; Klintowitz, 2016; Loureiro; Macário; Guerra, 2015; Neto; Ultramari, 2022).[29]

Com isso, o FNHIS, um dos instrumentos centrais para o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e, consequentemente, para a Política Nacional de Habitação, sofreu redução de recursos a partir de 2010 (Klintowitz, 2016). Seu âmbito de atuação foi limitado a ações de urbanização de assentamentos precários, de forma complementar aos projetos financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento, "demonstrando o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional" (Ferreira *et al*, 2019, p. 8).[30]

Consoante argumentam Moreira e Ribeiro,

---

[29] Loureiro, Macário e Guerra apontam que esse distanciamento teve, como causa, não apenas a questão econômica, mas também os aspectos políticos: "Além de determinantes de ordem econômica, relacionados às medidas de enfrentamento da crise financeira internacional, o surgimento do PMCMV está, também, relacionado a fatores de natureza político-partidária, ligados à substituição do ministro Olívio Dutra, por Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP), como resultado de negociações que levaram à reforma ministerial necessária ao reforço da base de apoio do governo no Congresso. Saindo o ministro Dutra, vários assessores técnicos também deixaram o ministério, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas em desenvolvimento, em particular o PlanHab, e reforçou as políticas que contemplavam os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil" (2015, p. 1540).

[30] Os recursos do FNHIS foram reduzidos de R$1 bilhão, em 2009, para R$175 milhões no ano seguinte, conforme indicam Loureiro, Macário e Guerra (2015).

> A opção adotada pelo PMCMV – dadas suas metas – esteve bem mais orientada ao projeto financeiro e quantitativo da política habitacional, sobretudo à ampliação do consumo do produto habitação a partir do alargamento do financiamento, do que ao enfrentamento das demais dimensões estratégicas da PNH. Tal orientação economicista teve impactos imediatos no SNH, tanto em relação à adesão dos entes federados, quanto na eliminação dos repasses dos recursos do FNHIS para ações de provisão habitacional e na limitação de sua atuação nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional (2016, p. 21-22).

Paradoxalmente, como argumentam Loureiro, Macário e Guerra (2015), o deslocamento dos objetivos do PMCMV, ao privilegiar o seu aspecto econômico em detrimento do social, teve, como importante efeito, a elevação da política habitacional a uma das pautas prioritárias na agenda governamental, o que refletiu na enorme canalização de recursos para o SFH – como será detalhado mais adiante.

### 2.2.3. O desenho normativo do PMCMV

O PMCMV representou, após um vazio de mais de duas décadas, a retomada massiva de investimentos públicos na habitação de interesse social. O Programa foi executado em três fases: a primeira, entre 2009 e 2010, com meta de construção um milhão de unidades habitacionais; a segunda, de 2011 a 2014, com meta de dois milhões de moradias; e a terceira, que durou de 2016 a 2020 – quando o programa foi encerrado – também com meta de dois milhões de unidades (Euclydes *et al*, 2022).

O Programa Minha Casa, Minha Vida alcançou esta dimensão em função de sua natureza de "programa guarda-chuva".[31] Conforme explica Amore (2015),

> O "Minha Casa Minha Vida" é, antes de tudo, uma "marca", sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto "casa própria" – esta sim uma característica que unifica as diferentes experiências (p. 15).

Formalmente, o PMCMV foi criado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Sua finalidade, conforme definição legal, era criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais (Brasil, 2009).

[31] Esta dilatação do Programa acabou por conflitar, em termos de competência e protagonismo, com a própria PNH e o PlanHab, levando ao esvaziamento de seus próprios instrumentos de planejamento (Balbim; Krause; Lima Neto, 2015; Euclydes *et al*, 2022).

Euclydes *et al* (2022) aponta que o PMCMV sofreu diversas alterações e redesenhos ao longo de sua execução, fruto tanto dos aprendizados e aperfeiçoamentos ocorridos durante sua vigência quanto das contingências políticas que se apresentaram nesse período.[32] Segundo o autor,

> Do ponto de vista da aprendizagem, as normas tiveram avanços relevantes conforme o amadurecimento do PMCMV, a saber: o aprimoramento das especificações mínimas para a produção das UHs; a inserção de critérios para determinar os valores monetários mínimos e máximos de aquisição das moradias; a ampliação da possibilidade de requalificação de imóveis; e a reserva de uma parcela específica do montante aplicado nos conjuntos para o provimento de equipamentos públicos ao entorno dos empreendimentos habitacionais (p. 8).

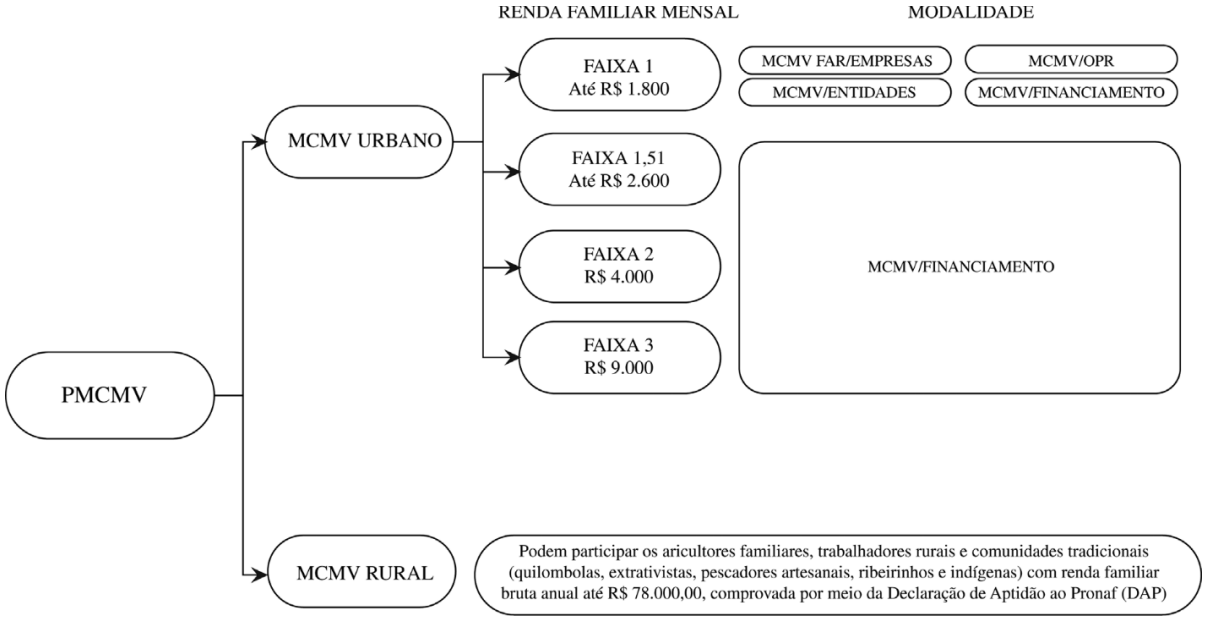
O Programa, quando de sua criação, contemplava dois subprogramas, voltados, respectivamente, para áreas urbanas (Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU) e rurais (Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR). O subprograma urbano destinou-se à produção ou aquisição de unidades habitacionais, e se subdividia em modalidades: i) Financiamento, com recursos do FGTS, destinado ao mercado; ii) Empresas, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), focado em municípios com mais de 50 mil habitantes; iii) Entidades, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), para famílias ligadas a entidades organizadoras; e iv) Oferta Pública, com recurso do Orçamento Geral da União, destinado a municípios com menos de 50 mil habitantes. O subprograma rural, por sua vez, previa modalidade única, voltada para aquisição de um único imóvel por parte de agricultores familiares, trabalhadores rurais ou famílias pertencentes a comunidades tradicionais (Carvalho; Medeiros, 2017; Dourado; Luiz Araújo Sobrinho, 2020; Euclydes *et al*, 2022).

O MCMV urbano foi operacionalizado de forma segmentada, conforme a faixa de renda das famílias beneficiárias e a fonte de financiamento dos recursos. A Faixa 1 contemplava a camada de menor renda, com rendimentos de até 3 salários mínimos (SMs) e seus recursos foram provenientes do próprio Tesouro Nacional (OGU), com elevados subsídios a fundo perdido, liberados pelo FAR, para a construção da unidade habitacional. Nesta Faixa se enquadravam as modalidades Empresas/FAR, Entidades e Oferta Pública. As famílias, selecionadas pelas Prefeituras Municipais conforme critérios sociais, assumiam, como contrapartida, a obrigação de pagar 5% de sua renda pelo período de 10 anos (Eloy; Costa; Rossetto, 2013).

[32] Euclydes *et al* aponta que "(...) a referida lei foi regulamentada por sete decretos: n° 6.819 e 6.922, em 2009; nº 7.161, em 2010; nº 7.499 de 2011; nº 7.795 e 7.825, em 2012; nº 8.764, em 2016. Além disso, foi alterada 22 vezes: 14 delas por outras leis e 08 por meio de medidas provisórias" (2022, p. 7).

As Faixas 2 e 3 eram financiadas pelo FGTS (modalidade Financiamento) e se destinavam a famílias que possuíam vínculos formais de trabalho, com rendas de até 6 SMs e 10 SMs, respectivamente, como forma de subsidiar a aquisição de unidades oferecidas pelo mercado. Posteriormente, em 2016, foi criada uma quarta faixa intermediária, a Faixa 1,5, abrangendo famílias com renda, na época, de até R$2.600,00 (Eloy; Costa; Rossetto, 2013). A Figura 7 retrata, esquematicamente, a subdivisão do PMCMV em suas modalidades e faixas de renda.[33]

**Figura 7** – Modalidades do Programa Minha Casa, Minha Vida




**Fonte**: Euclydes *et al* (2022)

Em termos de distribuição de recursos, o MCMV urbano recebeu a maior parcela dos montantes disponibilizados, direcionados para as modalidades Financiamento (FGTS) e Empresas (FAR), conforme aponta Klintowitz (2016):

> Apesar de existirem outras modalidades, como o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E), o Sub-50, destinado a municípios com menos de 50 mil habitantes e uma modalidade para urbanização, analisando-se os montantes alocados nos diferentes fundos e as unidades contratadas, observa-se que o núcleo central do MCMV, desde o início, foi aquele voltado para as empresas que acessam diretamente os recursos do FAR ou do FGTS, modalidades com protagonismo do mercado privado (p. 169).

[33] O valor das faixas de renda sofreu atualizações ao longo do tempo. Inicialmente, quando o PMCMV foi lançado, os valores das Faixas I, II e III correspondiam, respectivamente, à R$1.395,00, R$2.790,00 e R$4.650,00.

O PMCMV requeria, ainda, uma contrapartida dos municípios, mediante a doação do terreno e a execução de obras de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica e pavimentação).[34] Além disso, era possível, também, complemento de subsídios diretos às famílias pelos governos municipais e estaduais (Eloy; Costa; Rossetto, 2013). Nesse sentido, cabia ao Poder Executivo local atuar para facilitar

> (...) a execução dos projetos, tais como a seleção das famílias a serem beneficiadas, a indicação de áreas disponíveis ou priorizadas para implantação do programa, iniciativas de isenção de tributos e ainda a execução do 'trabalho técnico social' junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados (Loureiro, Macário e Guerra, 2015, p. 1546).

Assim, cabia aos municípios um certo protagonismo duplo: de um lado, organizavam a demanda por moradia, por meio da seleção e cadastramento dos beneficiários; de outro, contribuíam para viabilizar a oferta da moradia, criando condições facilitadoras para o empreendimento, com doação de terrenos, isenção de impostos e implementação da infraestrutura básica.

### 2.2.4. Os números do PMCMV

Ao longo dos seus 11 anos de vigência, o PMCMV alcançou números significativos, superando a meta global inicialmente estabelecida de 5 milhões de moradias, considerando-se as suas três fases (ou etapas) acumuladas. Igualmente, com cerca de 6,5 milhões de unidades habitacionais viabilizadas, o PMCMV estabeleceu-se como o maior programa habitacional do país, ultrapassando os números atingidos pelo BNH, este com cerca de 4,5 milhões de moradias construídas.[35]

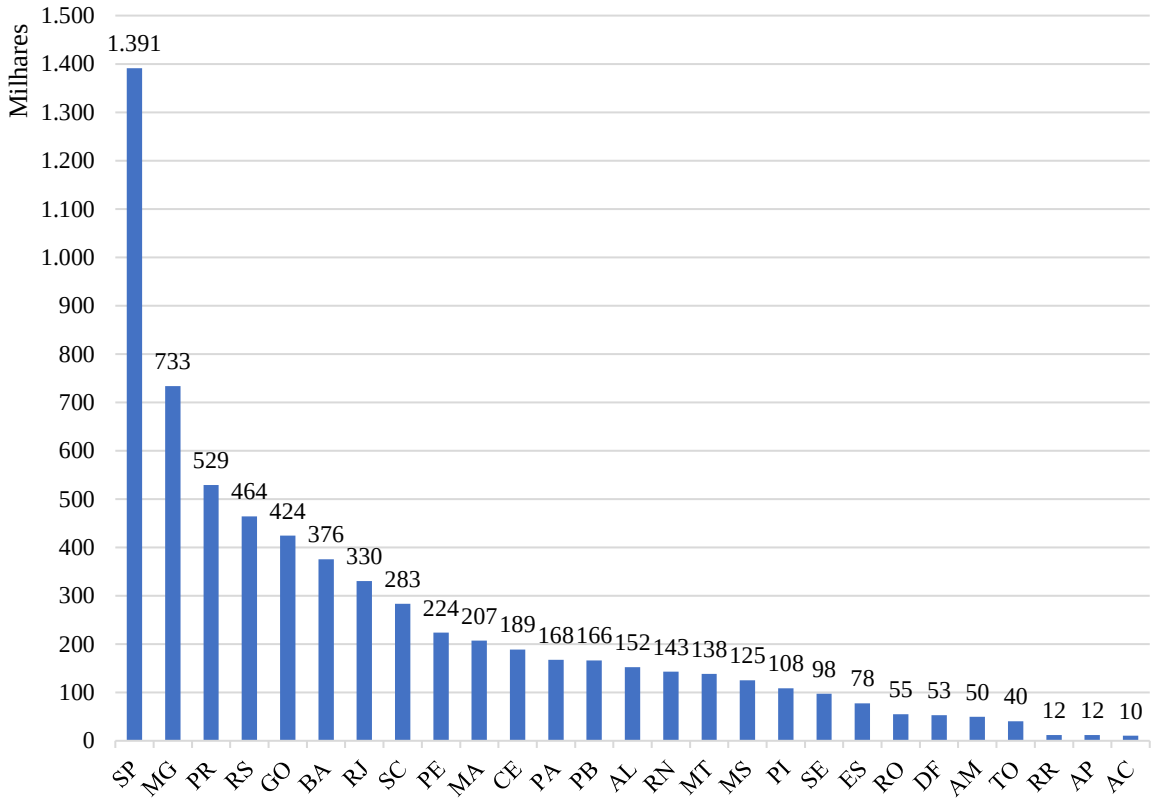
A distribuição das moradias contratadas pelo PMCMV em cada unidade da federação brasileira é dada pela Gráfico 7. Os Estados mais contemplados com unidades habitacionais foram São Paulo, com quase 1,4 milhão de unidades (21,2%), seguido por Minas Gerais, com 733 mil moradias (11,2%) e Paraná, com 530 mil residências (8,1%). Em conjunto, os três Estados responderam cerca de 40% do total de unidades habitacionais entregues pelo PMCMV entre 2009 e 2020.

---

[34] Nesta modalidade do FAR, as construtoras também podiam apresentar o "pacote completo" do empreendimento, com a indicação do terreno, respectivos projetos, orçamentos, licenciamentos aplicáveis, além da execução da própria obra (Amore, 2015; Dourado e Luiz Araújo Sobrinho, 2020).

[35] Ainda em 2016, no início da terceira fase do PMCMV, o número de unidades construídas já seria equivalente ao estabelecido pelo BNH em seus 22 anos de vigência.

**Gráfico 7** – Número de unidades contratadas do PMCMV por unidade da federação – 2009-2020




**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

Dos cinco Estados com mais contratações, os dois primeiros pertencem à região Sudeste (São Paulo e Minas Gerais), dois à região Sul (Paraná e Rio Grande do Sul) e o quinto deles à região Centro-Oeste. De forma oposta, os cinco Estados com menos unidades contratadas se localizam na região Norte (Amazonas, Tocantins, Roraima, Amapá e Acre), os quais totalizaram cerca de 125 mil moradias (1,9%).

**Tabela 3** – Unidades habitacionais contratadas no PMCMV por grandes regiões – 2009-2020

| Grandes Regiões | Unidades contratadas | % |
|---|---|---|
| Norte | 347.255 | 5,3 |
| Nordeste | 1.662.605 | 25,3 |
| Sudeste | 2.532.486 | 38,6 |
| Sul | 1.276.942 | 19,5 |
| Centro-Oeste | 740.515 | 11,3 |
| **Brasil** | **6.559.803** | 100,0 |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

A Tabela 3, por sua vez, apresenta a distribuição das unidades habitacionais contratadas para cada uma das cinco grandes regiões da federação, com os seus respectivos percentuais. É notável a concentração de contratações na região Sudeste, que respondeu por 38,6% do total de unidades habitacionais contratadas no Programa, com mais de 2,5 milhões de moradias. Em seguida, aparece a região Nordeste, com 1,6 milhão de unidades, equivalente a 25,3% da totalidade contratada. A região Sul, por sua vez, recebeu 19,5% das contratações, com pouco mais de 1,2 milhão de moradias. Nas demais regiões, Centro-Oeste e Norte, o montante de unidades contratadas correspondeu a cerca de 740 mil (11,3%) e 347 mil (5,3%) moradias, respectivamente.

A Tabela 4, por sua vez, apresenta a distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV com recorte para a região Sudeste.

**Tabela 4** – Unidades habitacionais contratadas no PMCMV na região Sudeste – 2009-2020

| Grandes Regiões | Unidades contratadas | % |
|---|---|---|
| Espírito Santo | 77.685 | 3,1 |
| Minas Gerais | 733.318 | 29,0 |
| Rio de Janeiro | 330.258 | 13,0 |
| São Paulo | 1.391.225 | 54,9 |
| **Sudeste** | **2.532.486** | 100,0 |

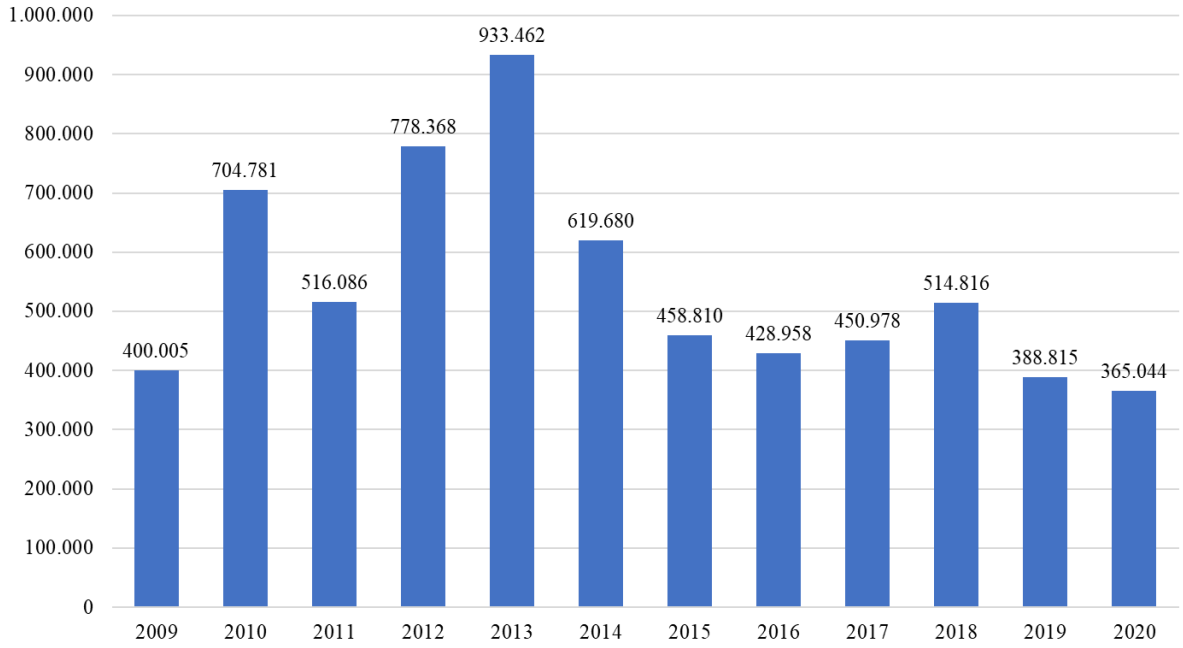
**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

O Estado de São Paulo, sozinho, recebeu mais da metade das moradias contratadas pelo PMCMV na região, correspondendo a 54,6% do total. Minas Gerais, por sua vez, foi contemplada com pouco mais da metade do montante paulista, com 29% do total. O Estado do Rio de Janeiro recebeu 13% das contratações do PMCMV na região, enquanto o Espírito Santo recebeu apenas 3,1% do total destinado ao Sudeste.

O Gráfico 8 destaca o número de unidades habitacionais contratadas por ano pelo PMCMV, no período de 2009 a 2020. Dois momentos distintos se destacam nesse período. Entre 2009 e 2013, há uma trajetória de crescimento no número de unidades contratadas, saindo de 400 mil no primeiro ano do Programa até atingir um pico de 930 mil moradias em 2013, mais que dobrando o quantitativo do primeiro ano.

Contudo, a partir de 2014 e até o fim da vigência do PMCMV, percebe-se uma tendência de queda no número de contratações, passando de 620 mil, em 2014, para 365 mil unidades no último ano. O patamar de contratações de 2020, inclusive, foi cerca de 10% inferior aos valores referentes ao ano do lançamento do Programa, em 2009.

**Gráfico 8 –** Unidades habitacionais contratadas no PMCMV por ano - 2009-2020




**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

Esta inflexão no número de contratações fica mais evidente quando se analisa a taxa anual de variação das unidades construídas, conforme destacado no Gráfico 9. No período de crescimento do PMCMV, as taxas de variação anual são positivas, à exceção de 2011. No período posterior, no entanto, predominam taxas de variação negativas, que correspondem aos anos com queda no número de unidades contratadas – exceção para os anos de 2017 e 2018, que apresentaram leve alta. A principal explicação para esta redução, a partir de 2014, está relacionada à conjuntura de crise econômica vivenciada pelo país naquele momento.

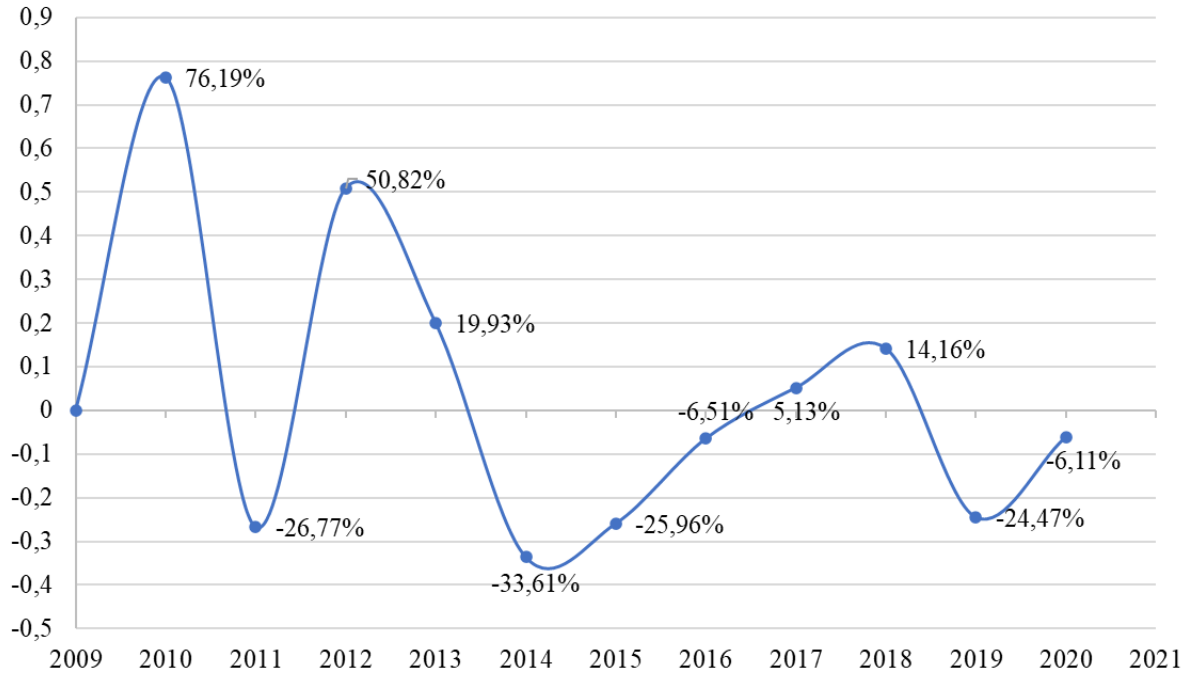
Segundo Faustino e Royer,

> O ano de 2014 marca o início da desaceleração econômica no Brasil, ainda que o crescimento tenha sido de 0,5% no ano, a atividade econômica já dava sinais de desaceleração. Em 2015 e 2016, com importantes mudanças na condução da política macroeconômica, o País apresenta queda da atividade econômica, de 3,5% e 3,3%, respectivamente. A retomada da atividade ocorre de maneira bastante lenta, com crescimento de 1,3%, 1,8% e 1,4% nos anos de 2017, 2018 e 2019. Já sob reflexos da pandemia de Covid-19, no ano de 2020, a queda foi de 4,1%" (2022, p. 157).

Uma vez que o PMCMV foi modelado baseando-se, fortemente, em recursos provenientes do OGU na forma de subsídios, o cenário de restrição fiscal provocado pela crise econômica e, consequentemente, as medidas de restrição fiscal adotadas pelo governo

brasileiro, impactaram significativamente a disponibilidade de recursos do PMCMV, especialmente nas modalidades que atendiam a Faixa 1 do Programa (Brasil, 2020).[36]

**Gráfico 9** – Taxa de variação anual das unidades habitacionais contratadas no período 2009-2020




**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

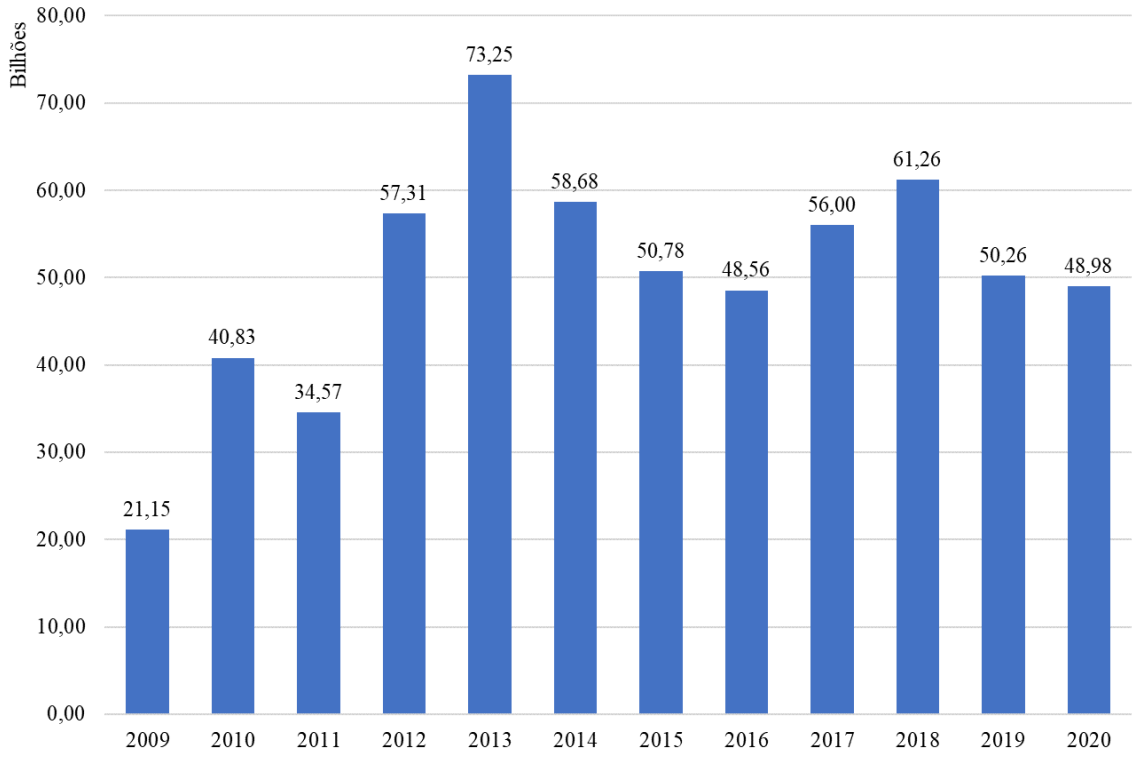
O Gráfico 10 expressa os valores anuais contratados no PMCMV e retrata, sob a ótica do financiamento do Programa, os momentos de expansão e contração nas contratações. No período de 2009 a 2013 há crescimento consistente dos valores contratados. No período de 2014 a 2020, há uma queda inicial no valor das contratações, seguida por leve inflexão em 2017 e 2018, seguida de nova queda nos anos finais.

Na mesma linha, o Gráfico 11 apresenta os valores dos subsídios concedidos no PMCMV, segundo a origem dos recursos para financiamento das unidades habitacionais. Os valores aportados pelo OGU, no período, seguem o mesmo comportamento verificado no histórico anual de contratações das unidades habitacionais (Gráfico 9): elevam-se nos primeiros anos do Programa, atingindo um pico de R$29,1 bilhões em 2013 e, nos anos seguintes, contraem-se significativamente, reflexo do período de austeridade econômica vivenciado pelo

[36] Na visão de Euclydes *et al*, "(...) os dados evidenciam a diminuição da centralidade do PMCMV ao longo do tempo, o qual, por investir no incremento de estoque habitacional, tem altos custos orçamentários, o que o torna dependente da priorização política para sua execução" (2022, p. 13).

país. “Em linha com o processo de desestruturação do PMCMV, os subsídios com recursos do OGU foram praticamente inexpressivos entre 2019 e 2020” (Faustino; Royer, 2022, p. 152).

**Gráfico 10** – Valores contratados no PMCMV por ano – bilhões (R$)



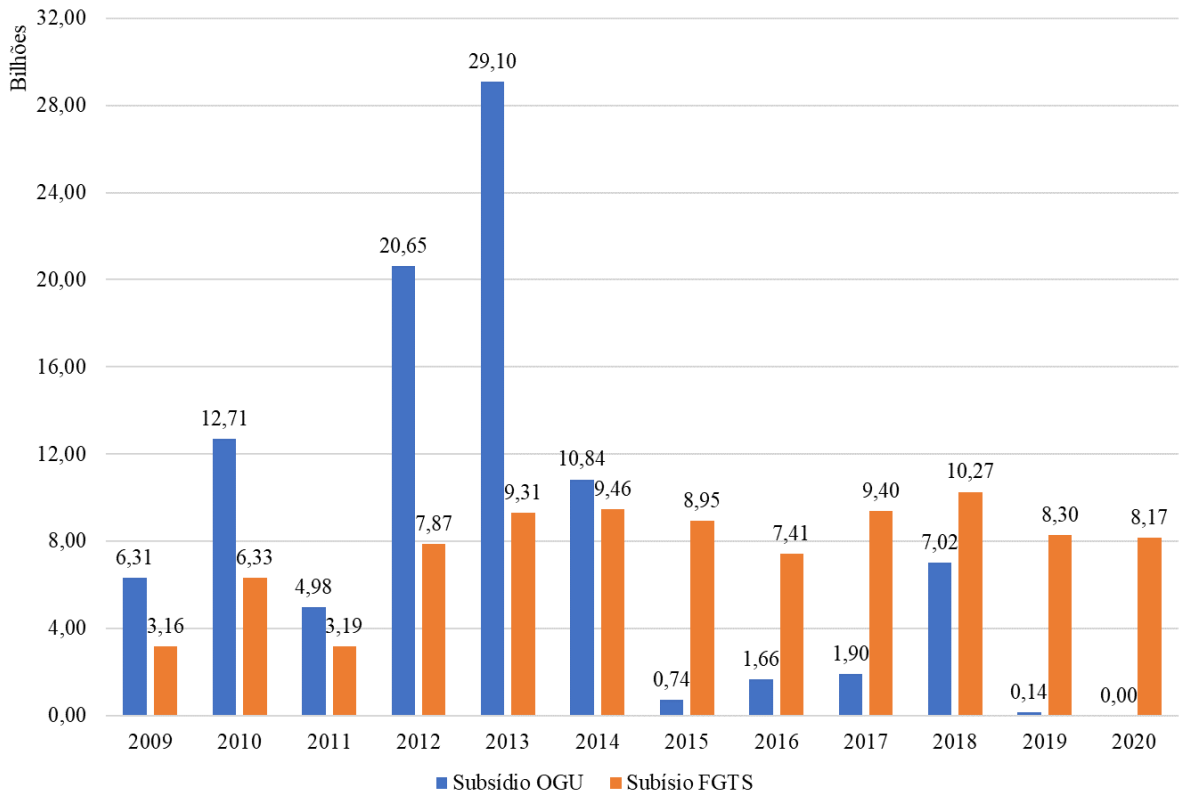

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

Por outro lado, os subsídios advindos do FGTS mantêm-se razoavelmente estáveis ao longo de toda a duração do Programa, especialmente a partir de 2012, demonstrando que esta fonte de financiamento sofreu pouco impacto da crise econômica. A manutenção dos financiamentos via FGTS, nesse período de retratação dos recursos do OGU, foi elemento importante para sustentar o volume de contratações do PMCMV no período. Enquanto a fase de crescimento (2009-2013) resultou em 3,3 milhões de unidades contratadas, a fase de contração do Programa (2014-2020) ainda atingiu a marca de 3,2 milhões de contratações.

Conforme apontam Faustino e Royer (2022),

> Se, por um lado, a dinâmica macroeconômica era capaz de influenciar positivamente o setor, por outro lado, a transferência de recursos públicos, através dos subsídios para o PMCMV, cumpriu papel de destaque. Nesse sentido, a desaceleração econômica, em conjunto com as políticas de austeridade, (...) não impediu o setor de manter contratações expressivas tanto em número de unidades quanto em valores, se comparadas com o período anterior ao PMCMV. (...) Assim, ainda que parte das empresas tenha sido afetada pela redução das contratações na Faixa 1 do Programa, as demais faixas continuaram sustentadas por outras fontes de financiamento, como o FGTS (p. 161).

**Gráfico 11** - Valores dos subsídios no PMCMV por ano – bilhões (R$)



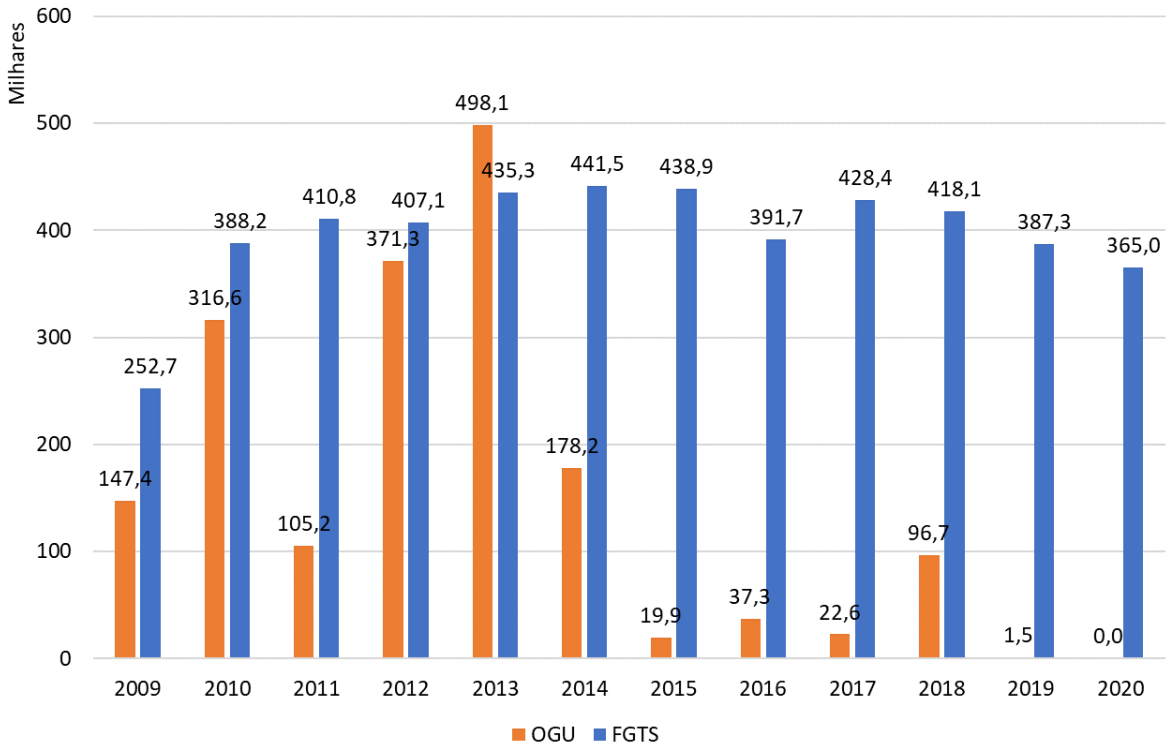

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

Isso porque as fontes de recursos que compõem o FGTS são sofrem (e não sofreram) as mesmas restrições de austeridade fiscal impostas ao Orçamento Geral da União. Neste sentido, a maior disponibilidade de recursos do FGTS contribuiu para compensar, em parte, a queda nos subsídios orçamentários que impulsionaram os primeiros anos do PMCMV (Faustino; Royer, 2022).

O Gráfico 12 corrobora o argumento apresentado na análise do gráfico anterior. Enquanto o número de unidades contratadas com subsídios do OGU, nas modalidades Empresas/FAR, Oferta Pública, Entidades e Rural, atingiu seu pico em 2013 e, depois, apresentou forte retração, o montante de contratações via subsídio FGTS se manteve relativamente constante ao longo de todo o Programa. Esse panorama afetou, de forma distinta, o desempenho das contratações em cada faixa de renda do PMCMV. O impacto maior ocorreu na contratação das unidades da Faixa 1, visto que esta faixa era altamente dependente dos recursos orçamentários do governo. As Faixas 2 e 3, por sua vez, eram voltadas para atuação do mercado e valiam-se dos recursos do FGTS. Como focavam em camadas com renda familiar

mais elevada, a dependência de subsídios dessa faixa era apenas parcial, de modo que o desempenho destes segmentos foi menos impactado (Faustino; Royer, 2022).[37]

**Gráfico 12** - Unidades habitacionais contratadas no PMCMV por fonte de financiamento por ano – 2009-2020




**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

A esse respeito, afirma Euclydes *et al*:

> A desagregação por faixa exemplifica um importante processo ao longo da operação do PMCMV: o esvaziamento da categoria de interesse social, a Faixa 1, após 2013. Essa faixa chegou a representar mais de 60% das unidades contratadas em 2009 e 2013, e, por demandar o empenho de recursos do Tesouro Nacional e a fundo perdido, sua continuidade depende da capacidade fiscal do Estado e da priorização política. Nota-se que a diminuição de unidades contratadas para a habitação de interesse social contrasta com o incremento do financiamento para habitações via FGTS, especialmente pela Faixa 2. O Programa inicia, a partir de 2013, um distanciamento do seu foco nas classes mais baixas (2022, p. 14).

No que se refere ao impacto do PMCMV na redução do déficit habitacional, surpreendentemente, há poucos estudos que exploram a questão. Em uma análise superficial, observando a evolução do déficit habitacional no período, mesmo com o considerável volume de unidades habitacionais viabilizadas pelo PMCMV, com cerca de 6,5 milhões de unidades

[37] Para maior aprofundamento sobre política de subsídios e a utilização dos recursos do FGTS no financiamento habitacional, ver: Cubero; Mendonça (2020); Eloy, Costa e Rossetto (2013); Faustino e Royer (2022); e Locatelli (2020).

contratadas, o Programa não teria resultado numa diminuição efetiva do déficit habitacional brasileiro. Conforme as estimativas de déficit habitacional disponíveis para o período de vigência do Programa – ainda que feitas as ressalvas metodológicas já apontadas no subcapítulo 2.1 – o déficit calculado para 2009 foi de 5,998 milhões de domicílios (FJP, 2012), ao passo que o déficit estimado para 2019 foi de 5,876 milhões de unidades (FJP, 2021). Ou seja, o PMCMV não teria contribuído para redução efetiva no déficit habitacional ao longo de uma década.

Algumas razões foram apresentadas pelo (então) Ministério da Economia (Brasil, 2020) para essa aparente discrepância: um programa que viabiliza cerca de 6,5 milhões de moradias não resultar em redução do déficit habitacional. Em primeiro lugar, há aspectos metodológicos distintos entre o cálculo do déficit habitacional e a operacionalização do PMCMV, de modo que uma família beneficiária do Programa não é necessariamente uma família que compõe o déficit habitacional e vice-versa. Segundo o Ministério da Economia,

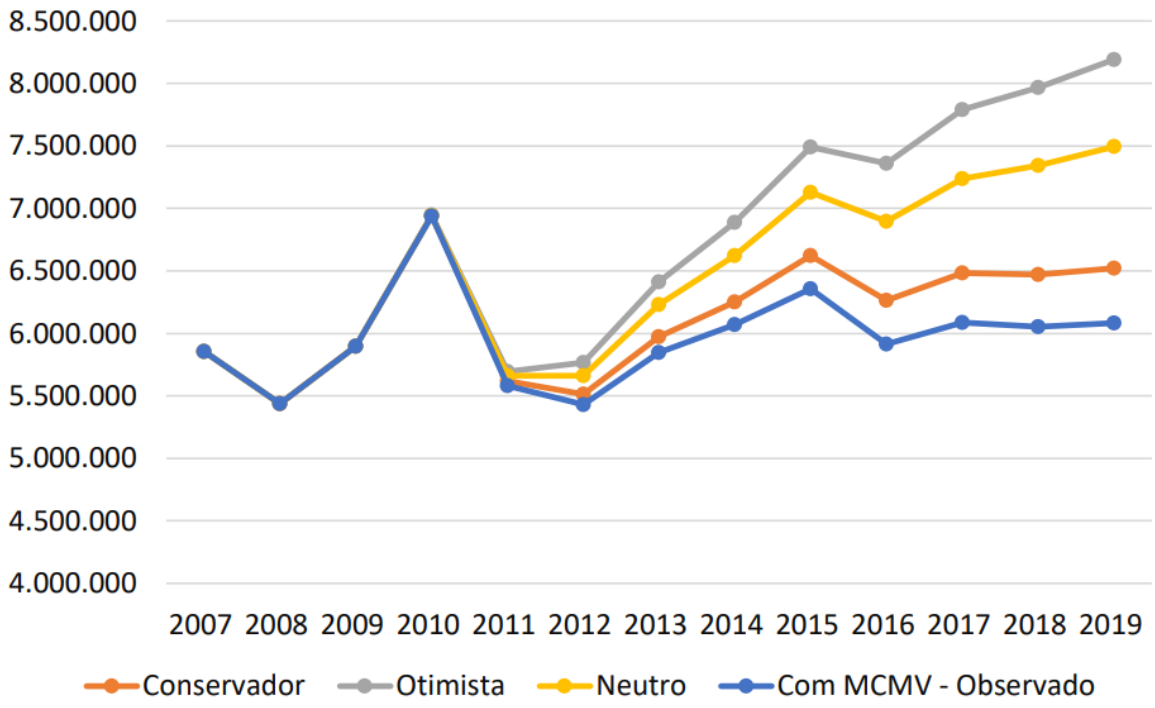
> Estima-se que 81% do déficit total se encontre nas famílias com rendimento domiciliar de até 3 salários-mínimos mensais e que 60% se concentre sobre as famílias com rendimento mensal de até R$ 1.800,00. Portanto, uma política focada no déficit quantitativo tende a beneficiar, majoritariamente, famílias 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 (Brasil, 2020, p. 20).[38]

Outra razão diz respeito ao próprio crescimento da demanda por novas moradias. Em um exercício hipotético, na tentativa de avaliar o impacto do PMCMV, o Ministério da Economia simulou, em três diferentes cenários, quantas famílias estariam contabilizadas na estimativa do déficit habitacional caso não existisse o PMCMV. Em linhas gerais, a simulação supõe que, na ausência do Programa, uma determinada parcela das famílias atendidas teria encontrado formas alternativas de moradia e, logo, não faria parte das estatísticas do déficit habitacional. No cenário conservador, o PMCMV teria contribuído para reduzir o déficit em cerca de apenas 400 mil unidades. Na hipótese otimista, por outro lado, o Programa teria contribuído para reduzir o déficit em 2,1 milhões de moradias. Por último, o cenário

[38] Há que se considerar que o déficit habitacional possui diferentes componentes, os quais que são afetados de forma distinta pelo PMCMV. Segundo o Ministério da Economia, "(...) 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" (Brasil, 2020, p. 50).

intermediário (neutro) apontou que o déficit teria sido 1,4 milhão de unidades maior na ausência do PMCMV (Brasil, 2020). [39] A Figura 8 retrata estes cenários.

**Figura 8 -** Déficit habitacional quantitativo – cenários de ausência do PMCMV




**Fonte:** Brasil (2020).

Nestes termos, os cenários contrafactuais indicam que "(...) 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" (Brasil, 2020). No mesmo sentido são as conclusões de Ferreira *et al* (2019), Santana e Zanoni (2022) e Euclydes *et al* (2022). Para este último, embora o PMCMV "(...) não tenha gerado um impacto significativo na redução do déficit habitacional, esse seria ainda maior se não fosse a política" (p. 11).

[39] Cabe ressaltar que, quando da elaboração do documento, em dezembro de 2020, a FJP ainda não havia realizado as estimativas do déficit habitacional dos anos 2016-2019. Assim, naquele momento, as estimativas a partir do ano de 2015 foram realizadas pelo próprio Ministério da Economia. Comparando com as estimativas do déficit habitacional de 2016 a 2019 disponibilizadas pela Fundação João Pinheiro posteriormente (FJP, 2021), a diferença entre os cálculos não ultrapassa 150 mil domicílios em cada ano.

### 2.2.5. Principais críticas ao PMCMV

A primeira das críticas sofridas pelo PMCMV se refere à sua própria gênese, que se distanciou das premissas e propostas construídas com a criação do Ministério das Cidades, e a elaboração da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação nos anos seguintes. A despeito do trabalho desenvolvido pelo órgão, que desenhava uma política urbana mais integrada, abrangendo não só a política habitacional *stricto sensu*, mas também questões como regularização fundiária, função social da propriedade, uso e ocupação do solo e acesso à moradia digna (esta entendida em um conceito mais amplo), o que se verificou, na prática, foi um afastamento destas ideias na concepção do PMCMV (Bandeira; Reyes Júnior, 2021; Euclydes *et al*, 2022; Ferreira *et al*, 2019; Klintowitz, 2016).

Conforme já mencionado, o PMCMV foi lançado não apenas como uma política habitacional *per si*, mas também como um instrumento da política econômica empreendida para aquecer a economia frente à crise financeira internacional, ao estimular o setor da construção civil para a geração de empregos. Ademais, não só o PMCMV adquiriu um caráter voltado para atender fortes interesses econômicos, como também, dada a sua magnitude, acabou por se tornar a própria política habitacional, suplantando seus instrumentos de planejamento, isto é, o PNH e o PlanHab. Conforme argumenta Klintowitz (2016),

> Com quase a integralidade dos recursos, desenhou-se um programa – o MCMV – que acabou se transformando de maneira hegemônica no eixo central da política habitacional no Brasil, fixando sua atuação apenas na produção de novas moradias, atendendo plenamente aos interesses do mercado imobiliário e da construção civil, mas relegando ao esquecimento outras modalidades de enfrentamento às diferentes necessidades habitacionais (p. 171).

No mesmo sentido, ao comentar sobre a divergência de propósitos entre o PMCMV e os instrumentos de planejamento de política urbana que o precederam, Moreira e Ribeiro (2016) pontuam:

> A expressiva disponibilização de recursos como dimensão estratégica para financiamento, subsídio e otimização da cadeia produtiva da construção civil em nível federal, ao mesmo tempo em que permite alcançar parcelas populacionais de menor renda, antes não atendidas, tem como foco ampliar a participação da iniciativa privada nos processos de produção. Ao inserir o protagonismo da política de habitação em um viés de aceleração do crescimento econômico, passa-se a reproduzir um padrão de segregação socio territorial e precariedade urbana e ambiental que retoma os erros e contradições recorrentes na trajetória histórica da política habitacional brasileira (p. 15-16).

Além disso, o SNHIS, instituído pela Política Nacional de Habitação, se baseava numa estrutura federativa que demandava a participação dos entes estaduais e locais – especialmente estes últimos. Para ter acesso aos recursos federais, cabia a cada município instituir seu próprio fundo municipal de habitação, com respectivo conselho gestor, e seu plano municipal de habitação, uma vez que a descentralização das competências federativas, estabelecida pela Constituição de 1988, atribuiu, aos municípios, autonomia sobre a política de desenvolvimento urbano de seu território (Loureiro; Macário; Guerra, 2015; Moreira; Ribeiro, 2016). Segundo Cardoso e Aragão (2013),

> a lógica da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social seria fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais. Os Fundos de HIS [habitação de interesse social] seriam os mecanismos que permitiriam aos Municípios alavancar recursos próprios e potencializar os recursos federais ou estaduais que lhes fossem repassados. Ao mesmo tempo os Conselhos Gestores dos Fundos locais promoveriam uma maior participação da sociedade civil em relação à definição sobre a alocação e ao uso dos recursos aportados para HIS (p. 32).

No entanto, apesar deste arranjo federativo descentralizado e integrado, na prática o PMCMV operou de forma desarticulada dos processos locais de planejamento urbano e habitacional, causando um abandono dos instrumentos municipais inicialmente estabelecidos como requisitos de priorização para o recebimento de recursos - fundo, conselho e política municipais (Buonfiglio; Bastos, 2011; Moreira; Ribeiro, 2016).

Segundo Klintowitz (2016),

> A Lei nº 11.977/2009 que dispõe sobre o MCMV, define como um dos critérios de priorização dos municípios, além da desoneração fiscal e doação de terrenos em áreas consolidadas, a implementação de instrumentos do Estatuto das Cidades. No entanto, essas regras de priorização nunca foram cumpridas (...). As contratações do Programa não adotam essas normativas de priorização porque dependem da disposição do mercado privado em apresentar projetos nas cidades onde o negócio é mais atrativo; e como a meta estabelecida de contratação de unidades era muito alta (3,75 milhões somando as fases 1 e 2 do MCMV), não existiu até o fim da segunda fase do Programa espaço para priorizar os municípios que haviam cumprido essas disposições legais. As contratações obedeceram apenas a disposição de lucro do mercado (...).[40]

[40] Estudos apontaram a falta de relação entre adoção dos instrumentos de planejamento habitacional e o recebimento de empreendimentos do PMCMV (Ipea, 2012; Klintowitz, 2015; Rolnik; Iacovini; Klintowitz, 2014). Ilustrativamente, Klintowitz (2015), em estudo econométrico sobre a existência de vantagem na contratação de unidades habitacionais do PMCMV por parte de municípios que implementaram seus respectivos instrumentos locais de habitacional, não encontrou correlação significativa entre estas variáveis: "Os resultados em relação ao "índice de sucesso", por sua vez, também indicaram que não existe nenhuma correlação entre a adesão dos municípios ao SNHIS, sua regularidade e implementação dos itens exigidos pelo Sistema conselho, fundo e plano) com o número de contratações. Da mesma forma, a existência de instrumentos urbanísticos de planejamento e gestão do solo, não apresentam correlações com o sucesso de contratações do MCMV" (Klintowitz, 2016, p. 173).

Se, por um lado, a distribuição dos recursos do PMCMV não seguiu a priorização dos municípios segundo o critério de adoção dos instrumentos de planejamento habitacional, conforme estabelecido na PNH e no PlanHab, por outro, também não seguiu, necessariamente, os critérios de déficit habitacional estimados para cada municipalidade, sobretudo na Faixa 1 do Programa. É o que apontam Bandeira e Reyes Júnior (2021), Dourado e Luiz Araújo Sobrinho (2020), Drumond e Rodrigues (2019), Krause, Balbim e Lima Neto (2013), Lima Neto, Krause e Furtado (2015) e Neto e Ultramari (2022).

No mesmo sentido[41] argumenta Klintowitz (2016),

> apesar dos expressivos subsídios concebidos de maneira inédita no país para as faixas de renda mais baixas, o Programa ainda reproduz as antigas lógicas das políticas habitacionais, em que o atendimento não é distribuído de acordo com as necessidades reais, mas de acordo com os interesses dos formuladores e implementadores. As metas do programa por faixa de atendimento pouco dialogam com o déficit habitacional acumulado por faixa de renda no país (p. 168).[42]

Por outro lado, Klintowitz (2016) afirma que, no que se refere às Faixas 2 e 3 do Programa, por atenderem segmentos de maior renda, os quais poderiam contrair financiamentos maiores com menor concessão de subsídios, o volume de recursos destinados foi significativamente maior. Tal argumento é corroborado pelo Gráfico 12, em que pouco mais de um quarto das quase 6,5 milhões de unidades contratadas foram destinadas à Faixa 1, sendo as demais moradias contratadas para as Faixas 2 e 3 com financiamento do FGTS. Reforçando esta tese, Neto e Ultramari (2022) aduzem que

> há, efetivamente, uma limitação estrutural do PMCMV no atendimento à Faixa 1 presente em todo o espectro de municípios. Tal constatação é evidenciada por dois fatores: (i) um descolamento entre déficit e oferta na Faixa 1, diferentemente das Faixas 2 e 3, nas quais se percebe com clareza uma relação mais equilibrada e (ii) um volume expressivamente maior de unidades produzidas dentro do segmento intermediário (p. 12).[43]

---

[41] Dourado e Luiz Araújo Sobrinho (2020) e Moreira e Ribeiro (2016) defendem, de forma oposta, que a distribuição dos recursos para os Estados se deu proporcionalmente ao déficit habitacional estimado pela FJP para cada unidade federativa.

[42] Detalhando seu argumento na análise do PMCMV etapa 1, a autora afirma que "Na primeira fase do Programa (MCMV1), enquanto 91% do déficit estava concentrado na faixa 1 (renda até três SM), apenas 40% das unidades produzidas destinaram-se a esse público. Como consequência, apenas 6% do déficit habitacional das famílias com menor renda foi atingindo enquanto 93% e 95% do déficit das faixas de renda mais altas (2 e 3) foram atendidos, respectivamente" (*idem*, p. 168).

[43] Neste estudo, os autores analisaram os padrões de distribuição regional da produção habitacional do PMCMV no Estado do Paraná. Os resultados obtidos evidenciam uma maior distribuição de recursos proporcionais à demanda para as Faixas 2 e 3, tendência que não se verifica na Faixa 1, demonstrando um desequilíbrio no segmento de maior importância social para uma política habitacional focada na habitação de interesse social. No caso da Faixa 1, especificadamente, Neto e Ultramari identificaram, que "(...) em mais de metade dos municípios paranaenses, nem sequer 50% do déficit habitacional da Faixa 1 foi atendida, mesmo após uma década de Programa, e justamente no segmento que demandaria maior atenção pública" (2022, p. 14).

Dentro desta dinâmica construída pelo PMCMV, predominaram, assim, os interesses da iniciativa privada na decisão de onde construir os conjuntos habitacionais, diante do espaço vazio deixado pelo próprio poder público na imposição de critérios de priorização e seleção. E, na lógica do mercado, prevalecem os aspectos de viabilidade econômica dos empreendimentos, em detrimento dos aspectos sociais e urbanísticos originalmente pretendidos pela PNH e consagrados no Estatuto das Cidades. Neste sentido, na definição das cidades a serem contempladas com unidades habitacionais, as facilidades e possibilidades de maiores ganhos pelo setor privado têm peso maior do que as necessidades habitacionais existentes ou as ações de planejamento e gestão do território urbano (Ferreira *et al*, 2019; Klintowitz, 2016).[44]

Uma consequência desse arranjo proposto pelo PMCMV, que também sofreu diversas críticas, é o padrão de localização dos empreendimentos financiados pelo Programa. Criou-se uma significativa periferização dos conjuntos, sobretudo aqueles destinados ao segmento de menor renda, a Faixa 1. Dada a desarticulação entre os instrumentos de planejamento urbano e habitacional federais e municipais, e a ausência de requisitos ou critérios eficazes de priorização das cidades, a dinâmica do setor imobiliário tendeu a buscar terrenos mais baratos para edificação das moradias (Carvalho; Medeiros, 2017; Dourado; Luiz Araújo Sobrinho, 2020; Euclydes *et al*, 2022; Klintowitz, 2016; Medeiros; Chaves; Freitas, 2022; Moreira; Ribeiro, 2016; Neto; Ultramari, 2022; Silva; Tourinho, 2015).[45]

Cardoso e Aragão (2013) sustentam que

> Considerando a falta de articulação da política habitacional com a política urbana e ausência de exigências para que os municípios utilizem os instrumentos do Estatuto das Cidades, a tendência será sempre que os novos empreendimentos se viabilizem a partir da dinâmica de mercado, buscando as terras mais baratas, que são aquelas mais distantes das centralidades urbanas e com maior precariedade de infraestrutura. Um dos problemas anunciados pela própria estrutura institucional e operacional do programa será, portanto, a questão da localização dos novos empreendimentos (p. 47).

Com efeito, os novos empreendimentos destinados aos segmentos de menor renda sofreram um movimento de expansão territorial para as áreas ainda mais periféricas, dado os

[44] Para Klintowitz (2016), "(...) a variável explicativa mais forte para o sucesso de contratação das unidades do MCMV é realmente o preço da terra. As variáveis relacionadas à institucionalização do setor habitacional, que teve grande fomento nos primeiros anos do MCidades, assim como o investimento na implementação de instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano do Estatuto da Cidade, não tiveram significância na contratação desse programa." (p. 174).

[45] Diversos estudos de casos apontaram a ocorrência deste padrão de periferização. Cardoso (2013) traz uma coletânea de análises para as regiões metropolitanas de Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Belém e Goiânia. Lima Neto, Krause e Furtado (2015) identificam este processo nestas mesmas regiões, com exceção do Rio de Janeiro (que não foi objeto da pesquisa). Silva e Tourinho (2015), para a região metropolitana de Belém, e Neto e Ultramari (2022), para a região metropolitana de Curitiba.

efeitos da valorização imobiliária e elevação do preço dos terrenos causados pela instalação dos conjuntos anteriores (Bonduki, 2009; Dourado; Luiz Araújo Sobrinho, 2020; Klintowitz, 2016; Neto; Ultramari, 2022; Silva; Tourinho, 2015).

A localização dos conjuntos habitacionais mais afastada das regiões centrais criou, por sua vez, outros problemas socias e urbanos, como crescimento desordenado das cidades, elevação dos custos de transporte das famílias beneficiárias, dificuldades de acesso a oportunidades de trabalho e serviços públicos, em especial de saúde e educação, além da própria segregação socioespacial dos moradores (Euclydes *et al*, 2022).

Cardoso e Aragão (2013) sumarizam estas e outras críticas da literatura da seguinte forma:

> (...) a literatura especializada e as análises posteriores permitiram identificar algumas dimensões que, segundo estes críticos, estariam sendo mal equacionadas pelo programa. Podemos sintetizar essas críticas em 8 pontos: (i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado (p. 44).

Por fim, o PMCMV insistiu em uma visão quantitativista da política habitacional, que vislumbra o combate ao déficit a partir da construção em massa de unidades habitacionais (Nascimento; Braga, 2009).[46] Essa perspectiva, presente desde o início da participação do Estado na provisão de moradias, intensificada no período do BNH, e reproduzida pelo PMCMV, reduz a questão habitacional a um problema numérico, desconsiderando as questões urbanas, sociais e econômicas a ela correlatas. Nesta concepção, "(...) o sucesso ou fracasso dos programas habitacionais [é] medido pelo número de unidades construídas" (Maricato, 2009).

Após mais de uma década de vigência e mesmo com as alterações e ajustes sofridos pelo Programa, a natureza das diversas críticas feitas à concepção e operacionalização do PMCMV, aliadas a características estruturais do PMCMV, tais como o arranjo com o setor privado, a segmentação do público alvo em faixas de renda com concessão de subsídios federais, a contrapartida de doação de terrenos e infraestrutura exigida dos municípios, a padronização das

[46] No argumento dos autores: "A história mostra-nos que não é mais possível sustentar o entendimento do déficit habitacional como resultado estatístico do reduzido ou do precário estoque de moradias versus o aumento populacional urbano (...). Entretanto, a presença do déficit habitacional como tema de discussão parece estar garantida ainda por décadas na medida em que o reconhecimento e o aprendizado dos alicerces acima, além de suas repercussões nas atuais propostas públicas, não acontecem. O déficit habitacional ainda é visto como um problema numérico a ser superado pela provisão em massa de unidades habitacionais genéricas" (p. 107).

unidades habitacionais de baixo custo, a opção dominante de acesso à moradia por meio da "aquisição da casa própria", levaram a uma inequívoca comparação com o BNH (Dourado; Luiz Araújo Sobrinho, 2020; Ferreira *et al*, 2022; Loureiro; Macário, Guerra; 2015; Mattos; Suplicy; Terra, 2014; Moreira; Ribeiro, 2016; Nascimento; Braga, 2009; Silva; Tourinho, 2015).[47] Visto em retrospectiva, a estratégia adotada "(...) confirma a repetição, pelo PMCMV, do modelo de política habitacional implementado pelo BNH há 40 anos" (Euclydes *et al*, 2022, p. 12).

### 2.2.6. O interstício Casa Verde e Amarela e o novo PMCMV

Em agosto de 2020, após 11 anos de vigência, o PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), com a edição da Medida Provisória nº 996/2020, convertida, posteriormente, na Lei nº 14.118/2021 (Brasil, 2021). Focado inicialmente nas faixas de maior renda, o novo Programa não contemplou o segmento da habitação de interesse social, interrompendo os investimentos estatais na principal parcela do déficit habitacional no país - que viabilizaram mais de 1,7 milhão de unidades habitacionais, neste segmento, durante o PMCMV.[48]

Do ponto de vista teórico, segundo Euclydes *et al* (2022), a instituição do PCVA implica uma mudança institucional híbrida:

> O aspecto "guarda-chuva" do PMCMV, que abrange várias modalidades e linhas distintas de financiamento habitacional, faz com que, por um lado, a extinção seja uma alteração institucional atípica, pois é extinta uma estratégia de intervenção – a Faixa 1 - sem a criação de novas diretrizes estatais capazes de preencher esse vácuo institucional. Por outro lado, a continuidade de outras modalidades e fundos de financiamento do PMCMV (Faixas 1,5; 2 e 3), sob gestão agora do PCVA, faz com que a extinção assuma contornos de transformação institucional de caráter típico (p. 14-15).

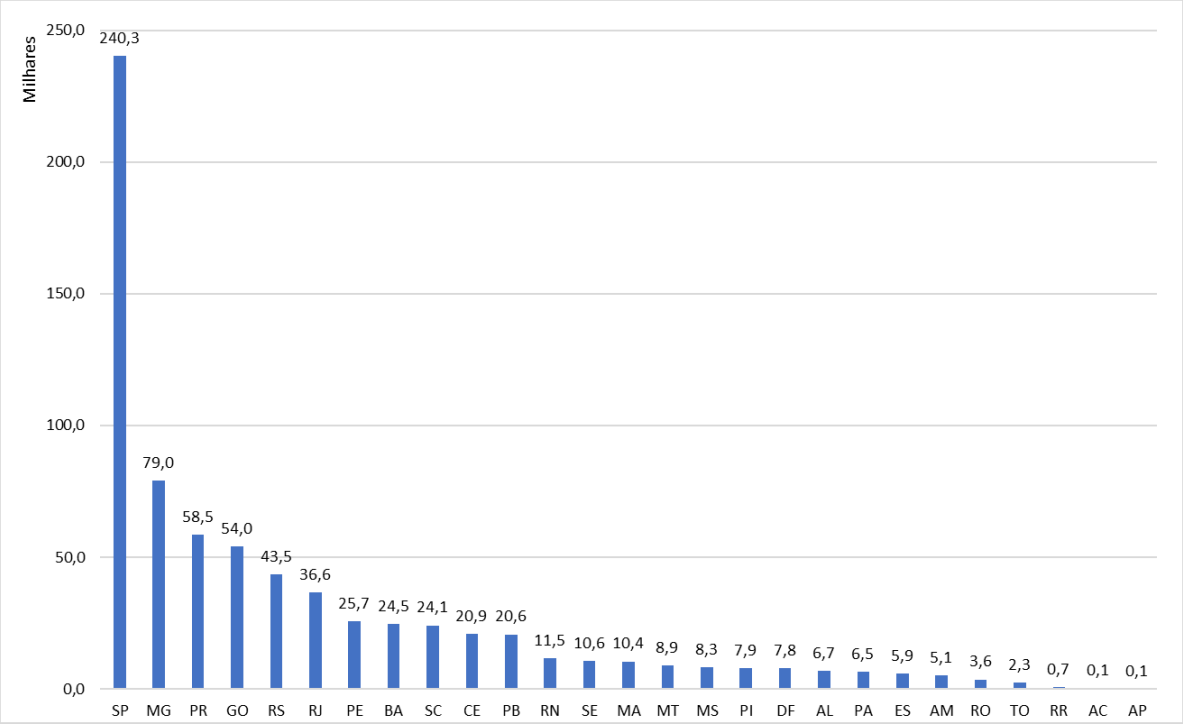
47 Ainda na época do lançamento do PMCMV, os conflitos e as contradições do Programa já haviam sido antecipados por autores, pesquisadores e formuladores de políticas públicas. Na ocasião, Rolnik e Nakano (2009) apontaram: "Há algumas armadilhas e falácias nesse pacote habitacional que, pelo menos no que foi aventado publicamente até agora, tem sido alicerçado sobre uma política de ampliação do acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção" (p. 4). Sintetizando as críticas, De Paschoal (2009) afirmou: O PMCMV é o "relançamento do financiamento público pelo governo federal sem nenhuma originalidade, pois existe há mais de 40 anos, com o chamado Sistema Financeiro da Habitação, implantado pelo regime militar" (*apud* Nascimento; Braga, 2009, p. 108).

48 Na visão de Neto e Ultramari, o PCVA, "(...) a despeito da carência de maiores detalhes, pode-se identificar uma tendência de redução do volume de recursos públicos e de ampliação do protagonismo do setor privado com base na exigência de contrapartida financeira do beneficiário, mesmo para a faixa inicial de atendimento" (2022, p. 5).

Nesse sentido, e considerando que o PCVA se baseou nas categorias, nos arranjos e nos programas do FGTS, então desenvolvidos sob a égide do PMCMV, tem-se uma substituição deste por aquele mais no plano do discurso do que no plano fático (Euclydes *et al*, 2022, Faustino; Royer, 2022). Assim, "ao limitar a política pública apenas à subsídios via FGTS, o PCVA reproduz mecanismos de exclusão presentes anteriormente no BNH, beneficiando especialmente pessoas de renda média" (Euclydes *et al*, 2022, p. 15).

O Gráfico 13 apresenta o número de unidades contratadas no âmbito do PCVA por unidade da federação no biênio 2021-2022. Geograficamente, percebe-se padrão similar ao ocorrido no PMCMV. Os Estados que mais receberam unidades habitacionais foram São Paulo, com 240 mil unidades (33,2%), seguido por Minas Gerais, contemplado com 79 mil unidades (10,9%) e Paraná, com 58 mil unidades (8,1%). Somados, os três Estados responderam por mais da metade das moradias contratadas (52,2%) no biênio.

**Gráfico 13** – Unidades habitacionais contratadas no PCVA por unidade da federação – 2021-2022




**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

Por outro lado, das unidades da federação que menos receberam unidades habitacionais, as cinco menos contempladas se situam na região Norte: Rondônia, Tocantins, Roraima, Acre e Amapá, os quais somaram cerca de 7 mil moradias (0,9%).

Ao todo, o PCVA viabilizou a contratação de cerca de 724 mil unidades habitacionais, sendo 353 mil em 2021 e 370 mil em 2022. Em termos de valores contratados, o Programa destinou cerca de R$100 milhões de reais via financiamentos do FGTS.

Contudo, o PCVA teve curta duração. Já em 2023, com a edição da Medida Provisória nº 1.162/2023, convertida na Lei nº 14.620/2023 (Brasil, 2023a), o PMCMV foi recriado no âmbito do governo federal, com meta já estipulada de 2 milhões de unidades. Segundo a exposição de motivos da referida Medida Provisória:

> o restabelecimento do MCMV justifica sua relevância com o aprimoramento dos programas habitacionais existentes e diversificação das linhas de atendimento com prioridade para a Faixa 1, destinada às famílias de baixa renda. A retomada do MCMV permitirá que se enfrentem as necessidades habitacionais das famílias de menor renda por meio de um conjunto de iniciativas destinado a ampliar o estoque de moradias, mediante a produção de novas unidades ou da requalificação de imóveis para utilização como moradia, e a tratar o estoque existente por intermédio de linhas de atendimento voltadas a promover a melhoria habitacional (BRASIL, 2023b).

No novo PMCMV, já foram lançadas as modalidades do MCMV Rural e, sob a chancela do MCMV Urbano, as modalidades Empresas/FAR, Entidades, Financiamento/FGTS, Sub50/FNHIS e Cidades. Ao longo de 2023 e 2024, já foram contratadas 636 mil unidades, com cerca de R$105 milhões em financiamentos.[49]

A retomada do Programa, com novos instrumentos normativos, e valendo-se da experiência acumulada ao longo de mais de uma década de implementação, poderá resultar, efetivamente, em melhorias e correções para as falhas e deficiências verificadas no formato anterior.

[49] Conforme a base de dados do Programa Minha Casa, Minha Vida do Ministério das Cidades, disponível no Portal de Dados Abertos do governo federal.

# 3. METODOLOGIA

Neste capítulo, são apresentados a caracterização metodológica e os procedimentos técnicos utilizados no desenvolvimento da presente pesquisa. Para tanto, este capítulo está dividido em dois subcapítulos. O primeiro se ocupa de descrever as características da metodologia empregada, a partir do seu objetivo, seu delineamento e sua abordagem. O segundo, por sua vez, descreve a operacionalização realizada para responder o problema de pesquisa proposto.

## 3.1. Caracterização da pesquisa

Seguindo a classificação apresentada por Prodanov e Freitas (2013), quanto à abordagem, esta pesquisa se caracteriza por ser, primariamente, quantitativa, pela utilização de consulta e coleta de informações sobre o déficit habitacional e o PMCMV, bem como de técnicas estatísticas para o tratamento desses dados, a fim de estabelecer a relação entre essas variáveis. O foco quantitativo possibilita uma visão objetiva dos impactos do Programa em termos numéricos e geográficos, oferecendo subsídios para a análise das políticas públicas habitacionais.

Secundariamente, a pesquisa possui elementos qualitativos, pois busca interpretar os contextos regionais e institucionais que influenciam a implementação das políticas habitacionais, as quais servem de base para as recomendações propostas. Esta dimensão qualitativa permite uma compreensão mais ampla das disparidades regionais e das necessidades específicas de cada área, levando em consideração fatores socioeconômicos, barreiras institucionais e aspectos políticos que não podem ser capturados apenas por meio dos dados numéricos. Dessa forma, a abordagem qualitativa complementa a análise quantitativa, contribuindo para um entendimento mais contextualizado e embasado da formulação e implementação das políticas habitacionais em Minas Gerais.

Do ponto de vista de seu objetivo, a presente pesquisa é, primariamente, descritiva. Segundo Prodanov e Freitas (2013), pesquisas descritivas buscam apresentar as características e relações de determinado fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis, sendo comumente aplicadas nas ciências humanas e sociais. Neste sentido, o presente trabalho buscou descrever os resultados do PMCMV em Minas Gerais, relacionando-os com o déficit habitacional

mineiro, contribuindo para a avaliação da efetividade do Programa e fornecimento de dados relevantes para a formulação de políticas públicas habitacionais mais direcionadas.

De forma secundária, a pesquisa também possui objetivo exploratório. Segundo Gil (2008, p. 27), "as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores". Assim, considerando a escassez de pesquisas que avaliam os resultados do PMCMV frente ao déficit habitacional (Drumond; Rodrigues, 2019), a presente pesquisa também se propôs a explorar novas informações e hipóteses sobre esta relação, levando-se em conta que a essência de um programa habitacional é, justamente, prover moradias para a parcela da população que a ela não tem acesso. Com isso, buscou-se contribuir para o desenvolvimento de futuros estudos e aprimoramento das políticas habitacionais, ao fornecer nova análises sobre a distribuição das moradias frente à necessidade habitacional em Minas Gerais.

Quanto aos procedimentos descritos por Prodanov e Freitas (2013), o trabalho possui três delineamentos. Em sua primeira parte, o referencial teórico foi construído a partir de pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de material já elaborado (Gil, 2008). Assim, esta etapa bibliográfica consistiu na revisão de literatura de livros, artigos e outras publicações sobre o déficit habitacional e a metodologia de seu cálculo, sobre os programas habitacionais implementados ao longo da história brasileira e sobre o PMCMV, contemplando, neste último tópico, seu contexto de surgimento, seus normativos e características, seus principais resultados e suas críticas.

Na segunda parte, que se refere à apresentação dos dados de déficit habitacional dos municípios mineiros e da distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV em Minas Gerais, trata-se de pesquisa documental, mediante a consulta a dados e relatórios produzidos pela Fundação João Pinheiro e pelo Ministério das Cidades.

Por fim, o presente trabalho ainda é *ex-post-facto*, pois foi realizado depois do encerramento do PMCMV (Gil, 2008).

### 3.2. Operacionalização da pesquisa

Considerando que o objetivo do presente trabalho é avaliar em que medida a distribuição das unidades habitacionais contratadas no PMCMV correspondeu ao déficit habitacional

estimado para regiões do Estado de Minas Gerais, a operacionalização da pesquisa foi realizada em três etapas, cujo detalhamento é apresentado ao longo deste subcapítulo.

Em síntese, a primeira etapa envolveu o cálculo do indicador de concentração relativa do déficit habitacional nas regiões de Minas Gerais, identificando quais áreas apresentam maiores necessidades habitacionais em comparação com a média estadual.

Em seguida, na segunda etapa, foi calculado o indicador de concentração relativa das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, refletindo a distribuição dos investimentos habitacionais realizados pelo Programa.

Por fim, a terceira etapa consistiu na comparação entre os dois indicadores, permitindo verificar o grau de correspondência entre a demanda habitacional identificada e a oferta de moradias efetivada pelo programa em cada uma das regiões mineiras.

### 3.2.1. Etapa 1: cálculo do indicador de concentração relativa do déficit habitacional

Para expressar a distribuição do déficit habitacional nas regiões mineiras, foi utilizado o indicador de concentração relativa ($C_R$), conforme proposto por Gonçalves (1998) e, também, utilizado por Amaral *et al* (2020).[50] Este indicador foi construído a partir da razão entre o déficit relativo de uma determinada região e o déficit relativo do todo (no caso, o Estado de Minas Gerais).[51]

Assim, o indicador $C_R$ é expresso da seguinte forma:

[50] Amaral *et al* (2020) calcularam o coeficiente de concentração relativa para as unidades federativas brasileiras entre 2007 e 2012.

[51] Para efeito deste trabalho, conforme a metodologia da Fundação João Pinheiro (2013) para o cálculo do déficit habitacional relativo, no computo do número de domicílios serão considerados os domicílios particulares permanentes e os domicílios improvisados.

**Figura 9** – Indicador de concentração relativa

$$C_{Ri} = \frac{Def_i / Dom_i}{Def_T / Dom_T} \Rightarrow$$

$$C_{Ri} = \frac{Dr_i}{Dr_T}$$

onde:

Def = déficit habitacional absoluto (em número de unidades);
Dom = número de domicílios;
Dr = déficit relativo (como percentual do número de domicílios);
i = i-ésima região; e
T = total para o país.

**Fonte:** Gonçalves (1998).

Para os propósitos deste trabalho, o indicador foi adaptado para o âmbito de Minas Gerais e suas regiões internas, de modo que "*T*", que representa o todo, se referiu a Minas Gerais, e o elemento "*i*", que representa as regiões de "*T*", indicou as regiões internas do Estado mineiro.

O $C_R$ avalia se uma região apresenta uma concentração de déficit habitacional maior ou menor que a média estadual. Assim:

- $C_R$ superior a uma unidade ($C_R > 1$): indica que uma determinada região possui uma concentração do déficit maior que o todo.
- $C_R$ inferior a uma unidade ($C_R < 1$): indica que determinada região possui uma concentração menor de déficit habitacional em comparação ao todo.

Para a construção do indicador de concentração relativa, foi necessária a coleta dos dados de déficit habitacional absoluto de cada município, e do número de domicílios (entendido como a soma dos domicílios particulares permanentes e os domicílios improvisados) por município.

Os dados de déficit habitacional são calculados pela FJP e foram extraídos da base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), cuja plataforma online é mantida pela Fundação e contém 700 indicadores referentes a diversas temáticas, entre elas a habitação. Uma vez que o cálculo do déficit habitacional em escala municipal depende de informações coletadas pelos Censos Demográficos, o último dado disponível era, portanto, de 2010.[52] Para

[52] Apesar do Censo Demográfico de 2022 já ter sido concluído, ainda não foram disponibilizados todos os dados desagregados pelo IBGE. E, por consequência disso, a nova estimativa de déficit habitacional municipal ainda não foi realizada pela FJP.

manter a consistência temporal, o número de domicílios de cada município foi extraído, também, das informações do Censo Demográfico de 2010.

Apesar desta aparente defasagem temporal, a indisponibilidade dos dados do Censo de 2022 não comprometeu o desenvolvimento da pesquisa, uma vez que ela tem caráter *ex-post-facto*. Neste sentido, buscou-se avaliar, retrospectivamente, a correspondência entre a destinação dos recursos do PMCMV e a distribuição do déficit habitacional mineiro, consoante os dados disponíveis à época da implementação do Programa.

Após a coleta dos dados, cada município foi classificado segundo sua região intermediária e imediata (anteriormente conhecidas como mesorregião e microrregião, respectivamente), seguindo a divisão regional do Brasil atualmente definida pelo IBGE.

Na sequência, foram calculados o déficit habitacional absoluto ($\mathrm{Def_i}$) e o número de domicílios de cada região mineira ($\mathrm{Dom_i}$), somando-se os valores de todos os municípios da respectiva região. Em seguida, foi calculado o déficit relativo de cada região ($\mathrm{Dr_i}$), conforme estabelecido na equação:

$$\mathrm{Dr}_i = {}^{\mathrm{Def_i}}/_{\mathrm{Dom_i}}$$

O déficit relativo de Minas Gerais ($\mathrm{Dr_T}$), por sua vez, foi obtido pela razão entre a soma dos déficits absolutos de todas as regiões ($\mathrm{Def_T}$) e o número total de domicílios no Estado ($\mathrm{Dom_T}$):

$$\mathrm{Dr_T} = {}^{\mathrm{Def_T}}/_{\mathrm{Dom_T}}$$

Por fim, foi calculado o indicador de concentração relativa ($\mathrm{C_{Ri}}$) de cada região mineira, dividindo-se o déficit relativo da região com o déficit relativo do Estado.

$$\mathrm{C_{Ri}} = {}^{\mathrm{Dr_i}}/_{\mathrm{Dr_T}}$$

Para tabulação e o tratamento destes dados, foi utilizada a ferramenta Microsoft Excel.

### 3.2.2. Etapa 2: cálculo do indicador de concentração relativa de unidades habitacionais

Nesta etapa, foram coletadas informações sobre as unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, disponíveis na base de dados mantida pelo Ministério das Cidades e acessíveis por meio do portal de dados abertos do governo federal.

Foram extraídas duas bases distintas: i) MCMV Subsidiado (OGU), que se refere aos recursos oriundos diretamente do Tesouro Nacional, destinados a subsidiar a construção de novas moradias; e ii) MCMV Financiado (FGTS), que corresponde aos financiamentos habitacionais viabilizados pelo Programa com recursos do FGTS.

Após a extração, os dados das duas bases foram consolidados. Para cada município mineiro, o número de unidades contratadas em ambas as modalidades foi somado, obtendo-se assim o número total de moradias contratadas por município no período de 2009 a 2020. Em seguida, cada município foi classificado segundo sua região intermediária e imediata, conforme a classificação do IBGE.

De forma análoga à metodologia utilizada na Etapa 1, foi construído o indicador de concentração relativa de unidades habitacionais ($C_{UHi}$), adaptando-se a fórmula proposta por Gonçalves (1998):

$$C_{UHi} = \frac{UH_i / Dom_i}{UH_T / Dom_T}$$

Simplificando, tem-se:

$$C_{UHi} = \frac{UHr_i}{UHr_T}$$

Onde:

UH = unidades habitacionais contratadas no PMCMV (em número de unidades);

Dom = número de domicílios;[53]

UHr = contratação relativa de unidades habitacionais (como um percentual do número de domicílios);

i = i-ésima região mineira;

T = total para Minas Gerais

[53] Para manter a consistência da análise, conforme feito na Etapa 1, aqui também serão considerados a somatória dos domicílios particulares permanentes e dos domicílios improvisados no cômputo do número de domicílios.

O $C_{UHi}$ avalia se uma região apresenta uma concentração de moradias contratadas maior ou menor que a média estadual. Assim:

- $C_{UH}$ superior a uma unidade ($C_{UH} > 1$): indica que uma determinada região apresenta uma concentração maior de contratações de unidades habitacionais em relação ao Estado.
- $C_{UH}$ inferior a uma unidade ($C_{UH} < 1$): indica que a concentração de contratações é menor em relação ao total de contratações em Minas Gerais.

Os procedimentos para construção deste indicador seguiram os mesmos passos empregados na Etapa 1, com uma diferença importante: a variável "déficit habitacional absoluto" ($Def_i$ e $Def_T$) foi substituída pela variável "unidades habitacionais contratadas" em cada região ($UH_i$ e $UH_T$).

Os valores de moradias contratadas em cada município foram somados para se encontrar os valores regionais, e estes foram somados para se encontrar o valor total de unidades habitacionais contratadas em Minas Gerais.

A partir das operações de divisão propostas na equação acima referida, foi calculado o indicador de concentração relativa de unidades habitacionais contratadas ($C_{UHi}$).

Assim como na Etapa 1, a tabulação e o tratamento dos dados foram realizados na ferramenta Microsoft Excel.

### 3.2.3. Etapa 3: comparação entre o déficit habitacional e das unidades habitacionais contratadas

Nesta etapa, realizou-se a comparação entre os dois indicadores de concentração relativa calculados nas etapas anteriores: o indicador de concentração relativa do déficit habitacional ($C_{Ri}$) e o indicador de concentração relativa das unidades habitacionais contratadas ($C_{UHi}$). O objetivo dessa comparação foi identificar em que medida a distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV refletiu as necessidades habitacionais regionais expressas pelo déficit habitacional estimado para cada região mineira.

O primeiro indicador representa o quanto o déficit habitacional de uma determinada região é maior ou menor que a média do Estado de Minas Gerais, em termos relativos. Em outras palavras, mede a concentração de déficit habitacional de cada região em relação ao todo.

Por sua vez, o segundo indicador expressa o quanto a contratação de unidades habitacionais em uma determinada região é, proporcionalmente, maior ou menor do que a média estadual, refletindo a distribuição dos investimentos do PMCMV nas diferentes regiões mineiras.

A comparação buscou avaliar a correspondência entre os dois indicadores para identificar se as regiões com maior déficit habitacional ($C_{Ri} > 1$) receberam um volume proporcionalmente maior de unidades habitacionais contratadas ($C_{UHi} > 1$). A correspondência entre os indicadores foi avaliada pelo "nível de correspondência", expresso em uma razão entre os dois indicadores, que permite identificar se houve regiões com alocação de moradias desproporcional ao seu déficit habitacional. A fórmula para essa relação é dada pela seguinte equação:

$$\text{Nível de correspondência} = \frac{C_{UHi}}{C_{Ri}}$$

Sendo que,

- Nível de correspondência > 1: indica que a contratação de unidades habitacionais em uma região foi maior que o esperado, considerando seu déficit habitacional.
- Nível de correspondência < 1: indica que a contratação de moradias foi insuficiente em relação à carência habitacional da região.

Nesta Etapa, também foi utilizada a ferramenta Microsoft Excel para tratamento dos dados.

Considerando que o combate ao déficit habitacional era uma das premissas do PMCMV, e levando-se em conta que a o volume máximo de contratações de moradias estabelecida para cada unidade da federação foi determinada a partir do respectivo déficit habitacional (Brasil, 2010), esperava-se que a distribuição das unidades habitacionais contratadas seguisse o padrão do déficit habitacional estimado para cada região. Ou seja, as regiões com maior déficit deveriam receber proporcionalmente mais unidades habitacionais.

Os resultados dessa comparação são discutidos, com maior detalhamento, no capítulo 6. Foram identificadas discrepâncias significativas entre o déficit habitacional e as unidades habitacionais contratadas em diferentes regiões. A análise desses resultados oferece subsídios para compreender em que medida o PMCMV atendeu às necessidades habitacionais regionais e para propor aperfeiçoamentos na alocação dos recursos em futuras políticas habitacionais.

# 4. A CONCENTRAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL EM MINAS GERAIS

O presente capítulo se dedica à construção do indicador de concentração relativa do déficit habitacional ($C_R$) das regiões intermediárias e imediatas do Estado de Minas Gerais, conforme descrito na etapa 1 do capítulo 3.

Sinteticamente, o indicador $C_R$ expressa o quão concentrado é o déficit relativo em determinada região, tendo como referência de grandeza o déficit relativo de Minas Gerais como um todo. De um lado, o déficit absoluto representa a necessidade de construção de novas moradias para solucionar problemas habitacionais identificados em dado período de tempo, seja pela ampliação das unidades para atender uma demanda existente (déficit por incremento do estoque), seja pela substituição das unidades que não apresentam condições de habitabilidade (déficit por reposição do estoque).

De outro lado, o déficit relativo expressa a magnitude dessa carência de moradias em relação ao número de domicílios existentes. Em um país com municípios "(...) de tamanho e condições sociais e territoriais tão distintas, esse indicador é extremamente relevante, pois é capaz de revelar as necessidades habitacionais, neutralizando o efeito do tamanho do município no indicador final" (FJP, 2013, p. 24).

## 4.1. O déficit relativo nas regiões intermediárias mineiras

A Tabela 5 apresenta os valores dos déficits absoluto e relativo, domicílios particulares permanentes e o $C_R$ das 13 regiões intermediárias (RGINT) de Minas Gerais. Em 2010, Minas apresentava um déficit absoluto superior a 557 mil moradias – a segunda unidade da federação mais deficitária, apenas atrás de São Paulo – e um déficit relativo de 9,25% – quarto Estado com menor percentual, logo após os três Estados da região Sul.

A região intermediária que apresenta o maior déficit absoluto é Belo Horizonte, com aproximadamente 177 mil domicílios. Em termos relativos, a RGINT Belo Horizonte apresenta, também, o maior percentual de déficit, com 10,07%. De forma oposta, a RGINT Barbacena responde pelo menor déficit absoluto, equivalente a cerca de 19.500 moradias, enquanto a RGINT Varginha possui o menor déficit relativo das 13 regiões, com apenas 7,44%.

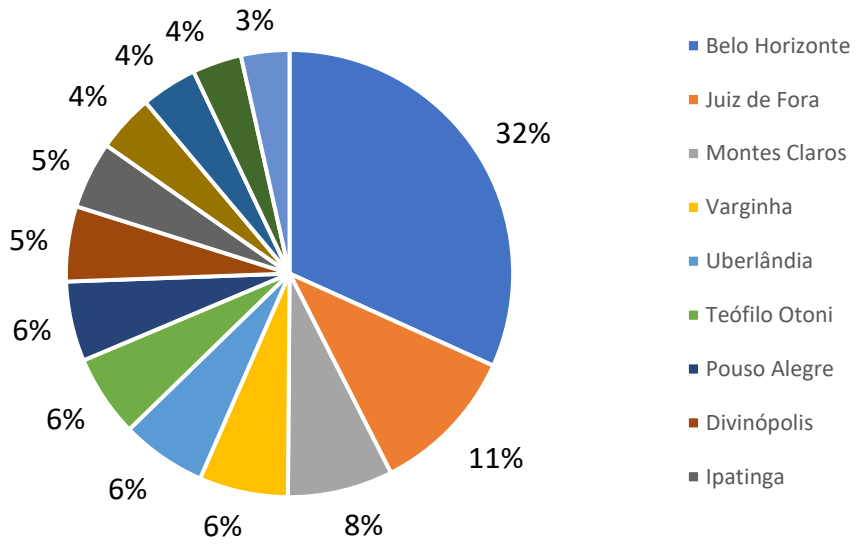
**Tabela 5** – Déficit absoluto, relativo e indicador de concentração relativa do déficit habitacional das regiões intermediárias mineiras

| Região Intermediária | Déficit absoluto (2010) | Domicílios particulares permanentes | Déficit relativo (2010) - % | Indicador de concentração (Cr) |
|---|---|---|---|---|
| Barbacena | 19.494,26 | 221.787 | 8,79 | 0,95 |
| Belo Horizonte | 177.023,27 | 1.758.047 | 10,07 | 1,09 |
| Divinópolis | 30.277,84 | 372.010 | 8,14 | 0,88 |
| Governador Valadares | 22.657,49 | 228.801 | 9,90 | 1,07 |
| Ipatinga | 27.090,33 | 292.103 | 9,27 | 1,00 |
| Juiz de Fora | 59.905,39 | 704.501 | 8,50 | 0,92 |
| Montes Claros | 42.410,87 | 435.991 | 9,73 | 1,05 |
| Patos de Minas | 19.851,51 | 238.237 | 8,33 | 0,90 |
| Pouso Alegre | 32.207,21 | 381.390 | 8,44 | 0,91 |
| Teófilo Otoni | 33.034,45 | 337.596 | 9,79 | 1,06 |
| Uberaba | 23.156,42 | 230.405 | 10,05 | 1,09 |
| Uberlândia | 34.403,78 | 344.564 | 9,98 | 1,08 |
| Varginha | 35.858,66 | 482.060 | 7,44 | 0,80 |
| **Minas Gerais** | **557.371,48** | **6.027.492** | **9,25** | **1,00** |

**Fonte**: Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

O Gráfico 14 apresenta a distribuição percentual do déficit habitacional mineiro entre suas regiões intermediárias. A RGINT Belo Horizonte, em função de sua condição de capital e de maior centro urbano, responde por cerca de um terço (32%) de todo o déficit do Estado. Na sequência, a RGINT Juiz de Fora, a segunda maior do Estado em população, representa 11% do déficit absoluto mineiro e, na terceira posição, a RGINT Montes Claros, também a terceira maior em número de habitantes, representa 8% do déficit absoluto do Estado.

**Gráfico 14** – Distribuição percentual do déficit absoluto das regiões intermediárias mineiras - 2010



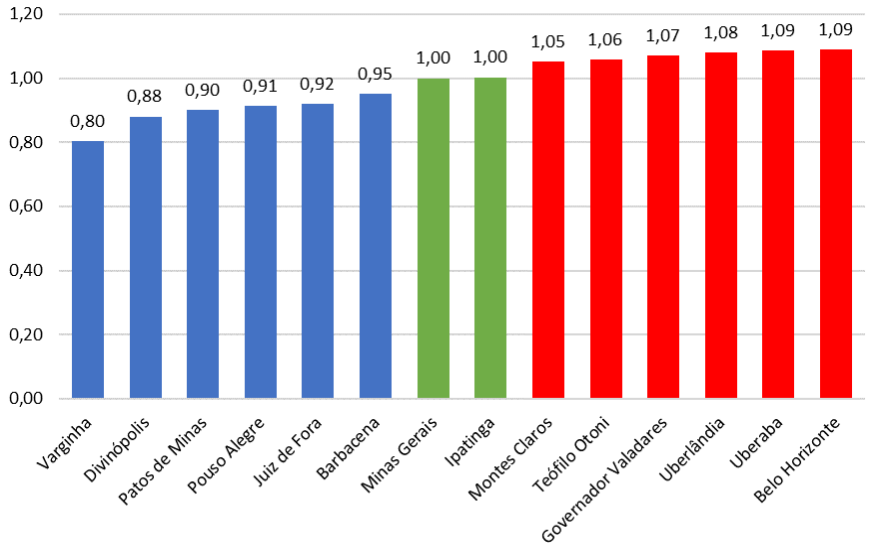

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

No que se refere ao indicador de concentração relativa do déficit, conforme a Tabela 5, seis regiões intermediárias (Barbacena, Divinópolis, Juiz de Fora, Patos de Minas, Pouso Alegre e Varginha – Grupo 1) possuem indicador inferior à unidade ($C_R < 1$), o que significa que o déficit relativo nestas áreas é menos concentrado que em Minas Gerais. Dito de outra forma, a proporção do déficit habitacional é menor nestas regiões, abaixo da média estadual.

Seis outras regiões intermediárias (Belo Horizonte, Governador Valadares, Montes Claros, Teófilo Otoni, Uberaba e Uberlândia – Grupo 2) apresentam indicador superior à unidade ($C_R > 1$), o que representa um déficit relativo mais concentrado que a média mineira. Ademais, uma única região, de Ipatinga, apresenta um $C_R$ muito próximo da unidade ($C_R = 1$), indicando que a concentração relativa do déficit nesta localidade se assemelha ao patamar de Minas Gerais.

Em termos comparativos, há desproporcionalidade entre o Grupo 1 (regiões cujo déficit relativo é menos concentrado) e o Grupo 2 (regiões com maior grau de concentração relativa do déficit habitacional). O Grupo 1 abrange 53% dos municípios do Estado (452 cidades) e responde por 35,5% do déficit estadual (cerca de 197 mil unidades). O Grupo 2, por sua vez, concentra 42% dos municípios mineiros (357 cidades), mas possui déficit absoluto equivalente a 59,7% do déficit do Estado (cerca de 332 mil moradias). A região de Ipatinga, que não se enquadra nos dois grupos anteriores, possui 44 municípios (5% do Estado) e déficit absoluto de 27 mil domicílios, equivalente a 4,8% do déficit de Minas Gerais.

**Gráfico 15** – Indicador de concentração relativa do déficit habitacional das regiões intermediárias de Minas Gerais

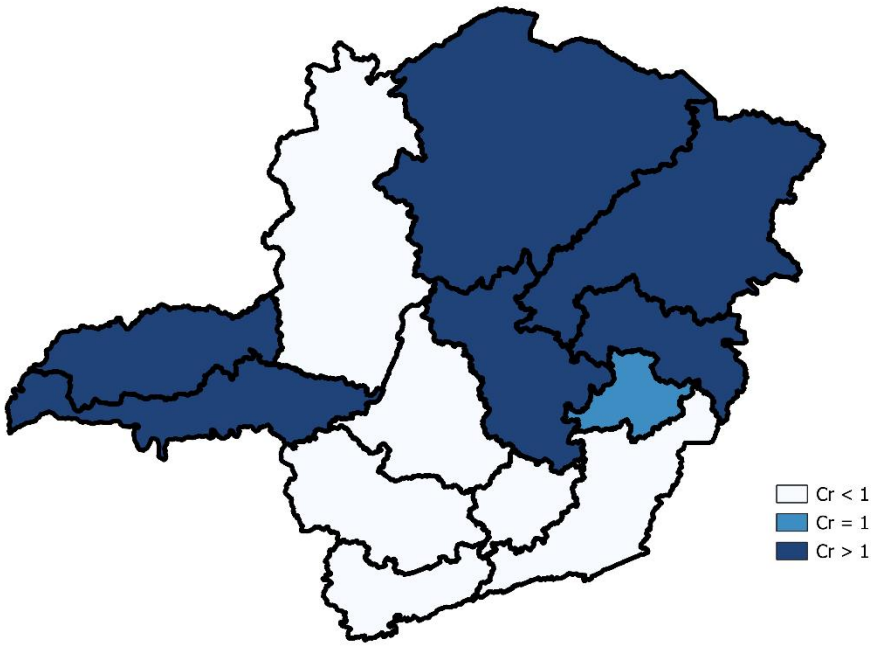



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

O Gráfico 15 apresenta, de forma ordenada, o $C_R$ das regiões intermediárias mineiras. As seis primeiras, em cor azul, pertencem ao Grupo 1 ($C_R < 1$). Varginha apresenta o melhor desempenho, com déficit percentual equivalente a 80% do déficit estadual ($C_R = 0,8$) e, na sequência, Divinópolis, com déficit também inferior a 90% do déficit mineiro ($C_R = 0,88$). As demais RGINT possuem déficits proporcionalmente menos concentrados que Minas Gerais, oscilando entre 0,90 e 0,95.

As seis últimas regiões, na cor vermelha, compõem o Grupo 2 ($C_R > 1$). A dispersão deste grupo é menor que do Grupo 1, com todas as RGINT possuindo indicador de concentração com intervalo de variação de apenas 0,04 pontos (entre 1,05 e 1,09) - frente ao intervalo de 0,15 pontos do primeiro grupo. Belo Horizonte e Uberaba, neste quesito, são as RGINT que apresentam as piores concentrações relativas, 9% acima da média estadual. Por fim, em verde, tanto a RGINT Ipatinga, quanto, também, o Estado de Minas Gerais – incluído no gráfico como parâmetro de análise – com indicador igual à unidade ($C_R = 1$).

**Figura 10** – Indicador de concentração relativa do déficit habitacional por regiões intermediárias mineiras




**Fonte**: Elaboração própria.

A Figura 10 representa a espacialização dos indicadores de concentração relativa. Verifica-se que as áreas de menor concentração relativa do déficit (Grupo 1) predominam na porção central (Divinópolis), em todo o Sul (Pouso Alegre e Varginha) e na Zona da Mata mineira (Barbacena e Juiz de Fora), além da parte noroeste de Minas (Patos de Minas), ao passo

que as áreas com maior proporção do déficit habitacional se encontram no Triângulo Mineiro (Uberaba e Uberlândia), na região de Belo Horizonte, principal centro urbano mineiro, e nas porções norte e nordeste do Estado (Montes Claros, Teófilo Otoni e Governador Valadares).[54]

### 4.2. O déficit relativo nas regiões imediatas mineiras

A Tabela 6 contém os valores dos déficits absoluto e relativo, domicílios particulares permanentes e o $C_R$ das 70 regiões imediatas (RGIM) de Minas Gerais. A RGIM que apresenta o maior déficit absoluto, como esperado, é Belo Horizonte, com aproximadamente 150 mil domicílios.[55] Em seguida, as regiões imediatas com maior déficit absoluto são Uberlândia, Juiz de Fora e Montes Claros, respectivamente com carência aproximada de 272 mil, 226 mil e 197 mil moradias. No espectro oposto, das dez menores RGIM[56], seis estão entre aquelas com menor déficit absoluto, inferior a 2 mil unidades habitacionais. Abaeté figura como a região imediata com menor déficit absoluto do Estado, com carência de apenas 1.092 moradias.

Em termos relativos, a RGIM Pedra Azul, localizada na região intermediária de Teófilo Otoni, apresenta o maior percentual de déficit, com 12,67%, seguida da RGIM Januária, na região intermediária de Montes Claros, com déficit relativo de 11,86%. De forma oposta, a região imediata de Campo Belo, na região intermediária de Varginha, responde pelo menor déficit relativo, equivalente a 5,77%.

Considerando o peso de cada RGIM no déficit estadual, a região imediata de Belo Horizonte representa mais de um quarto do déficit absoluto mineiro, com 26,9%. Nenhuma outra RGIM, isoladamente, equivale a mais de 5% do déficit absoluto de Minas Gerais, o que evidencia uma concentração elevada do déficit habitacional na região metropolitana de Belo Horizonte: das dez cidades com maiores déficits absolutos, quatro pertencem à RMBH (Belo Horizonte, Contagem, Betim e Ribeirão das Neves, que, juntas, somam um déficit de 119 mil domicílios, ou 21,3% de todo o Estado).

---

[54] Essa porção nordeste inclui as antigas mesorregiões do Norte de Minas, Vale do Jequitinhonha e Mucuri e parte do Vale do Rio Doce.

[55] A RGIM de Belo Horizonte responde por 84% do déficit absoluto da RGINT de Belo Horizonte, sobretudo pelo peso do déficit da capital mineira. Apenas o município de Belo Horizonte possui déficit de cerca de 78 mil moradias, equivalente a 52,2% da sua RGIM e 44,2% da sua RGINT.

[56] Dez regiões imediatas são formadas por apenas 5 municípios, tornando-as as menores RGIM de Minas Gerais: Abaeté; Aimorés-Resplendor; Além Paraíba; Campo Belo; Iturama; Patrocínio; Piumhi; São Sebastião do Paraíso; Três Pontas-Boa Esperança e Varginha.

**Tabela 6** - Déficit absoluto, relativo e indicador de concentração relativa do déficit habitacional das regiões imediatas mineiras

| Região Imediata | Déficit absoluto (2010) | Domicílios particulares permanentes | Déficit relativo (2010) - % | Indicador de concentração (Cr) |
|---|---|---|---|---|
| Abaeté | 1.092,11 | 13.548 | 8,06 | 0,87 |
| Águas Formosas | 1.468,73 | 14.343 | 10,24 | 1,11 |
| Aimorés - Resplendor | 1.530,80 | 19.177 | 7,98 | 0,86 |
| Além Paraíba | 1.579,04 | 18.238 | 8,66 | 0,94 |
| Alfenas | 4.906,85 | 76.346 | 6,43 | 0,70 |
| Almenara | 4.898,17 | 49.050 | 9,99 | 1,08 |
| Araçuaí | 2.800,34 | 29.225 | 9,58 | 1,04 |
| Araxá | 4.858,47 | 50.253 | 9,67 | 1,05 |
| Barbacena | 5.834,01 | 69.291 | 8,42 | 0,91 |
| Belo Horizonte | 149.895,32 | 1.482.675 | 10,11 | 1,09 |
| Campo Belo | 1.659,67 | 28.749 | 5,77 | 0,62 |
| Capelinha | 3.627,87 | 45.833 | 7,92 | 0,86 |
| Carangola | 2.590,81 | 34.874 | 7,43 | 0,80 |
| Caratinga | 4.659,54 | 69.769 | 6,68 | 0,72 |
| Cataguases | 5.554,19 | 56.584 | 9,82 | 1,06 |
| Caxambu - Baependi | 1.839,10 | 23.029 | 7,99 | 0,86 |
| Conselheiro Lafaiete | 8.498,45 | 96.147 | 8,84 | 0,96 |
| Curvelo | 5.187,25 | 53.517 | 9,69 | 1,05 |
| Diamantina | 3.480,87 | 34.976 | 9,95 | 1,08 |
| Divinópolis | 16.548,35 | 188.997 | 8,76 | 0,95 |
| Dores do Indaiá | 3.387,06 | 42.792 | 7,92 | 0,86 |
| Espinosa | 2.270,81 | 28.006 | 8,11 | 0,88 |
| Formiga | 3.774,07 | 53.696 | 7,03 | 0,76 |
| Frutal | 3.146,32 | 32.745 | 9,61 | 1,04 |
| Governador Valadares | 14.637,83 | 134.117 | 10,91 | 1,18 |
| Guanhães | 4.973,61 | 54.970 | 9,05 | 0,98 |
| Guaxupé | 3.466,87 | 48.735 | 7,11 | 0,77 |
| Ipatinga | 18.336,61 | 179.617 | 10,21 | 1,10 |
| Itabira | 4.134,47 | 42.571 | 9,71 | 1,05 |
| Itajubá | 4.885,96 | 59.942 | 8,15 | 0,88 |
| Ituiutaba | 4.995,13 | 47.814 | 10,45 | 1,13 |
| Iturama | 1.937,56 | 20.208 | 9,59 | 1,04 |
| Janaúba | 5.861,15 | 56.442 | 10,38 | 1,12 |
| Januária | 4.392,33 | 37.027 | 11,86 | 1,28 |
| João Monlevade | 4.094,18 | 42.717 | 9,58 | 1,04 |
| Juiz de Fora | 20.662,19 | 226.660 | 9,12 | 0,99 |
| Lavras | 4.941,47 | 66.047 | 7,48 | 0,81 |
| Manhuaçu | 6.934,54 | 100.933 | 6,87 | 0,74 |
| Mantena | 1.515,25 | 20.537 | 7,38 | 0,80 |
| Monte Carmelo | 1.767,55 | 24.010 | 7,36 | 0,80 |
| Montes Claros | 19.256,11 | 197.861 | 9,73 | 1,05 |
| Muriaé | 4.593,93 | 56.134 | 8,18 | 0,89 |
| Oliveira | 2.298,81 | 35.085 | 6,55 | 0,71 |

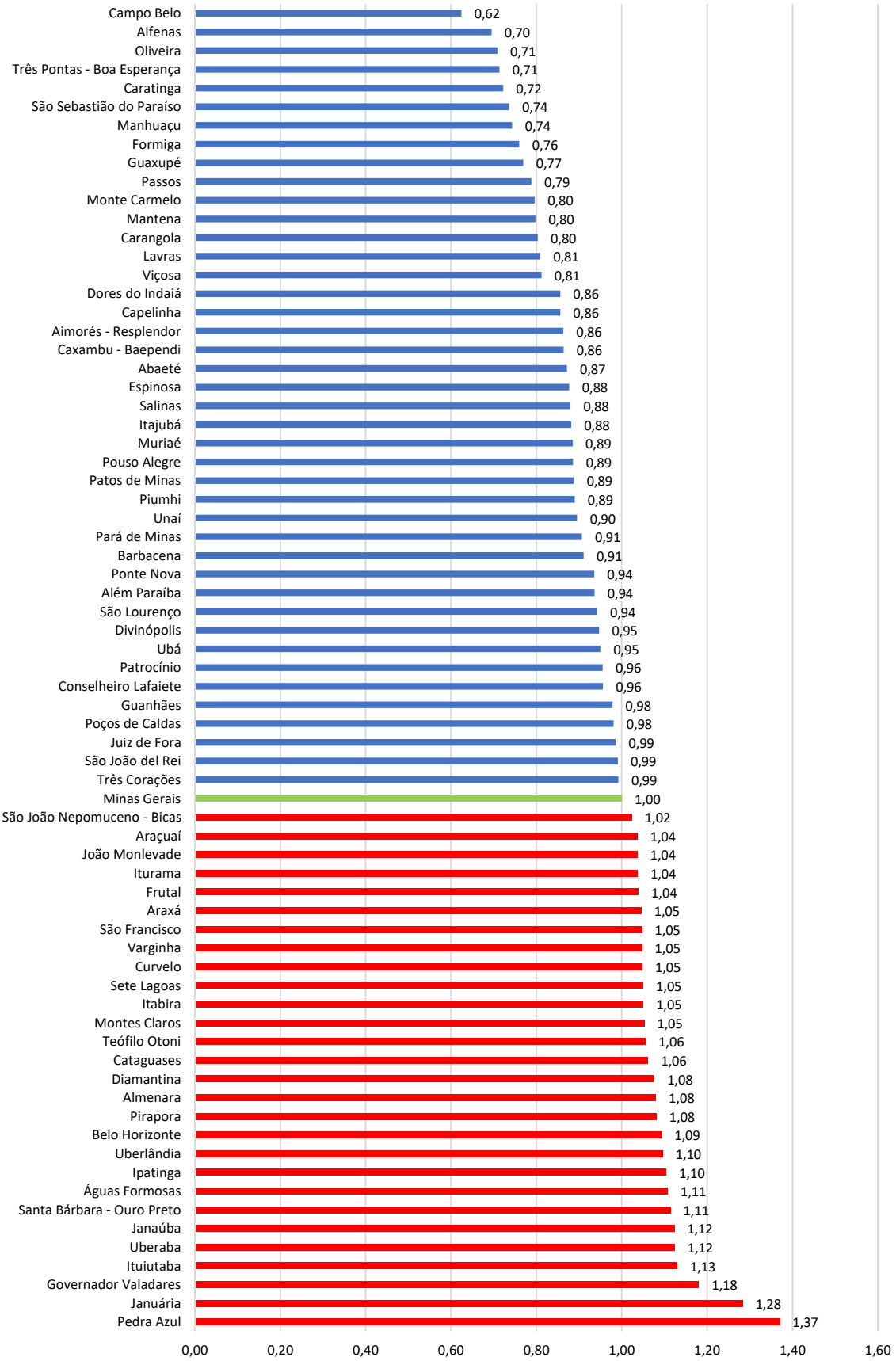
| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Pará de Minas | 3.177,44 | 37.892 | 8,39 | 0,91 |
| Passos | 5.828,27 | 79.947 | 7,29 | 0,79 |
| Patos de Minas | 11.926,52 | 145.301 | 8,21 | 0,89 |
| Patrocínio | 3.684,67 | 41.715 | 8,83 | 0,96 |
| Pedra Azul | 3.184,72 | 25.141 | 12,67 | 1,37 |
| Pirapora | 3.971,06 | 39.721 | 10,00 | 1,08 |
| Piumhi | 1.394,23 | 16.948 | 8,23 | 0,89 |
| Poços de Caldas | 7.710,48 | 85.016 | 9,07 | 0,98 |
| Ponte Nova | 4.804,17 | 55.532 | 8,65 | 0,94 |
| Pouso Alegre | 12.916,84 | 157.681 | 8,19 | 0,89 |
| Salinas | 4.157,25 | 51.090 | 8,14 | 0,88 |
| Santa Bárbara - Ouro Preto | 6.941,66 | 67.397 | 10,30 | 1,11 |
| São Francisco | 2.502,16 | 25.844 | 9,68 | 1,05 |
| São João del Rei | 5.161,80 | 56.349 | 9,16 | 0,99 |
| São João Nepomuceno - Bicas | 2.165,23 | 22.873 | 9,47 | 1,02 |
| São Lourenço | 4.854,83 | 55.721 | 8,71 | 0,94 |
| São Sebastião do Paraíso | 2.450,53 | 36.004 | 6,81 | 0,74 |
| Sete Lagoas | 10.864,57 | 111.886 | 9,71 | 1,05 |
| Teófilo Otoni | 13.573,75 | 139.028 | 9,76 | 1,06 |
| Três Corações | 3.400,19 | 37.055 | 9,18 | 0,99 |
| Três Pontas - Boa Esperança | 2.394,76 | 36.294 | 6,60 | 0,71 |
| Ubá | 7.290,18 | 82.978 | 8,79 | 0,95 |
| Uberaba | 13.214,07 | 127.198 | 10,39 | 1,12 |
| Uberlândia | 27.641,10 | 272.741 | 10,13 | 1,10 |
| Unaí | 4.240,32 | 51.220 | 8,28 | 0,90 |
| Varginha | 5.415,82 | 55.935 | 9,68 | 1,05 |
| Viçosa | 3.731,11 | 49.696 | 7,51 | 0,81 |
| **Minas Gerais** | **557.371,48** | **6.027.492** | **9,25** | **1,00** |

**Fonte**: Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

De um lado, no que se refere ao indicador de concentração relativa do déficit, conforme a Tabela 6, 42 regiões imediatas (Grupo 3) possuem indicador inferior à unidade ($C_R < 1$), o que significa que o déficit relativo nestas áreas é menos concentrado que a média mineira. Ou seja, a proporção do déficit habitacional é menor nestas regiões, abaixo do patamar do Estado. De outro, 28 regiões imediatas (Grupo 4) apresentam indicador superior à unidade ($C_R > 1$), o que indica um déficit relativo mais concentrado que o déficit de Minas Gerais.

Comparando-se o perfil dos Grupos 3 e 4, verifica-se, também, desproporcionalidade nas suas composições. O Grupo 3, cujas regiões apresentam indicador menos concentrado, contém 60,4% dos municípios mineiros (515 cidades), equivalente a 37,5% do déficit estadual (cerca de 209 mil unidades habitacionais). O Grupo 4, que contém as regiões com maior concentração do déficit, abrange 39,6% dos municípios (338 cidades), correspondendo a 62,5% do déficit absoluto de Minas Gerais (aproximadamente 348 mil moradias).

**Gráfico 16** – Indicador de concentração relativa do déficit habitacional das regiões imediatas de Minas Gerais




**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

O Gráfico 16 apresenta, de modo ordenado, o $C_R$ das regiões imediatas de Minas Gerais. As 42 primeiras, em cor azul, pertencem ao Grupo 3 ($C_R < 1$). Campo Belo apresenta o melhor desempenho, com déficit percentual equivalente a 62% do déficit estadual ($C_R = 0,62$). As demais RGIM possuem déficits relativos abaixo da média mineira, oscilando entre 0,70 e 0,99.

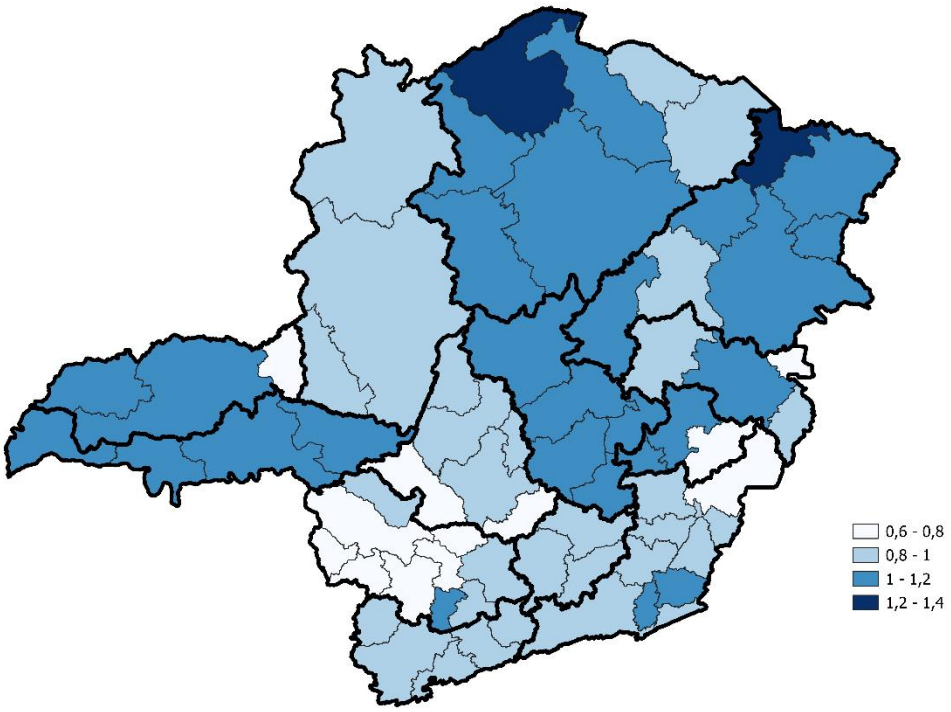
As 28 últimas regiões, na cor vermelha, compõem o Grupo 4 ($C_R > 1$). A dispersão deste grupo é semelhante ao Grupo 3, com intervalo de variação no indicador de concentração de 0,35 pontos (entre 1,02 e 1,37) - frente ao intervalo de 0,37 pontos do grupo menos concentrado (entre 0,62 e 0,99). Pedra Azul e Januária, neste quesito, são as RGIM que apresentam as piores concentrações relativas, respectivamente, 37% e 28% acima da média mineira.

A Figura 11 representa, geograficamente, os indicadores de concentração relativa das regiões imediatas mineiras. Verifica-se que as áreas de menor concentração do déficit relativo (Grupo 3) predominam na porção central (RGINT Divinópolis), em todo o Sul (RGINT Pouso Alegre e Varginha) e na Zona da Mata mineira (RGINT Barbacena e Juiz de Fora), além da parte noroeste de Minas (RGINT Patos de Minas), com alguns pontos isolados na porção nordeste do Estado.

Já as áreas com maior concentração relativa do déficit localizam-se no Triângulo Mineiro (RGINT Uberaba e Uberlândia), na região da capital mineira, e nas áreas norte e nordeste do Estado (RGINT Montes Claros, Teófilo Otoni e Governador Valadares), bem como, pontualmente, na porção sul do Estado. Ademais, nota-se, também, as RGIM Pedra Azul e Januária, com concentrações bastante elevadas, representadas pelas duas áreas mais escuras situadas na divisa com o Estado da Bahia.

De modo geral, observa-se correspondência entre as áreas com maior e menor concentração de déficit em Minas Gerais, apresentadas nas Figuras 10 e 11. Os Grupos 1 e 3 representam, respectivamente, as regiões intermediárias e imediatas com menor concentração do déficit relativo face à média mineira. As seis RGINT do Grupo 1 ($C_R < 1$) possuem, somadas, 37 RGIM, das quais 34 (91,9%) também apresentam indicador de concentração inferior à unidade. De forma inversa, das 42 RGIM com baixa concentração de déficit (Grupo 3), 34 delas (80,9%) se localizam em RGINT pouco concentradas em termos de déficit.

**Figura 11** - Indicador de concentração relativa do déficit habitacional por regiões imediatas mineiras




**Fonte:** Elaboração própria.

Similarmente, também é perceptível a correspondência entre os Grupos 2 e 4, que representam as regiões intermediárias e imediatas com maior concentração de déficit relativo. As seis RGINT do Grupo 2 ($C_R > 1$) abrangem, em conjunto, 30 RGIM, das quais 23 (76,6%) apresentam, igualmente, indicador de concentração superior à unidade. Inversamente, das 28 RGIM com alta concentração de déficit (Grupo 4), 23 regiões (82,1%) estão localizadas em RGINT com déficit proporcionalmente mais concentrado.[57]

[57] A RGINT de Ipatinga é a única região intermediária que apresenta indicador de concentração igual à unidade ($C_R = 1$), mantendo-se na média mineira. Ela é composta por 3 RGIM, sendo uma classificada como de baixa concentração e outras duas como de alta concentração.

# 5. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM MINAS GERAIS

O presente capítulo se ocupa da construção do indicador de concentração relativa de unidades habitacionais ($C_{UH}$) das regiões intermediárias e imediatas do Estado de Minas Gerais, adaptando-se o método de Gonçalves (1998), conforme descrito na etapa 2 do capítulo 3. Em linhas gerais, o indicador $C_{UH}$ expressa a intensidade da concentração das unidades habitacionais contratadas no PMCMV em determinada região, tendo como referência o total de unidades habitacionais contratadas em Minas Gerais.

Vale destacar que o número absoluto de unidades habitacionais contratadas representa o acréscimo quantitativo de moradias verificado em determinado período de tempo, o que está conectado, por sua vez, à construção de novas moradias para solucionar problemas habitacionais identificados, seja pela ampliação das unidades para atender uma demanda existente (déficit por incremento do estoque), seja pela substituição das unidades que não apresentam condições de habitabilidade (déficit por reposição do estoque).

Já o número relativo de unidades habitacionais contratadas expressa o percentual da construção dessas moradias em relação ao número de domicílios existentes, indicando, assim, a concentração relativa de moradias destinadas em determinada localidade. Face a heterogeneidade dos municípios, em termos socioeconômicos e territoriais, esse indicador pondera o tamanho do município no resultado final.

## 5.1. A concentração das unidades habitacionais nas regiões intermediárias mineiras

A Tabela 7 apresenta os valores absolutos e relativos das unidades habitacionais contratadas entre 2009-2020, o número de domicílios particulares permanentes e o $C_{UH}$ das 13 regiões intermediárias de Minas Gerais. No período, Minas recebeu mais de 730 mil moradias, sendo a segunda unidade da federação com mais contrações (11,18%), apenas atrás de São Paulo (21,21%). Em termos de contratação relativa, Minas representa 16,05% do total contratado no país - apenas o décimo terceiro Estado da federação com maior percentual de contratações.

A região intermediária que apresenta o maior número de contratações é Belo Horizonte, com aproximadamente 178 mil domicílios. Em termos relativos, a RGINT Uberlândia é a que mais recebeu unidades habitacionais, com percentual de concentração de 30,89%. De forma contrária, a RGINT Barbacena recebeu a menor quantidade de contratações, cerca de 11 mil

unidades, enquanto a RGINT Teófilo Otoni foi a região com a menor concentração relativa, de apenas 4,93%.

**Tabela 7** – Contratação absoluta, concentração relativa e indicador de concentração de unidades habitacionais das regiões intermediárias mineiras

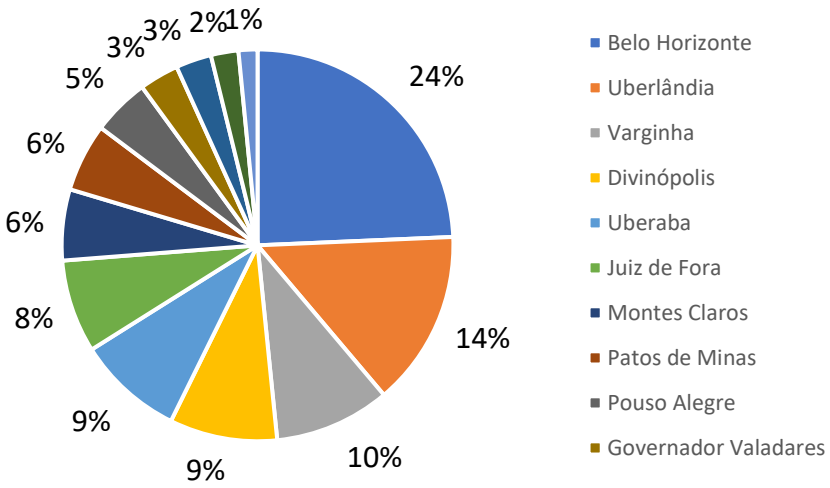
| Região Intermediária | UH contratadas (2009-2020) - absoluto | Domicílios particulares permanentes (2010) | UH contratadas (2009-2020) - relativo % | Indicador de concentração (Cuh) |
|---|---|---|---|---|
| Barbacena | 11.436 | 221.787 | 5,16 | 0,42 |
| Belo Horizonte | 178.332 | 1.758.047 | 10,14 | 0,83 |
| Divinópolis | 65.253 | 372.010 | 17,54 | 1,44 |
| Governador Valadares | 23.898 | 228.801 | 10,44 | 0,86 |
| Ipatinga | 21.588 | 292.103 | 7,39 | 0,61 |
| Juiz de Fora | 56.335 | 704.501 | 8,00 | 0,66 |
| Montes Claros | 43.008 | 435.991 | 9,86 | 0,81 |
| Patos de Minas | 41.260 | 238.237 | 17,32 | 1,43 |
| Pouso Alegre | 34.607 | 381.390 | 9,07 | 0,75 |
| Teófilo Otoni | 16.650 | 337.596 | 4,93 | 0,41 |
| Uberaba | 64.407 | 230.405 | 27,95 | 2,30 |
| Uberlândia | 106.432 | 344.564 | 30,89 | 2,54 |
| Varginha | 70.112 | 482.060 | 14,54 | 1,20 |
| **Minas Gerais** | **733.318** | **6.027.492** | **12,17** | **1,00** |

**Fonte**: Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

O Gráfico 17 apresenta a distribuição percentual do número absoluto de unidades habitacionais contratadas em cada região intermediária. A RGINT Belo Horizonte, por concentrar a maior parte da população do Estado e por apresentar o maior déficit habitacional entre as regiões mineiras, responde por cerca de um quarto (24%) de todas as contratações do PMCMV. Na segunda posição, aparece a RGINT Uberlândia, com 14% das contratações, e, em terceiro, a RGINT Varginha, com 10% das unidades contratadas em Minas Gerais.

No que se refere ao indicador de concentração relativa de unidades habitacionais, conforme a Tabela 7, oito regiões intermediárias (Barbacena, Belo Horizonte, Governador Valadares, Ipatinga, Juiz de fora, Montes Claros, Pouso Alegre e Teófilo Otoni – Grupo 5) possuem indicador inferior à unidade ($C_{UH} < 1$), o que significa que a concentração de unidades habitacionais nestas áreas é relativamente menor que em Minas Gerais. Em outras palavras, nestas regiões o volume de contratações do PMCMV, em termos relativos, foi abaixo da média estadual.

**Gráfico 17** - Distribuição percentual das unidades habitacionais contratadas nas regiões intermediárias mineiras - 2010

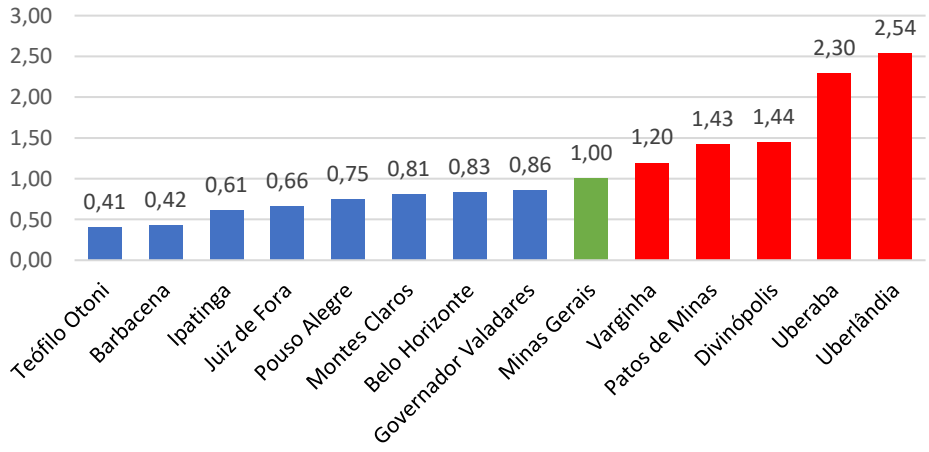



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

De forma oposta, cinco outras regiões intermediárias (Divinópolis, Patos de Minas, Uberaba, Uberlândia e Varinha – Grupo 6) possuem indicador superior à unidade ($C_{UH} > 1$), o que indica uma concentração de unidades habitacionais acima da média mineira.

Comparando-se os dois grupos de regiões intermediárias (Grupos 5 e 6), verifica-se uma desproporcionalidade entre eles. O Grupo 5 (regiões com menor percentual de concentração de unidades habitacionais) contém 623 municípios mineiros (73%), mas recebeu cerca de 385 mil (52,6%) moradias contratadas pelo PMCMV em Minas Gerais. Já o Grupo 6 (regiões com maior percentual de concentração de unidades habitacionais), por sua vez, abrange 230 municípios (27%) e teve cerca de 347 mil moradias contratadas (47,4%).

**Gráfico 18** - Indicador de concentração relativa de unidades habitacionais das regiões intermediárias mineiras

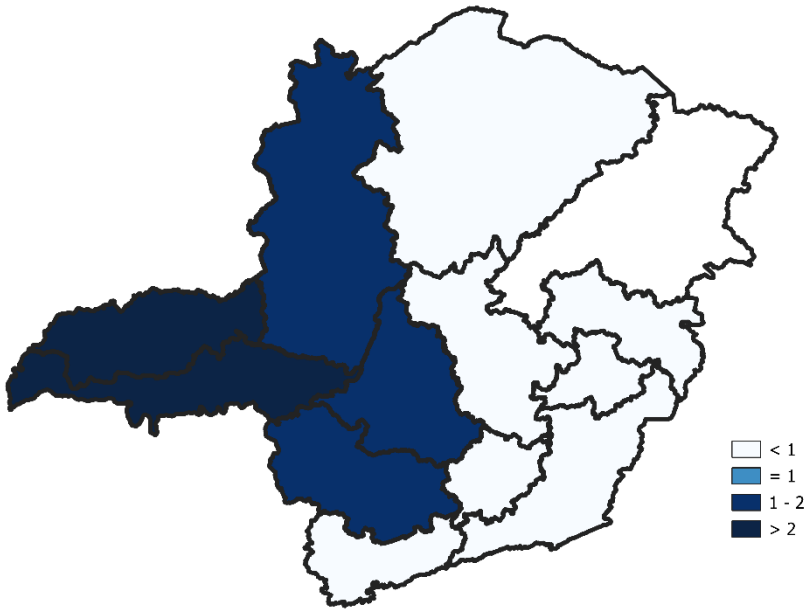



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

O Gráfico 18 apresenta, por ordem, o $C_{UH}$ das regiões intermediárias mineiras. As oito primeiras, em cor azul, pertencem ao Grupo 5 ($C_{UH} < 1$). A RGINT Teófilo Otoni apresenta a menor concentração relativa, equivalente a 41% das contratações estaduais ($C_{UH} = 0,41$). Em patamar muito próximo aparece a RGINT Barbacena, com percentual de concentração correspondente a 42% das contratações ($C_{UH} = 0,42$). As demais RGINT possuem percentuais de concentração inferiores à média mineira, variando entre 0,61 e 0,86.

As cinco últimas regiões, na cor vermelha, compõem o Grupo 6 ($C_{UH} > 1$). A distância percentual entre as regiões deste grupo é significativamente maior que no Grupo 5, uma vez que as RGINT possuem indicador de concentração com intervalo de variação maior que 100% (de 1,20 a 2,54) – em comparação de um intervalo de variação de apenas 0,45 pontos no grupo anterior. Destaque para as regiões intermediárias de Uberlândia e Uberaba, que, neste quesito, são as RGINT que apresentam expressivo grau de concentração relativa, acima do dobro da média estadual ($C_{UH}$ igual a 2,54 e 2,30, respectivamente).

**Figura 12** - Indicador de concentração relativa de unidades habitacionais contratadas por regiões intermediárias mineiras




**Fonte:** Elaboração própria.

A espacialização dos indicadores de concentração relativa de unidades habitacionais é retratada na Figura 12. Percebe-se que as áreas de menor concentração relativa de unidades habitacionais (Grupo 5) predominam na porção mais a leste do Estado (RGINT Teófilo Otoni, Governador Valadares, Ipatinga e Juiz de Fora), bem como nas áreas ao norte (RGINT Montes

Claros), centrais (RGINT Belo Horizonte e Barbacena) e no extremo sul de Minas (RGINT Pouso Alegre). Já as áreas com maior concentração de unidades habitacionais (Grupo 6), localizam-se no Centro-Oeste mineiro (RGINT Divinópolis), Sul de Minas (RGINT Varginha), na região noroeste (Patos de Minas) e, com mais intensidade, no Triângulo Mineiro (Uberaba e Uberlândia).

## 5.2. A concentração das unidades habitacionais nas regiões imediatas mineiras

A Tabela 8 retrata os valores absolutos e relativos das unidades habitacionais contratadas entre 2009-2020, o número de domicílios particulares permanentes e o $C_{UH}$ das 70 regiões imediatas de Minas Gerais. De um lado, a RGIM que apresenta o maior número de unidades habitacionais contratadas é Belo Horizonte, com aproximadamente 154 mil moradias.[58] Em seguida, as regiões imediatas com maior número de moradias contratadas foram Uberlândia, Uberaba e Divinópolis, respectivamente com 89 mil, 40 mil e 38 mil moradias. De outro, cinco RGIM tiveram o número de contratações abaixo 1.000 unidades habitacionais (Águas Formosas, Além Paraíba, Diamantina, Espinosa e Pedra Azul).

Em termos proporcionais, a RGIM Uberlândia apresenta o maior percentual de concentração de unidades habitacionais, em 32,64%, seguida de perto pela RGIM Uberaba, com 31,45%. As RGIMs Ituiutaba, Frutal e Iturama, todas no Triângulo Mineiro, completam as cinco primeiras posições, com percentuais de 28,67%, 28,43% e 23,94%, respectivamente. De forma oposta, as regiões imediatas de Diamantina e Pedra Azul, na região intermediária de Teófilo Otoni, e Guanhães, na RGINT Governador Valadares, respondem pelo menor percentual de concentração, com 2,02%, 2,45 e 2,96%.

Analisando a participação de cada RGIM no total de contratações de Minas Gerais, a região imediata de Belo Horizonte representa mais de um quinto do total contratado, com 21,02%, enquanto a RGIM Uberlândia corresponde a 12,14% das contratações. Nenhuma outra RGIM, isoladamente, representa a mais de 10% do total de contratações de Minas Gerais, o que

[58] A RGIM Belo Horizonte, por englobar a região metropolitana mineira, responde por 86,4% do total de UHs contratadas na RGINT Belo Horizonte. Os três maiores municípios da RMBH, Belo Horizonte, Contagem e Betim, somados, receberam cerca de 85 mil unidades habitacionais, equivalente a 55% da sua RGIM e 47,6% da sua RGINT.

evidencia uma concentração elevada de contratação de moradias na região metropolitana de Belo Horizonte e no Triângulo Mineiro.[59]

**Tabela 8** - Contratação absoluta, concentração relativa e indicador de concentração de unidades habitacionais das regiões imediatas mineiras

| Região Imediata | UH construídas (2009-2020) - absoluto | Domicílios particulares | UH construídas (2009-2020) - relativo % | Indicador de concentração (Cuh) |
|---|---|---|---|---|
| Abaeté | 1.589 | 13.548 | 11,73 | 0,96 |
| Águas Formosas | 742 | 14.343 | 5,17 | 0,43 |
| Aimorés - Resplendor | 1.883 | 19.177 | 9,82 | 0,81 |
| Além Paraíba | 953 | 18.238 | 5,23 | 0,43 |
| Alfenas | 9.656 | 76.346 | 12,65 | 1,04 |
| Almenara | 3.528 | 49.050 | 7,19 | 0,59 |
| Araçuaí | 2.385 | 29.225 | 8,16 | 0,67 |
| Araxá | 10.258 | 50.253 | 20,41 | 1,68 |
| Barbacena | 3.164 | 69.291 | 4,57 | 0,38 |
| Belo Horizonte | 154.174 | 1.482.675 | 10,40 | 0,85 |
| Campo Belo | 3.811 | 28.749 | 13,26 | 1,09 |
| Capelinha | 3.859 | 45.833 | 8,42 | 0,69 |
| Carangola | 3.090 | 34.874 | 8,86 | 0,73 |
| Caratinga | 3.548 | 69.769 | 5,09 | 0,42 |
| Cataguases | 3.369 | 56.584 | 5,95 | 0,49 |
| Caxambu - Baependi | 1.130 | 23.029 | 4,91 | 0,40 |
| Conselheiro Lafaiete | 4.767 | 96.147 | 4,96 | 0,41 |
| Curvelo | 4.855 | 53.517 | 9,07 | 0,75 |
| Diamantina | 707 | 34.976 | 2,02 | 0,17 |
| Divinópolis | 38.141 | 188.997 | 20,18 | 1,66 |
| Dores do Indaiá | 9.061 | 42.792 | 21,17 | 1,74 |
| Espinosa | 890 | 28.006 | 3,18 | 0,26 |
| Formiga | 6.745 | 53.696 | 12,56 | 1,03 |
| Frutal | 9.310 | 32.745 | 28,43 | 2,34 |
| Governador Valadares | 18.798 | 134.117 | 14,02 | 1,15 |
| Guanhães | 1.626 | 54.970 | 2,96 | 0,24 |
| Guaxupé | 6.566 | 48.735 | 13,47 | 1,11 |
| Ipatinga | 15.011 | 179.617 | 8,36 | 0,69 |
| Itabira | 2.893 | 42.571 | 6,80 | 0,56 |
| Itajubá | 3.398 | 59.942 | 5,67 | 0,47 |
| Ituiutaba | 13.706 | 47.814 | 28,67 | 2,36 |
| Iturama | 4.837 | 20.208 | 23,94 | 1,97 |
| Janaúba | 4.304 | 56.442 | 7,63 | 0,63 |
| Januária | 1.838 | 37.027 | 4,96 | 0,41 |
| João Monlevade | 3.029 | 42.717 | 7,09 | 0,58 |
| Juiz de Fora | 23.764 | 226.660 | 10,48 | 0,86 |
| Lavras | 7.186 | 66.047 | 10,88 | 0,89 |
| Manhuaçu | 6.021 | 100.933 | 5,97 | 0,49 |
| Mantena | 1.591 | 20.537 | 7,75 | 0,64 |
| Monte Carmelo | 3.693 | 24.010 | 15,38 | 1,26 |
| Montes Claros | 24.349 | 197.861 | 12,31 | 1,01 |
| Muriaé | 5.703 | 56.134 | 10,16 | 0,84 |
| Oliveira | 2.329 | 35.085 | 6,64 | 0,55 |
| Pará de Minas | 7.388 | 37.892 | 19,50 | 1,60 |
| Passos | 14.921 | 79.947 | 18,66 | 1,53 |
| Patos de Minas | 27.574 | 145.301 | 18,98 | 1,56 |
| Patrocínio | 7.360 | 41.715 | 17,64 | 1,45 |
| Pedra Azul | 615 | 25.141 | 2,45 | 0,20 |

[59] Das dez cidades com maiores contratações de unidades habitacionais, quatro pertencem à RMBH (Belo Horizonte, Contagem, Betim e Ribeirão das Neves), totalizando 98 mil contratações (13,35%). Já a cidade de Uberlândia, sozinha, recebeu 70 mil unidades, equivalente a 9,6% de todas as contratações de Minas Gerais.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Pirapora | 5.702 | 39.721 | 14,36 | 1,18 |
| Piumhi | 1.635 | 16.948 | 9,65 | 0,79 |
| Poços de Caldas | 10.044 | 85.016 | 11,81 | 0,97 |
| Ponte Nova | 2.625 | 55.532 | 4,73 | 0,39 |
| Pouso Alegre | 16.662 | 157.681 | 10,57 | 0,87 |
| Salinas | 4.057 | 51.090 | 7,94 | 0,65 |
| Santa Bárbara - Ouro Preto | 3.111 | 67.397 | 4,62 | 0,38 |
| São Francisco | 1.868 | 25.844 | 7,23 | 0,59 |
| São João del Rei | 3.505 | 56.349 | 6,22 | 0,51 |
| São João Nepomuceno - Bicas | 1.183 | 22.873 | 5,17 | 0,43 |
| São Lourenço | 3.373 | 55.721 | 6,05 | 0,50 |
| São Sebastião do Paraíso | 4.727 | 36.004 | 13,13 | 1,08 |
| Sete Lagoas | 13.299 | 111.886 | 11,89 | 0,98 |
| Teófilo Otoni | 4.814 | 139.028 | 3,46 | 0,28 |
| Três Corações | 4.730 | 37.055 | 12,76 | 1,05 |
| Três Pontas - Boa Esperança | 5.019 | 36.294 | 13,83 | 1,14 |
| Ubá | 6.278 | 82.978 | 7,57 | 0,62 |
| Uberaba | 40.002 | 127.198 | 31,45 | 2,58 |
| Uberlândia | 89.033 | 272.741 | 32,64 | 2,68 |
| Unaí | 6.326 | 51.220 | 12,35 | 1,02 |
| Varginha | 11.861 | 55.935 | 21,20 | 1,74 |
| Viçosa | 3.349 | 49.696 | 6,74 | 0,55 |
| **Minas Gerais** | **733.318** | **6.027.492** | **12,17** | **1,00** |

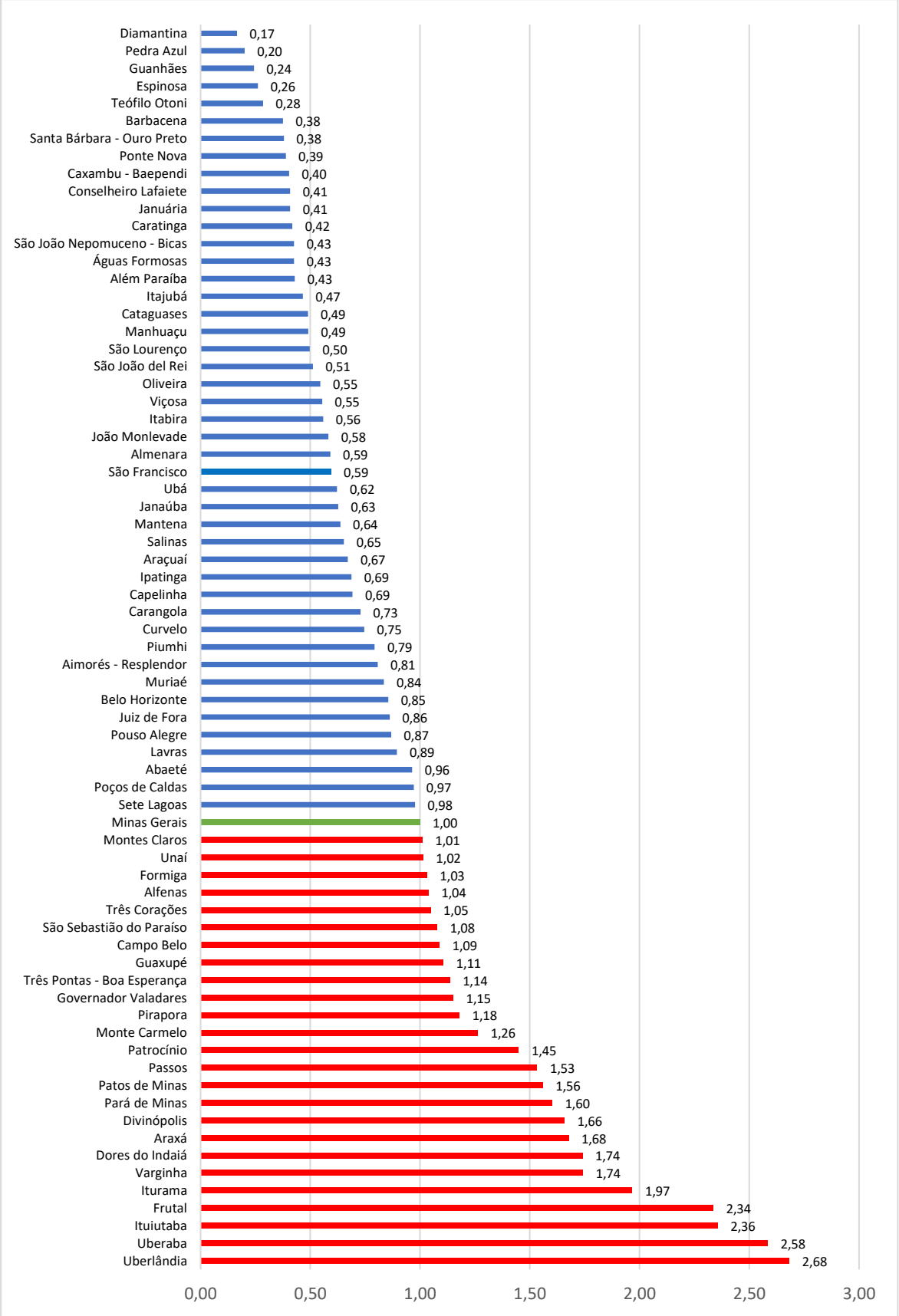
**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

No que se refere ao indicador de concentração de unidades habitacionais, ainda conforme a Tabela 8, 45 regiões imediatas (Grupo 7) possuem indicador inferior à unidade ($C_{UH} < 1$), de modo que o percentual de concentração de contratações nestas áreas é menor que a média mineira. Por sua vez, as demais 25 regiões imediatas (Grupo 8) apresentam indicador superior à unidade ($C_{UH} > 1$), o que indica uma concentração acima do patamar médio de Minas Gerais.

Comparando-se a composição dos Grupos 7 e 8, constata-se, como nas demais análises anteriores, uma desproporção em seus perfis. O Grupo 7, cujas regiões apresentam indicador de contratações menos concentrado, engloba 69,4% dos municípios mineiros (592 cidades), mas representa 47,7% do total de contratações (cerca de 350 mil unidades habitacionais). O Grupo 8, que contém as regiões com maior concentração de unidades contratadas, abrange 30,6% dos municípios (261 cidades), mas corresponde a 52,3% das moradias contratadas em Minas Gerais (cerca de 383 mil unidades).

O Gráfico 19 apresenta o $C_{UH}$ das regiões imediatas de Minas Gerais. Na cor azul, são listadas as primeiras 45 regiões, que pertencem ao Grupo 7 ($C_{UH} < 1$). A RGIM Diamantina apresenta o menor grau de concentração ($C_{UH} = 0,17$), equivalente a apenas 17% do patamar estadual. As demais RGIM possuem percentuais de concentração de unidades contratadas abaixo da média mineira, oscilando entre 0,20 e 0,98.

**Gráfico 19**- Indicador de concentração relativa de unidades habitacionais das regiões imediatas mineiras




**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados abertos do Ministério das Cidades.

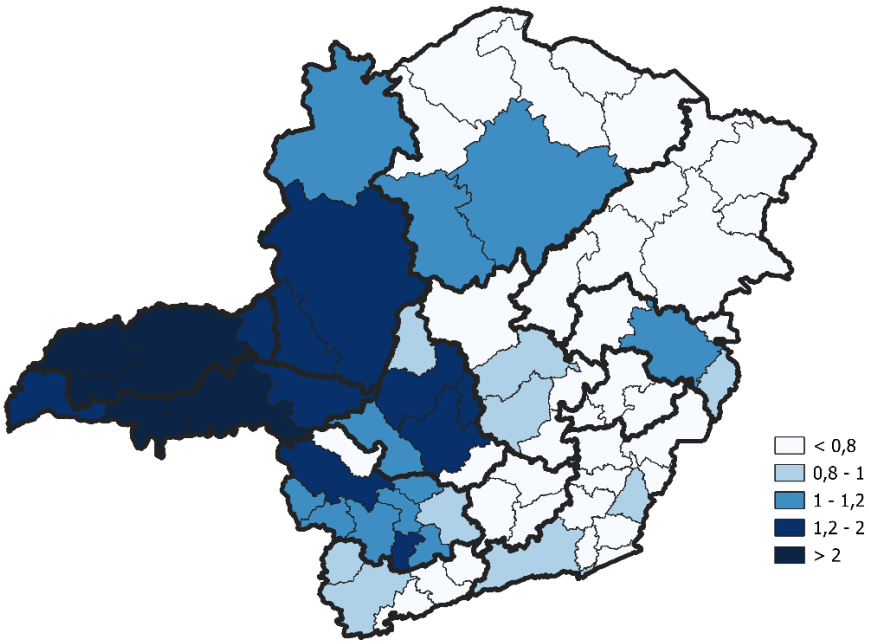
As 25 últimas regiões, destacadas em vermelho, compõem o Grupo 8 ($C_{UH} > 1$). A dispersão deste grupo é semelhante ao Grupo 6 (superior a 100%), com variação no intervalo do indicador de concentração em 1,67 ponto (entre 1,01 e 2,68) – enquanto o intervalo do grupo menos concentrado é de apenas 0,81 ponto. Uberlândia e Uberaba são as RGIM que apresentam os percentuais de concentrações de unidades habitacionais mais elevados, acima do patamar estadual em 168% e 158%, respectivamente.

A Figura 13 ilustra, sob a perspectiva geográfica, os indicadores de concentração relativa de unidades habitacionais das regiões imediatas mineiras. As áreas que representam o Grupo 7, os quais possuem menor concentração relativa de unidades contratadas, predominam nas porções norte e nordeste do Estado (RGINT Montes Claros e Teófilo Otoni), bem como nas partes mais centrais, a leste e em parte do sul de Minas Gerais (RGINTs Belo Horizonte, Ipatinga, Barbacena, Juiz de Fora e Pouso Alegre).

Já as áreas com maior concentração de unidades contratadas localizam-se nas áreas mais a oeste e ao sul do Estado (RGINT Patos de Minas, Divinópolis e Varginha) e, com mais intensidade, no Triângulo Mineiro. Nesta região, destaca-se o nível de concentração não somente das suas duas regiões intermediárias, mas, também, das regiões imediatas de Uberlândia e Uberaba – as duas RGIM com maior concentração em todo o território mineiro. Alguns pontos de maior concentração também são identificados em algumas regiões que compõem a RGINT Montes Claros e Governador Valadares.

Sob uma perspectiva ampla, verifica-se correspondência entre as áreas mais e menos concentradas de Minas Gerais, apresentadas nas Figuras 12 e 13. Os Grupos 5 e 7 representam, respectivamente, as regiões intermediárias e imediatas com menor concentração de unidades habitacionais contratadas no Estado. As oito RGINT que compõem o Grupo 5 ($C_R < 1$) possuem, ao todo, 44 RGIM, das quais 41 (93,1%) apresentam, também, indicador de concentração inferior à unidade. De maneira inversa, das 45 RGIM com baixa concentração de contratações (Grupo 7), 41 delas (91,1%) se localizam em RGINT pouco concentradas em termos de moradias contratadas.

**Figura 13** - Indicador de concentração relativa de unidades habitacionais contratadas por regiões imediatas mineiras




**Fonte:** Elaboração própria.

De maneira semelhante, também é perceptível a correspondência entre os Grupos 6 e 8, que abrangem as regiões intermediárias e imediatas com maior concentração relativa de unidades habitacionais contratadas. As cinco RGINT do Grupo 6 ($C_R$ > 1) abrangem, conjuntamente, 26 RGIM, das quais 22 (84,6%) apresentam, igualmente, indicador de concentração superior à unidade. Observando de forma inversa, das 25 RGIM com alta concentração de contratações (Grupo 8), 22 regiões (88%) se localizam em regiões intermediárias com maior concentração de contratações de moradias.

# 6. ANÁLISE DE RESULTADOS

A estimativa dos indicadores $C_R$ e $C_{UH}$ para as regiões intermediárias e imediatas mineiras, apresentadas nos capítulos 4 e 5, permitem observar que a destinação das moradias contratadas no âmbito do PMCMV não correspondeu, em grande parte, à necessidade de construção de novas moradias apresentada pelo respectivo déficit habitacional estimado nestas áreas.

O presente capítulo busca, neste sentido, mensurar o nível de correspondência das unidades habitacionais contratadas face ao déficit habitacional existente em cada região mineira, identificando se a destinação de moradias em cada área do Estado refletiu, adequadamente ou não, a necessidade existente.

Em linhas gerais, o nível de correspondência, conforme exposto na etapa 3 do capítulo 3, reflete a relação entre as concentrações relativas de unidades habitacionais e de déficit relativo em determinada área. Assim, caso o nível de correspondência seja superior a 1, a concentração de moradias foi maior que concentração de déficit habitacional naquela região, o que indica, de forma prática, que tal região recebeu mais moradias do que necessitava efetivamente.

De forma inversa, se o nível de correspondência for inferior a 1, o dado evidencia que a concentração de unidades habitacionais naquela região analisada foi menor que a concentração de déficit habitacional, de modo que esta região foi contemplada com número de moradias abaixo do necessário.

**Tabela 9 –** Indicadores de concentração e nível de correspondência das regiões intermediárias mineiras

| Região Intermediária | Déficit relativo (2010) - % | Indicador de concentração (Cr) | UH contratadas (2009-2020) - relativo % | Indicador de concentração (Cuh) | Nível de correspondência |
|---|---|---|---|---|---|
| Barbacena | 8,79 | 0,95 | 5,16 | 0,42 | 0,45 |
| Belo Horizonte | 10,07 | 1,09 | 10,14 | 0,83 | 0,77 |
| Divinópolis | 8,14 | 0,88 | 17,54 | 1,44 | 1,64 |
| Governador Valadares | 9,90 | 1,07 | 10,44 | 0,86 | 0,80 |
| Ipatinga | 9,27 | 1,00 | 7,39 | 0,61 | 0,61 |
| Juiz de Fora | 8,50 | 0,92 | 8,00 | 0,66 | 0,71 |
| Montes Claros | 9,73 | 1,05 | 9,86 | 0,81 | 0,77 |
| Patos de Minas | 8,33 | 0,90 | 17,32 | 1,43 | 1,58 |
| Pouso Alegre | 8,44 | 0,91 | 9,07 | 0,75 | 0,82 |
| Teófilo Otoni | 9,79 | 1,06 | 4,93 | 0,41 | 0,38 |
| Uberaba | 10,05 | 1,09 | 27,95 | 2,30 | 2,11 |
| Uberlândia | 9,98 | 1,08 | 30,89 | 2,54 | 2,35 |
| Varginha | 7,44 | 0,80 | 14,54 | 1,20 | 1,49 |
| **Minas Gerais** | **9,25** | **1,00** | **12,17** | **1,00** | **1,00** |

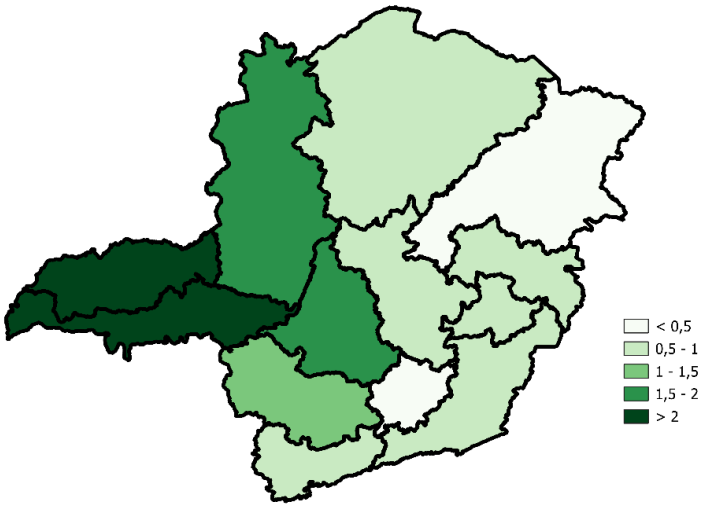
**Fonte:** Elaboração própria.

A Tabela 9 apresenta o déficit relativo, o número relativo de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, os indicadores de concentração relativa de déficit habitacional e de unidades contratadas e o nível de correspondência de cada uma das 13 RGINTs mineiras.

De um lado, cinco RGINTs (Uberlândia, Uberaba, Divinópolis, Patos de Minas e Varginha) apresentaram nível de correspondência superior à unidade, o que significa que, nestas áreas, a concentração de unidades habitacionais supera a concentração do déficit habitacional em patamar acima da média de Minas Gerais. Destaque para Uberlândia e Uberaba, cuja concentração de UH foi mais que duas vezes superior à concentração do déficit habitacional (2,35 e 2,11, respectivamente). A variação do nível de correspondência das regiões deste grupo é expressiva, com intervalo oscilando entre 1,49 e 2,35.

De outro lado, oito RGINTS (Pouso Alegre, Governador Valadares, Montes Claros, Belo Horizonte, Juiz de Fora, Ipatinga, Barbacena e Teófilo Otoni) possuem nível de correspondência inferior à unidade, de modo que a concentração de unidades habitacionais em relação ao déficit habitacional está abaixo da média mineira. Em outras palavras, houve menor concentração de moradias destinadas a estas áreas do que o respectivo déficit habitacional, indicando que tais regiões tiveram contratações de unidades habitacionais no PMCMV em volume proporcionalmente abaixo do necessário.

**Figura 14 –** Nível de correspondência das regiões intermediárias mineiras




**Fonte:** Elaboração própria.

Como exemplo, vale citar a RGINT Teófilo Otoni, a pior entre todas as regiões intermediárias neste quesito, cujo nível de correspondência equivale a apenas 38% da média

mineira. As demais regiões intermediárias possuem níveis de correspondência inferiores ao patamar mineiro, variando entre 0,61 e 0,82. Verifica-se que este grupo possui intervalo de variação do nível de correspondência de apenas 0,44, bastante inferior ao intervalo do grupo anterior, de 0,86.

A Figura 14 retrata o nível de correspondência de todas as regiões intermediárias, em termos geográficos. As áreas com menor nível de correspondência (inferior à unidade) predominam nas porções norte (Montes Claros e Teófilo Otoni), leste (Governador Valadares e Ipatinga), Zona da Mata (Juiz de Fora e Barbacena), extremo sul de Minas (Pouso Alegre) e na região de Belo Horizonte, enquanto as áreas com maior nível de correspondência (indicador superior à unidade) se encontram no Triângulo Mineiro (Uberaba e Uberlândia), e nas regiões à Oeste do Estado, tanto noroeste (Patos de Minas), centro-oeste (Divinópolis) e sudoeste (Varginha).

Comparando-se as Figuras 12 e 14, identifica-se uma semelhança entre as áreas com maiores níveis de correspondência e as áreas com maior indicador de concentração relativa de unidades habitacionais ($C_{UH}$). Não apenas estas regiões receberam uma concentração maior de moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida, relativamente às contratações em todo o Estado, como também receberam moradias em volume bastante superior ao respectivo déficit habitacional.

Neste aspecto, vale destacar, novamente, Uberlândia e Uberaba: ambas as cidades possuíam déficit relativo ligeiramente mais concentrado que média estadual, em 8% e 9%, respectivamente. No entanto, a concentração relativa de unidades habitacionais nestas duas áreas foram, respectivamente, 154% e 130% superiores que a média mineira. Quando se compara, pelas Tabelas 5 e 7, as quantidades de déficit habitacional e de contratações nas duas RGINTs, em termos absolutos, verifica-se que o número de contratações de unidades habitacionais foi mais que o triplo do necessário.

**Tabela 10 -** Indicadores de concentração e nível de concentração das regiões imediatas mineiras

| Região Imediata | Déficit relativo (2010) - % | Indicador de concentração (Cr) | UH contratadas (2009-2020) - relativo % | Indicador de concentração (Cuh) | Nível de correspondência |
|---|---|---|---|---|---|
| Abaeté | 8,06 | 0,87 | 11,73 | 0,96 | 1,11 |
| Águas Formosas | 10,24 | 1,11 | 5,17 | 0,43 | 0,38 |
| Aimorés - Resplendor | 7,98 | 0,86 | 9,82 | 0,81 | 0,93 |
| Além Paraíba | 8,66 | 0,94 | 5,23 | 0,43 | 0,46 |
| Alfenas | 6,43 | 0,70 | 12,65 | 1,04 | 1,50 |
| Almenara | 9,99 | 1,08 | 7,19 | 0,59 | 0,55 |
| Araçuaí | 9,58 | 1,04 | 8,16 | 0,67 | 0,65 |
| Araxá | 9,67 | 1,05 | 20,41 | 1,68 | 1,60 |
| Barbacena | 8,42 | 0,91 | 4,57 | 0,38 | 0,41 |
| Belo Horizonte | 10,11 | 1,09 | 10,40 | 0,85 | 0,78 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Campo Belo | 5,77 | 0,62 | 13,26 | 1,09 | 1,75 |
| Capelinha | 7,92 | 0,86 | 8,42 | 0,69 | 0,81 |
| Carangola | 7,43 | 0,80 | 8,86 | 0,73 | 0,91 |
| Caratinga | 6,68 | 0,72 | 5,09 | 0,42 | 0,58 |
| Cataguases | 9,82 | 1,06 | 5,95 | 0,49 | 0,46 |
| Caxambu - Baependi | 7,99 | 0,86 | 4,91 | 0,40 | 0,47 |
| Conselheiro Lafaiete | 8,84 | 0,96 | 4,96 | 0,41 | 0,43 |
| Curvelo | 9,69 | 1,05 | 9,07 | 0,75 | 0,71 |
| Diamantina | 9,95 | 1,08 | 2,02 | 0,17 | 0,15 |
| Divinópolis | 8,76 | 0,95 | 20,18 | 1,66 | 1,75 |
| Dores do Indaiá | 7,92 | 0,86 | 21,17 | 1,74 | 2,03 |
| Espinosa | 8,11 | 0,88 | 3,18 | 0,26 | 0,30 |
| Formiga | 7,03 | 0,76 | 12,56 | 1,03 | 1,36 |
| Frutal | 9,61 | 1,04 | 28,43 | 2,34 | 2,25 |
| Governador Valadares | 10,91 | 1,18 | 14,02 | 1,15 | 0,98 |
| Guanhães | 9,05 | 0,98 | 2,96 | 0,24 | 0,25 |
| Guaxupé | 7,11 | 0,77 | 13,47 | 1,11 | 1,44 |
| Ipatinga | 10,21 | 1,10 | 8,36 | 0,69 | 0,62 |
| Itabira | 9,71 | 1,05 | 6,80 | 0,56 | 0,53 |
| Itajubá | 8,15 | 0,88 | 5,67 | 0,47 | 0,53 |
| Ituiutaba | 10,45 | 1,13 | 28,67 | 2,36 | 2,09 |
| Iturama | 9,59 | 1,04 | 23,94 | 1,97 | 1,90 |
| Janaúba | 10,38 | 1,12 | 7,63 | 0,63 | 0,56 |
| Januária | 11,86 | 1,28 | 4,96 | 0,41 | 0,32 |
| João Monlevade | 9,58 | 1,04 | 7,09 | 0,58 | 0,56 |
| Juiz de Fora | 9,12 | 0,99 | 10,48 | 0,86 | 0,87 |
| Lavras | 7,48 | 0,81 | 10,88 | 0,89 | 1,11 |
| Manhuaçu | 6,87 | 0,74 | 5,97 | 0,49 | 0,66 |
| Mantena | 7,38 | 0,80 | 7,75 | 0,64 | 0,80 |
| Monte Carmelo | 7,36 | 0,80 | 15,38 | 1,26 | 1,59 |
| Montes Claros | 9,73 | 1,05 | 12,31 | 1,01 | 0,96 |
| Muriaé | 8,18 | 0,89 | 10,16 | 0,84 | 0,94 |
| Oliveira | 6,55 | 0,71 | 6,64 | 0,55 | 0,77 |
| Pará de Minas | 8,39 | 0,91 | 19,50 | 1,60 | 1,77 |
| Passos | 7,29 | 0,79 | 18,66 | 1,53 | 1,95 |
| Patos de Minas | 8,21 | 0,89 | 18,98 | 1,56 | 1,76 |
| Patrocínio | 8,83 | 0,96 | 17,64 | 1,45 | 1,52 |
| Pedra Azul | 12,67 | 1,37 | 2,45 | 0,20 | 0,15 |
| Pirapora | 10,00 | 1,08 | 14,36 | 1,18 | 1,09 |
| Piumhi | 8,23 | 0,89 | 9,65 | 0,79 | 0,89 |
| Poços de Caldas | 9,07 | 0,98 | 11,81 | 0,97 | 0,99 |
| Ponte Nova | 8,65 | 0,94 | 4,73 | 0,39 | 0,42 |
| Pouso Alegre | 8,19 | 0,89 | 10,57 | 0,87 | 0,98 |
| Salinas | 8,14 | 0,88 | 7,94 | 0,65 | 0,74 |
| Santa Bárbara - Ouro Preto | 10,30 | 1,11 | 4,62 | 0,38 | 0,34 |
| São Francisco | 9,68 | 1,05 | 7,23 | 0,59 | 0,57 |
| São João del Rei | 9,16 | 0,99 | 6,22 | 0,51 | 0,52 |
| São João Nepomuceno - Bicas | 9,47 | 1,02 | 5,17 | 0,43 | 0,42 |
| São Lourenço | 8,71 | 0,94 | 6,05 | 0,50 | 0,53 |
| São Sebastião do Paraíso | 6,81 | 0,74 | 13,13 | 1,08 | 1,47 |
| Sete Lagoas | 9,71 | 1,05 | 11,89 | 0,98 | 0,93 |
| Teófilo Otoni | 9,76 | 1,06 | 3,46 | 0,28 | 0,27 |
| Três Corações | 9,18 | 0,99 | 12,76 | 1,05 | 1,06 |
| Três Pontas - Boa Esperança | 6,60 | 0,71 | 13,83 | 1,14 | 1,59 |
| Ubá | 8,79 | 0,95 | 7,57 | 0,62 | 0,65 |
| Uberaba | 10,39 | 1,12 | 31,45 | 2,58 | 2,30 |
| Uberlândia | 10,13 | 1,10 | 32,64 | 2,68 | 2,45 |
| Unaí | 8,28 | 0,90 | 12,35 | 1,02 | 1,13 |
| Varginha | 9,68 | 1,05 | 21,20 | 1,74 | 1,66 |
| Viçosa | 7,51 | 0,81 | 6,74 | 0,55 | 0,68 |

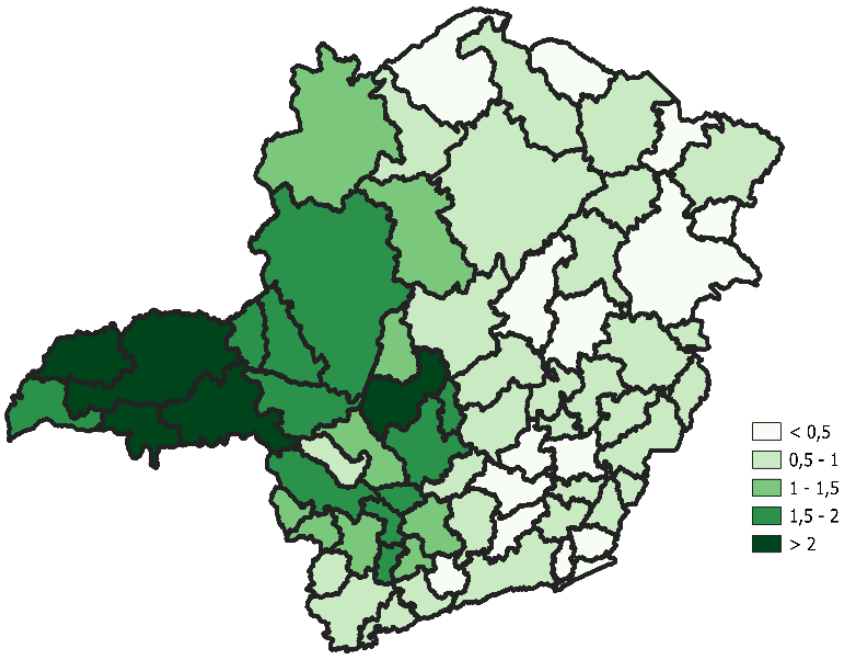
**Fonte:** Elaboração própria.

Em níveis mais desagregados, a Tabela 10 apresenta o déficit relativo, o número relativo de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, os indicadores de concentração relativa de déficit habitacional e de unidades contratadas e o nível de correspondência de todas as 70 RGIMs mineiras.

Apenas cinco regiões imediatas possuem níveis de correspondência superior ao dobro da média mineira. A RGIM que apresenta o maior nível é Uberlândia (2,45), quase duas vezes e meia o patamar mineiro. Na sequência, aparecem as RGIMs Uberaba, Frutal e Ituiutaba, todas na região do Triângulo Mineiro, com níveis de correspondência de, respectivamente, 2,30, 2,25 e 2,09. Completando a quinta posição, Dores do Indaiá, na RGINT Divinópolis, com nível de correspondência equivalente a 2,03.

De forma oposta, seis regiões imediatas possuem nível de correspondência menor que 1/3 do patamar de Minas Gerais, todas localizadas nas porções Norte e Nordeste de Minas. Na RGINT Montes Claros, aparecem Januária (32%) e Espinosa (30%), enquanto na RGINT Teófilo Otoni, aparecem a própria região imediata de Teófilo Otoni (27%), Diamantina (15%) e Pedra Azul (15%). Por fim, completando as RGIMs com os menores níveis, a região de Guanhães, na RGINT Governador Valadares (25%).

**Figura 15 -** Níveis de correspondência das regiões imediatas mineiras




**Fonte:** Elaboração própria.

Analisando em conjunto, identifica-se que 25 regiões imediatas possuem nível de correspondência maior que o nível de Minas Gerais, o que representa apenas 35,7% das RGIMs mineiras. O nível de correspondência deste grupo oscila de 1,06 a 2,45, apresentando um intervalo de variação de 1,39. As demais 45 regiões imediatas, que se situam abaixo do patamar médio mineiro, equivalem a 64,3% das regiões, e possuem variação menor que as RGIMs anteriores, entre 0,15 e 0,99 (intervalo de 0,84).

A Figura 15 espacializa o nível de correspondência das regiões imediatas. As áreas com baixo nível de concentração (indicador < 1) predominam nas porções norte (Montes Claros e Teófilo Otoni), leste (Governador Valadares e Ipatinga), Zona da Mata (Juiz de Fora e Barbacena), extremo sul de Minas (Pouso Alegre) e na região central de Belo Horizonte. Já as áreas com alto nível de correspondência (indicador > 1) se encontram nas regiões à Oeste do Estado, tanto noroeste (Patos de Minas), centro-oeste (Divinópolis) e sudoeste (Varginha). Finalmente, no Triângulo Mineiro (Uberaba e Uberlândia) e em Dores do Indaiá se encontram as regiões imediatas com nível de correspondência ainda mais elevado (indicador > 2).

Ao se comparar as Figuras 13 e 15, verifica-se uma elevada semelhança entre as áreas com maiores níveis de correspondência e as áreas com maior indicador de concentração relativa de unidades habitacionais ($C_{UH}$), com variações apenas na intensidade da escala. Exceção apenas para as RGIM de Montes Claros e Governador Valadares, que apareceram com indicador de concentração superior à média mineira ($C_{UH} > 1$), mas não figuraram entre as regiões imediatas com alto nível de correspondência.

# 7. RECOMENDAÇÕES

A partir da análise realizada sobre a correspondência entre o déficit habitacional em Minas Gerais e a distribuição de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, observou-se a existência de grandes disparidades nos resultados alcançados pelo Programa no Estado. Com isso, constata-se a necessidade de aprimoramento na formulação e implementação da política habitacional no âmbito estadual, para que os recursos sejam investidos de maneira mais efetiva, contribuindo efetivamente para a redução do déficit habitacional mineiro.

Neste sentido, o presente capítulo propõe um conjunto de recomendações baseadas nos resultados desta pesquisa, com o objetivo de orientar a melhoria das políticas públicas habitacionais em Minas Gerais. As recomendações apresentadas neste capítulo buscam oferecer diretrizes práticas e estratégicas para priorizar a alocação de recursos habitacionais nas regiões com maior déficit habitacional, favorecendo uma abordagem baseada em indicadores sociais - como, por exemplo, os indicadores de concentração relativa desenvolvidos ao longo da pesquisa – de modo a nortear a distribuição geográfica das unidades habitacionais. Ademais, para maior efetividade nos resultados, torna-se necessário melhorar a integração e a articulação entre órgãos públicos envolvidos na política habitacional de Minas Gerais.

Tais orientações visam, em última instância, apoiar a tomada de decisão para a alocação de recursos por parte dos gestores públicos, buscando reduzir as disparidades regionais e atender, com maior precisão, às necessidades habitacionais das regiões mais vulneráveis do Estado de Minas Gerais.

## 7.1. Priorização de regiões com maior déficit habitacional

A análise realizada ao longo desta pesquisa revelou que algumas regiões de Minas Gerais, como o Norte e o Nordeste, apresentam índices elevados de déficit habitacional em comparação com outras regiões do estado. Contudo, constatou-se que a contratação de unidades habitacionais, pelo PMCMV, não acompanhou essas necessidades, resultando em uma distribuição desproporcional dos recursos. Para tornar a política habitacional mais eficaz, recomenda-se que os recursos para a construção de novas moradias sejam destinados, senão prioritariamente, ao menos proporcionalmente, para regiões com maior concentração de déficit habitacional. Essa priorização possibilita ao Estado atender de forma mais precisa às carências

habitacionais das regiões mineiras, contribuindo para uma redução equilibrada do déficit habitacional.

Priorizar regiões com maior déficit habitacional envolve destinar uma parcela maior dos investimentos públicos a áreas onde a necessidade de novas moradias é mais crítica. Para isso, sugere-se a utilização de dados atualizados sobre o déficit habitacional, os quais são estimados pela FJP, e de indicadores, como o de concentração relativa, para nortear essa priorização. A aplicação desse critério permite uma alocação mais eficaz dos recursos habitacionais, permitindo que as regiões com maiores carências sejam atendidas de forma proporcional à sua demanda. Isso contribui para reduzir as disparidades regionais e promover uma distribuição mais equitativa das unidades habitacionais, impactando positivamente na qualidade de vida das populações mais vulneráveis.

Ademais, a priorização das regiões com maior déficit habitacional não só atende às necessidades imediatas dessas áreas, mas também promove o desenvolvimento local ao gerar empregos, melhorar a infraestrutura e fortalecer a economia regional. Esse impacto positivo adicional reflete o peso da política habitacional na promoção do desenvolvimento regional, indo além da simples provisão de moradias. Por meio dessa recomendação, espera-se que a política habitacional do Estado de Minas Gerais se torne mais orientada às necessidades locais e mais eficaz no enfrentamento das desigualdades habitacionais, cumprindo, de maneira mais plena, o objetivo de garantir o direito à moradia à população mineira.

### 7.2. Adoção de critérios de distribuição de recursos baseados em indicadores sociais

Para que a alocação de recursos da política habitacional esteja alinhada com as necessidades habitacionais regionais, recomenda-se a adoção de critérios de distribuição de recursos baseados em indicadores sociais, tais como o indicador de concentração relativa do déficit habitacional. Esse indicador permite uma avaliação mais precisa e proporcional das carências habitacionais em cada região, fornecendo uma base objetiva para que as decisões sobre alocação dos investimentos sejam direcionadas para onde a necessidade é maior. Com o uso de tal indicador, por exemplo, os gestores podem avaliar em que medida as regiões apresentam um déficit habitacional acima ou abaixo da média estadual, priorizando os investimentos onde o déficit é mais expressivo.

A análise realizada neste trabalho revelou que, em algumas regiões de Minas Gerais, como o Norte e o Nordeste, a alta concentração de déficit habitacional não se refletiu na

alocação de unidades habitacionais do PMCMV. Essa discrepância sugere que os critérios de distribuição do Programa não consideraram adequadamente indicadores sociais relativos ao déficit habitacional. Portanto, incorporar o indicador de concentração relativa como critério na formulação e na execução de políticas habitacionais, distribuindo os recursos para construção de novas moradias onde se faz mais necessário, pode contribuir para uma distribuição mais equitativa e proporcional destes recursos, aumentando a efetividade da política pública no combate ao déficit habitacional das regiões mineiras.

Além disso, o uso de indicadores sociais, como o de concentração relativa do déficit habitacional, também reforça a transparência e a objetividade das decisões políticas, proporcionando uma base técnica que justifica a priorização de determinadas regiões. Essa abordagem indica, não apenas, que as políticas sejam orientadas por dados objetivos, mas também aumenta a credibilidade na gestão dos recursos das políticas habitacionais, uma vez que as decisões estarão embasadas em critérios claros e verificáveis. Com isso, a política habitacional de Minas Gerais pode ampliar seu impacto social, atendendo de forma mais eficaz as regiões que apresentam as maiores carências e promovendo, assim, uma redução mais equitativa do déficit habitacional no Estado.

### 7.3. Melhorar a coordenação entre os órgãos públicos envolvidos na implementação das políticas habitacionais

A eficiência das políticas habitacionais depende, em grande medida, da coordenação e cooperação entre os diversos órgãos públicos envolvidos em sua implementação. Em Minas Gerais, órgãos como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), a Cohab Minas e as prefeituras municipais desempenham papéis complementares, mas a falta de integração entre essas entidades pode resultar em aplicação de recursos que não correspondam às demandas locais. Dessa forma, recomenda-se a criação de uma plataforma integrada com informações agregadas que permitam o monitoramento da execução de políticas habitacionais em âmbito estadual.

A centralização das informações permite uma melhor coordenação das ações e dos investimentos habitacionais em andamento, facilitando a identificação de áreas prioritárias e evitando a alocação ineficiente de recursos. Tal plataforma poderia incluir informações detalhadas sobre o déficit habitacional em cada região, o número de unidades habitacionais em a serem destinadas à localidade, disponibilidade de terrenos e potencial demanda por moradias.

Além disso, essa plataforma facilitaria o fluxo de informações entre os órgãos estaduais e as prefeituras, promovendo um planejamento conjunto e mais alinhado às realidades regionais. Com uma base de dados compartilhada, os gestores poderiam realizar ajustes mais ágeis nas alocações e monitorar o impacto das ações de forma contínua, promovendo uma resposta mais coordenada às demandas habitacionais do Estado.

Além de melhorar a eficácia na implementação das políticas habitacionais, uma maior integração entre os órgãos públicos aumenta a transparência das decisões e o controle dos recursos. Com dados centralizados e acessíveis, torna-se possível monitorar o desempenho das políticas habitacionais de maneira mais precisa, ajustando-as conforme necessário para otimizar seus resultados. Espera-se que, ao promover essa integração, a política habitacional de Minas Gerais alcance uma execução mais eficiente e atenda, de maneira mais adequada, às necessidades da população, especialmente nas regiões com déficit habitacional mais elevado.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo avaliar em que medida a distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida correspondeu ao déficit habitacional estimado nas regiões de Minas Gerais.

Para alcançar este objetivo, foram calculados indicadores de concentração relativa do déficit habitacional e das contratações de unidades habitacionais pelo PMCMV nas regiões intermediárias e imediatas de Minas Gerais, comparando-se a intensidade dessas variáveis com a média estadual. Em seguida, calculou-se o nível de correspondência de unidades contratadas – uma razão entre os indicadores $C_{UH}$ e $C_R$ – como forma de medir a correspondência entre os investimentos habitacionais e as carências existentes em cada região.

Essa metodologia permitiu identificar as disparidades entre a distribuição das unidades contratadas pelo PMCMV e o déficit habitacional de cada área do Estado. A partir desses indicadores, foi possível realizar uma análise comparativa mais detalhada, que evidenciou as diferenças entre as regiões mineiras em relação à aplicação de recursos para construção de moradias.

A pesquisa foi motivada, conforme apontado na introdução, pela identificação de lacunas na literatura sobre os impactos do PMCMV na redução do déficit habitacional em escala regionalizada, considerando que a maior parte dos estudos anteriores, que tratam da relação entre o Programa e o déficit, focou em análises de abrangência nacional ou municipal, sem explorar a questão, com profundidade, em níveis estaduais.

Neste sentido, o presente trabalho contribui, em termos teóricos, para reduzir a escassez de análises nos estudos acadêmicos sobre política habitacional neste recorte regionalizado. Do ponto de vista prático, também contribui para o aperfeiçoamento da implementação e da execução de políticas públicas habitacionais, ao fornecer uma visão crítica sobre a própria formulação da política habitacional no país.

Uma das premissas do PMCMV era combater o déficit habitacional, sendo que os limites de contratação de moradias para cada unidade da federação foram definidos conforme o respectivo déficit habitacional. Assim, esperava-se, em alguma medida, que a distribuição dessas unidades habitacionais refletisse o déficit habitacional em cada região do país e, no recorte específico desta pesquisa, em cada região do Estado de Minas Gerais.

No entanto, os resultados indicam que, apesar do PMCMV ter sido o maior programa habitacional em termos absolutos de unidades habitacionais contratadas, a distribuição dessas moradias não refletiu, de forma proporcional, o déficit habitacional das regiões de Minas

Gerais. Em diversas áreas, especialmente nas que apresentavam déficit mais concentrado, a quantidade de unidades contratadas ficou abaixo do necessário para combater a falta de moradias, em especial nas regiões Norte e Nordeste do Estado. Situação oposta ocorreu na região Oeste de Minas Gerais, que apresentava menor concentração de déficit, mas recebeu grande volume de contratação de unidades habitacionais. Na região do Triângulo Mineiro, esta discrepância foi ainda mais evidente, visto que a destinação de unidades habitacionais superou, proporcionalmente, o déficit verificado em mais de duas vezes.

Isso releva uma disparidade entre a intenção do Programa, de combater o déficit habitacional, e sua execução, que poderia ter sido mais eficiente na priorização das regiões com maior necessidade de unidades habitacionais. A presente pesquisa não investigou as razões para essas discrepâncias, mas a literatura do PMCMV sugere que fatores como disponibilidade de terrenos, custos de construção, interesse do mercado imobiliário, dinamismo econômico e decisões políticas locais podem ter influenciado a alocação dos investimentos do Programa. Assim, futuras pesquisas podem abordar este enfoque, trazendo relevantes análises para a formulação e implementação de políticas habitacionais pelo poder público.

A estas possíveis razões, soma-se outro aspecto de natureza metodológica relevante. O cálculo do déficit habitacional e os critérios para seleção das famílias para participação no PMCMV possuem metodologias distintas, de modo que uma família contemplada pelo Programa não é, necessariamente, uma família que compõe o déficit habitacional e vice-versa. Assim, como o enquadramento no déficit não é um requisito necessário para ser contemplado no Programa, o PMCMV destinou recursos para viabilizar moradias para populações das camadas mais populares sem, necessariamente, reduzir o déficit habitacional.

Do ponto de vista das políticas públicas, o uso de indicadores sociais é importante elemento para o planejamento, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos governamentais. Neste sentido, a implementação e execução de um programa habitacional sem amparo nos indicadores disponíveis demonstra uma falha – ou, no mínimo, uma fragilidade – na concepção da própria política pública, uma vez que a capacidade de sua avaliação e, consequentemente, de seu aperfeiçoamento fica comprometida. Ainda que o Programa tenha destinado moradias para as populações de baixa renda, que são aquelas que, notoriamente, mais necessitam de atenção do poder público, o PMCMV poderia ter sido mais eficaz no combate ao déficit habitacional caso adotasse critérios mais assertivos na aplicação dos recursos para construção de moradias.

A baixa correspondência entre o déficit habitacional e as unidades contratadas em algumas regiões sugere que ajustes no planejamento e na execução do Programa poderiam

torná-lo mais efetivo. Nesse sentido, a presente análise evidencia a importância de se reavaliar os critérios de distribuição e aplicação dos recursos para políticas habitacionais, como o PMCMV, de modo a minimizar as distorções ocorridas, e permitir que os investimentos em habitação reflitam, de forma mais direta, as carências de habitação de cada região.

Neste sentido, considerando que o déficit habitacional possui diferentes subcomponentes e que o PMCMV é segmentado em faixas de renda, com modalidades e linhas de financiamento distintas, uma análise desagregada e comparativa desses elementos pode fornecer contribuições relevantes para o aprimoramento das políticas habitacionais, permitindo uma melhor compreensão das necessidades específicas de cada grupo e região, além da identificação de correlações entre estes diferentes componentes. Com isso, abre-se a possibilidade de se reavaliar os critérios utilizados pelo PMCMV na distribuição de recursos.

É importante, todavia, destacar algumas delimitações desta pesquisa. A metodologia concentrou-se no déficit habitacional quantitativo, considerando a necessidade de construção de novas moradias para enfrentar problemas habitacionais existentes. Aspectos qualitativos do déficit habitacional, como a inadequação domiciliar, não fizeram parte do escopo deste estudo. Assim, em uma perspectiva mais ampla, futuras pesquisas podem explorar políticas de reforma e melhorias habitacionais, ampliando a compreensão das diferentes necessidades da população.

Outra delimitação refere-se ao recorte regional, focado nas regiões de Minas Gerais, devido à escassez de estudos neste nível territorial. Ampliar essa análise para regiões de outras unidades federativas pode contribuir para uma compreensão mais abrangente da questão, reforçando ou ajustando as evidências encontradas em Minas Gerais sobre as discrepâncias entre o déficit habitacional e a distribuição de recursos para habitação.

Igualmente, pesquisas futuras podem se concentrar, também, em análises intrarregionais, avaliando a correspondência entre destinação de unidades habitacionais e déficit dentro da própria região, de modo a contribuir para formulação de políticas públicas específicas para determinadas regiões de desenvolvimento estabelecidas pelo poder público.

Por fim, embora o desenvolvimento desta pesquisa tenha ocorrido antes da divulgação completa dos dados do Censo Demográfico de 2022, a análise baseou-se nos dados de 2010, por serem contemporâneos à criação e implementação do PMCMV e, por isso, mais aderentes para a avaliação da correspondência entre a alocação de recursos do Programa e o déficit habitacional estimado à época. Este caráter *ex-post-facto* permitiu verificar se os investimentos realizados ao longo da vigência do PMCMV corresponderam às carências habitacionais verificadas nas estimativas da FJP naquele momento.

Diante das evidências e análises apresentadas, esta pesquisa contribui para o campo acadêmico ao ampliar a compreensão sobre a efetividade do PMCMV em um contexto regionalizado, destacando a importância da utilização dos indicadores sociais, em específico do déficit habitacional, para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas habitacionais. No plano prático, os resultados deste trabalho oferecem subsídios para gestores públicos, como a Cohab Minas no contexto mineiro, ao indicar a necessidade de um planejamento mais criterioso e direcionado para que os recursos sejam destinados de forma a atender as áreas com maior déficit habitacional.

Em outras palavras, os resultados da pesquisa sugerem que uma melhor integração entre os indicadores de déficit habitacional e os critérios de alocação dos recursos pode potencializar os efeitos do PMCMV. Por exemplo, ao direcionar os investimentos de forma prioritária para regiões com maior concentração de déficit, como o Norte e o Nordeste do Estado, os gestores públicos podem combater, de modo mais direto e efetivo, as carências habitacionais destas regiões, atendendo de forma mais eficiente a população que mais necessita.

Diante de todo o exposto, com base na análise realizada ao longo da pesquisa, e dos achados que ela proporcionou, formulou-se três recomendações para o aprimoramento da política habitacional no Estado de Minas Gerais: i) a priorização das regiões com maior carência habitacional para destinação de recursos da política habitacional; ii) a importância da adoção de indicadores sociais como critério de decisão para a destinação dos investimentos em habitação, e iii) a promoção de uma maior coordenação entre os órgãos envolvidos na implementação das políticas habitacionais no Estado. Espera-se que essas recomendações forneçam subsídios práticos e estratégicos para o fortalecimento da política habitacional em Minas Gerais, contribuindo para uma resposta mais equitativa e eficaz às necessidades habitacionais da população.

Dessa forma, os resultados desta pesquisa reforçam, não apenas, a importância de uma abordagem regionalizada para a análise de políticas habitacionais, como também oferecem orientações e reflexões para que os gestores públicos possam reavaliar os critérios de alocação de recursos na área habitacional, ao mostrar a necessidade de um planejamento lastreado em indicadores sociais. O desenho de programas habitacionais que leve em conta indicadores de déficit habitacional possibilita que eles sejam mais efetivos e eficazes na redução das desigualdades e na promoção do direito à moradia para as populações que mais necessitam. Assim, a pesquisa enfatiza a necessidade de uma integração entre teoria e prática na formulação de políticas públicas, proporcionando meios para o aprimoramento das políticas habitacionais.

## REFERÊNCIAS


AMARAL, F. G. et al. Déficit habitacional: cálculo do coeficiente de concentração relativa para o Brasil entre 2007 a 2012. **Revista Espacios**, v. 41, n. 10, p. 1–15, 2020.

AMORE, C. S. "Minha Casa Minha Vida" para iniciantes. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Eds.). **Minha Casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11–27.

AZEVEDO, S. DE. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107–119, 1988.

AZEVEDO, S. DE; ANDRADE, L. A. G. DE. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

AZEVEDO, S. DE; ARAÚJO, M. B. Questões metodológicas sobre o "déficit habitacional": o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos Metrópole**, n. 17, p. 241–255, 2007.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. **Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social?** Rio de Janeiro: Ipea, 2015 (Texto para discussão nº 2116).

BANCO MUNDIAL. **Introducing the Adequate Housing Index (AHI): A new approach to estimate the adequate housing deficit within and across emerging economies**. Policy Research Working Paper 9830. Washington DC: Banco Mundial, 2021. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e3820a80-1028-5393-9500-c5e5ccf3976d/content. Acesso em: 20 out. 2024.

BANDEIRA, L. F.; REYES JUNIOR, E. Programa Minha Casa Minha Vida (2012-2016): análise da eficiência relativa dos municípios brasileiros na execução de programas federais. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 2, p. 309–330, 2021.

BLANCO, A. G.; CIBILS, F.; MUÑOZ, A. F. **Procura-se casa para alugar: opções de política para a América Latina e Caribe**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.

BOLAFFI, G. **A Casa das Ilusões Perdidas - aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 29, n. 127, p. 711–732, 1994.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **arq.Urb**, n. 1, p. 70–104, 2008.

_____. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 82, p. 8-14, 2009.

BRASIL. **Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) [...]. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

_____. **Decreto-Lei 2.291, de 21 de novembro de 1986**. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1986.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm. Acesso em 12 set. 2023.

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004.

_____. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 15 set. 2023.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Economia. **Relatório de avaliação: Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília**, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf. Acesso em: 02 out. 2023.

_____. **Lei 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela [...]. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. Ministério das Cidades. **Exposição de Motivos nº 03/2023 MCID/MF**. Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023. Brasília, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Exm/Exm-1162-23.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. **Lei 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida [...]. Brasília: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

BUONFIGLIO, L. B.; BASTOS, R. D. O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras. XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. **Anais [**...] Belo Horizonte: 2011.

CARDOSO, A. L. O déficit habitacional nas metrópoles brasileiras. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 32, n. 1, p. 91–116, 2004.

_____. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Ed.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. **22 anos e política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

CARVALHO, A. DE A. V. DE; MEDEIROS, V. A. S. DE. O papel do programa Minha casa, minha vida no processo de construção das cidades: a perspectiva configuracional. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, p. 396–407, 2017.

CUBERO, M. C.; MENDONÇA, A. R. R. DE. **O FGTS e o financiamento habitacional e de**

**infraestrutura urbana: avanços e recuos (2003-2018)**. Campinas: Instituto de Economia, 2020 (Texto para discussão nº 376).

DOURADO, J.; LUIZ ARAÚJO SOBRINHO, F. O processo de periferização da habitação financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida. **Sociedade & Natureza**, v. 32, p. 740–751, 2020.

DRUMOND, A. M.; RODRIGUES, L. P. D. Análise do policy cycle da política nacional de habitação de interesse social: contribuições de gestores municipais de habitação em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Gestão Urbanabrasileira de ge**, v. 11, p. 1–16, 2019.

ELOY, C. M. DE M.; COSTA, F. DE C.; ROSSETTO, R. Subsídios na política habitacional brasileira: do BNH ao PMCMV. ENANPUR. **Anais** [...] Recife: 2013.

EUCLYDES, F. M. et al. O processo de política pública do "Minha Casa, Minha Vida": criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. 1–20, 2022.

EUCLYDES, F. M.; SILVEIRA, S. DE F. R.; MOREIRA, V. DE S. Avaliação de eficiência do Programa Minha Casa, Minha Vida. EnANPAD. **Anais** [...] São Paulo: 2017a.

_____. "Minha Casa, Minha Vida" Oferta Pública e o déficit habitacional: avaliação de sua eficácia em Minas Gerais. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. **Anais [**...] João Pessoa: 2017b.

FAUSTINO, R. B.; ROYER, L. DE O. O setor imobiliário habitacional pós-2015: crise ou acomodação? **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 53, p. 147–172, 2022.

FERREIRA, G. G. et al. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. 1–15, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil: síntese**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2006**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2011.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012.

_____. **Déficit Habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021a.

_____. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021b.

_____. **Os desafios do cálculo do déficit habitacional frente ao Censo Demográfico de 2022**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023 (nota técnica nº 4).

GENEVOIS, M. L. B. P.; COSTA, O. V. Carência habitacional e déficit de moradias: questões metodológicas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, p. 73–84, 2001.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES JUNIOR, C. A. et al. O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto. **Ambiente Construído**, v. 14, n. 1, p. 177–189, 2014.

GONÇALVES, R. R. **O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda domiciliar**. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para discussão nº 559).

IPEA. **O Programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes: quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social**. Brasília: Ipea, 2012.

JANNUZZI, P. DE M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137–160, 2005.

_____. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6. ed. Campinas: Alínea, 2006.

KLINTOWITZ, D. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 35, p. 165–190, 2016.

_____. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. [s.l.] Fundação Getúlio Vargas, 2015.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a política habitacional?** Rio de Janeiro: Ipea, 2013 (Texto para discussão nº 1853).

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. **O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015 (Texto para discussão nº 2044).

LOCATELLI, P. B. As disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS entre 1998 e 2017. **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 49, p. 787–810, 2020.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1531–1554, 2015.

MARICATO, E. É preciso repensar o modelo. **Revista Arquitetura e Urbanismo**, v. 186, p. 62–65, set. 2009.

MATTOS, E.; SUPLICY, M.; TERRA, R. Evidências empíricas de interação espacial das políticas habitacionais para os municípios brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 4, p. 579–602, 2014.

MEDEIROS, S. R. F. Q.; CHAVES, C.; FREITAS, M. F. Um sonho à venda: a comercialização dos imóveis do PMCMV – faixa 1. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 55, p. 1187–1213, 2022.

MOREIRA, T. A.; RIBEIRO, J. A. Z. M. T. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 35, p. 15–31, 2016.

MOREIRA, V. DE S.; EUCLYDES, F. M.; MARTINS, A. DE F. H. Uma década de " Minha Casa , Minha Vida ": análise da produção científica sobre o programa. **Revista Nau Social**, v. 12, n. 23, p. 801–820, 2021.

MORETTI, R. DE S. As informações sobre as e suas aplicações na carências de infraestrutura qualificação habitacional. In: SANTOS, E. C. (Ed.). **Ensaios e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, p. 435–447, 2022.

NASCIMENTO, D. M.; BRAGA, R. C. DE Q. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 9, p. 98–109, 2009.

NETO, P. N.; ULTRAMARI, C. Política habitacional no Brasil: manifestações territoriais de uma década de habitação social de mercado. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, p. 1–28, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta pra el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: https://unhabitat.org/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe. Acesso em: 28 ago. 2023.

_____. Housing Policies. **Habitat III Policy Papers: Policy Paper 10**. Nova York: ONU, 2017. Disponível em: https://habitat3.org/documents-and-archive/preparatory-documents/policy-papers. Acesso em: 20 out. 2024.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. DE. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRIGUES, L. P. D.; MOREIRA, V. DE S. Habitação e políticas públicas: O que se tem pesquisado a respeito? **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 2, p. 167–180, 2016.

ROLNIK, R.; IACOVINI, R. F. G.; KLINTOWITZ, D. C. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou "rodar" programas? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 2, p. 149–165, 2014.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique**, v. 20, p. 4–5, mar. 2009.

SANTANA, R. B.; ZANONI, V. A. G. Indicadores habitacionais brasileiros: análise comparativa da série histórica 1995-2018. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 53, p. 409–428, 2022.

SCHWARTZMAN, S. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SILVA, M. L. DA; TOURINHO, H. L. Z. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 34, p. 401–417, 2015.

TASCHNER, S. P. O quadro atual da habitação no Brasil: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional. **Revista de Administração Municipal**, v. 39, n. 203, p. 48–58, 1992.

VASCONCELOS, J. R.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. **O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas**. Brasília: Ipea, 1996 (Texto para discussão nº 410).

VETTER, D. M. Problemas conceituais e operacionais na avaliação da 'adequação' das

condições residenciais através de indicadores elaborados com dados dos censos e das PNAD's. **Revista Brasileira de Estatística**, 168. v. 42, n. 168, p. 283–314, 1981.

# APÊNDICE – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

UFSJ
Universidade Federal de São João del-Rei



# DÉFICIT HABITACIONAL E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM MINAS GERAIS

# DÉFICIT HABITACIONAL E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM MINAS GERAIS

Relatório técnico apresentado pelo mestrando José Bonifácio Couto de Andrada ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Pablo Luiz Martins, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



# SUMÁRIO


Resumo 03

Contexto 04

Público-alvo 05

Descrição da situação-problema 06

Objetivos da proposta de intervenção 07

Diagnóstico e análise 08

Recomendações 14

Responsáveis pela proposta de intervenção e data 15

Referências 16

# RESUMO

O Programa Minha Casa, Minha Vida, implementado entre 2009 e 2020, constituiu-se no maior programa habitacional do país, viabilizando mais de 6,5 milhões de unidades habitacionais e contou com elevado aporte de recursos públicos, que superaram os R$600 bilhões.

A literatura é rica de pesquisas e trabalhos técnico-científicos que abordam o PMCMV. Contudo, no que se refere ao impacto do Programa na redução do déficit habitacional, há poucos estudos que exploram a questão, especialmente em escala regional.

Buscando contribuir para preencher esta lacuna, a pesquisa teve, como objetivo, avaliar em que medida a distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida correspondeu ao déficit habitacional estimado nas regiões de Minas Gerais.

Por meio da utilização de indicadores de concentração relativa, foram avaliadas a distribuição do déficit habitacional e das moradias contratadas, permitindo uma comparação objetiva entre essas variáveis. A análise evidenciou a necessidade de aperfeiçoamento dos critérios de alocação dos recursos investidos na redução do déficit habitacional.

Este relatório técnico é apresentado com recomendações que objetivam o aprimoramento da política habitacional em Minas Gerais.



O Programa Minha Casa, Minha Vida, implementado entre 2009 e 2020, constituiu-se no maior programa habitacional do país, viabilizando mais de 6,5 milhões de unidades habitacionais e contou com elevado aporte de recursos públicos, que superaram os R$600 bilhões.

# CONTEXTO

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), implementado entre 2009 e 2020, representou uma das principais políticas habitacionais do país. Com mais de 6,5 milhões de unidades habitacionais contratadas e um aporte financeiro superior a R$ 600 bilhões, o PMCMV atendeu famílias de baixa renda, especialmente aquelas inseridas em contextos de vulnerabilidade social, promovendo o direito à habitação.[1]

À época da implementação do Programa, em 2010, Minas Gerais era segundo Estado com maior déficit habitacional, superior a 557 mil moradias, equivalente a 8% do déficit brasileiro (FJP, 2013). Com grande heterogeneidade territorial e socioeconômica, o Estado apresentava regiões com déficits relativos superiores a 20% da média estadual. Apesar dessa concentração de necessidades habitacionais, a análise dos investimentos do PMCMV revelou um desequilíbrio na distribuição dos recursos em Minas Gerais. Enquanto o Triângulo Mineiro recebeu um volume de contratações que superou em mais de duas vezes o déficit habitacional estimado para a região, as regiões Norte e Nordeste tiveram cobertura consideravelmente inferior às suas demandas, abaixo de 30% do necessário.

Esse panorama evidencia a necessidade de se aprimorar a formulação e a implementação de políticas públicas habitacionais em Minas Gerais. A adoção de indicadores sociais é importante elemento para o planejamento, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas (Januzzi, 2006). No campo da política habitacional, os indicadores de concentração relativa, aplicados nesta pesquisa, podem contribuir para uma distribuição mais equilibrada dos recursos, alinhada às necessidades habitacionais regionais. Além disso, um planejamento mais integrado entre os órgãos estaduais responsáveis pelas políticas habitacionais pode aumentar a eficiência e a efetividade das ações voltadas à redução do déficit habitacional no Estado.

*[1] Base de dados do Programa Minha Casa, Minha Vida do Ministério das Cidades, disponível no Portal de Dados Abertos do Governo Federal*

O déficit habitacional é uma problemática persistente no Brasil, refletindo desigualdades sociais e regionais que impactam diretamente o acesso à moradia



# PÚBLICO-ALVO

O público-alvo desta pesquisa é composto pelos gestores públicos e técnicos responsáveis pela formulação, implementação e avaliação das políticas habitacionais no Estado de Minas Gerais. Em especial, a proposta se destina à Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab Minas), órgão que atuam diretamente na execução dos programas estaduais destinados à redução do déficit habitacional.

Além disso, o estudo pode interessar a gestores públicos e demais órgãos e entidades de outras unidades da federação que enfrentam desafios similares, bem como a pesquisadores e instituições acadêmicas que desenvolvam pesquisas sobre políticas habitacionais e metodologias para sua avaliação.





# DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O déficit habitacional, como um indicador que mede as carências habitacionais, reflete desigualdades regionais e sociais relevantes, sendo um dos principais desafios das políticas públicas no Brasil. O PMCMV tinha como um de seus objetivos reduzir essas disparidades e ampliar o acesso à moradia para famílias de baixa renda em todo o país (Euclydes et al, 2022). Apesar da dimensão do programa e do volume significativo de recursos alocados, poucos foram os estudos que, de fato, analisam os resultados do PMCMV frente ao déficit habitacional, sobretudo na comparação entre a distribuição dos investimentos em relação à distribuição do déficit habitacional.

Embora a literatura sobre o PMCMV seja ampla, observou-se uma lacuna relevante na análise de seus impactos na redução do déficit habitacional, especialmente em escala regional (Neto; Ultramari, 2022). A maioria dos estudos existentes concentra-se na execução do Programa em contextos nacionais ou locais (municipais e metropolitanos), com pouca atenção às disparidades regionais na alocação de recursos e às demandas habitacionais específicas (Moreira, Euclydes e Martins, 2021). Essa ausência de análise detalhada dificulta a avaliação da eficácia do programa em atender às áreas com maior vulnerabilidade habitacional, como evidenciado pelo estudo no caso de Minas Gerais.

Essa lacuna compromete o uso eficiente dos recursos e o enfrentamento das desigualdades habitacionais regionais, destacando a necessidade de revisitar a abordagem adotada e de propor melhorias no direcionamento das políticas públicas.

Neste contexto, a pesquisa contribui, em termos teóricos, para preencher essa lacuna ao analisar, de forma mais direta e com base em indicadores de concentração relativa, a correspondência entre a distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV e o déficit habitacional em Minas Gerais. Em termos práticos, a pesquisa contribui para o aperfeiçoamento das políticas habitacionais no estado, ao fornecer subsídios para um planejamento mais alinhado às necessidades regionais e maior eficiência na alocação de recursos públicos.

A ausência de estudos aprofundados sobre a relação entre o PMCMV e o déficit habitacional em escala regional impede a identificação precisa das limitações e potencialidades do programa, além de dificultar o planejamento de políticas públicas habitacionais mais eficazes e equitativas.

# OBJETIVOS DA PROPOSTA

Esta proposta tem como objetivo apresentar os resultados da pesquisa e recomendar ações que possam contribuir para o aprimoramento das políticas habitacionais no Estado de Minas Gerais, de modo a reduzir as disparidades regionais na alocação de recursos e atender, de forma mais equitativa, às necessidades habitacionais das regiões mineiras.

## Para tanto, o estudo buscou:

i) construir o indicador de concentração relativa do déficit habitacional das regiões mineiras;

ii) construir o indicador de concentração relativa das unidades habitacionais contratadas no PMCMV nas mesmas regiões;

iii) comparar o grau de correspondência entre as moradias contratadas e o déficit existente em cada região mineira.



# DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

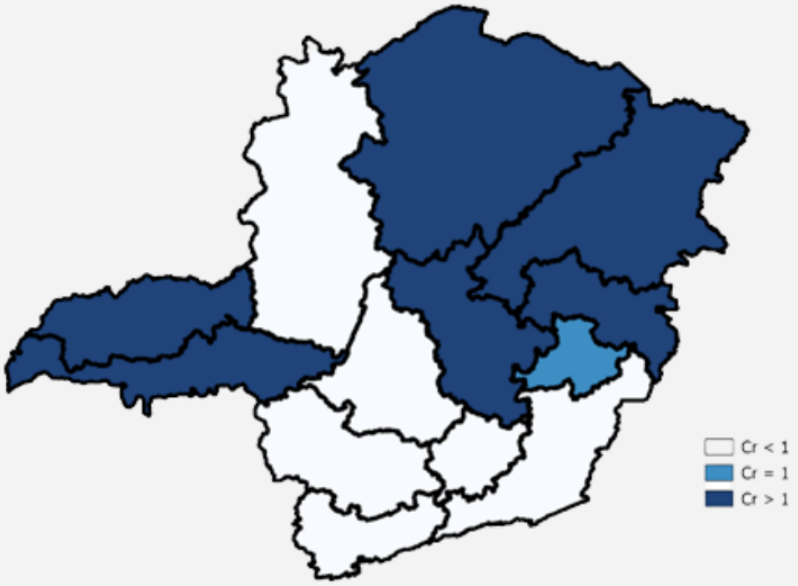
Ao longo da pesquisa, foram construídos os indicadores de concentração relativa do déficit habitacional (CR) e de unidades contratadas (CUH) das regiões intermediárias (RGINT) e imediatas (RGIM) do Estado de Minas Gerais.

- **Análise das regiões intermediárias**

Identificou-se, conforme a Figura 1, que as regiões intermediárias com menor concentração do déficit relativo predominam na porção central (RGINT Divinópolis), em todo o Sul (RGINT Pouso Alegre e Varginha) e na Zona da Mata mineira (RGINT Barbacena e Juiz de Fora), além da parte noroeste de Minas (RGINT Patos de Minas), ao passo que as áreas com maior intensidade do déficit relativo se encontram no Triângulo Mineiro (RGINT Uberaba e Uberlândia), na região de Belo Horizonte, principal centro urbano mineiro, e nas porções norte e nordeste do Estado (RGINT Montes Claros, Teófilo Otoni e Governador Valadares).

O indicador CR expressa o quão concentrado é o déficit em determinada região, tendo como referência de grandeza o déficit de Minas Gerais como um todo, enquanto o indicador CUH expressa a intensidade da concentração das unidades habitacionais contratadas no PMCMV em determinada região, tendo como referência o total de unidades habitacionais contratadas em Minas Gerais.

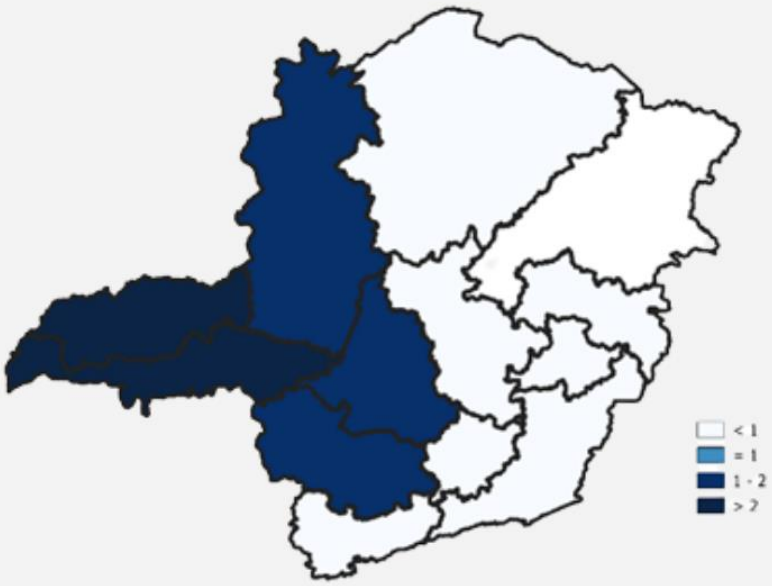
Figura 1 - Indicador de concentração relativa do déficit habitacional por regiões intermediárias mineiras




Fonte: elaboração própria

Por outro lado, pela Figura 2, verificou-se que as regiões intermediárias com menor concentração de unidades habitacionais predominam na porção mais a leste do Estado, tanto na faixa ao norte quanto ao sul (RGINT Teófilo Otoni, Governador Valadares, Ipatinga e Juiz de Fora), bem como nas áreas ao norte (RGINT Montes Claros), centrais (RGINT Belo Horizonte e Barbacena) e no extremo sul de Minas (RGINT Pouso Alegre). Já as áreas com maior concentração de unidades habitacionais, localizam-se no Centro-Oeste mineiro (RGINT Divinópolis), Sul de Minas (RGINT Varginha), na região noroeste (RGINT Patos de Minas) e, com mais intensidade, no Triângulo Mineiro (RGINT Uberaba e Uberlândia).

Figura 2 - Indicador de concentração relativa de unidades habitacionais contratadas por regiões intermediárias mineiras



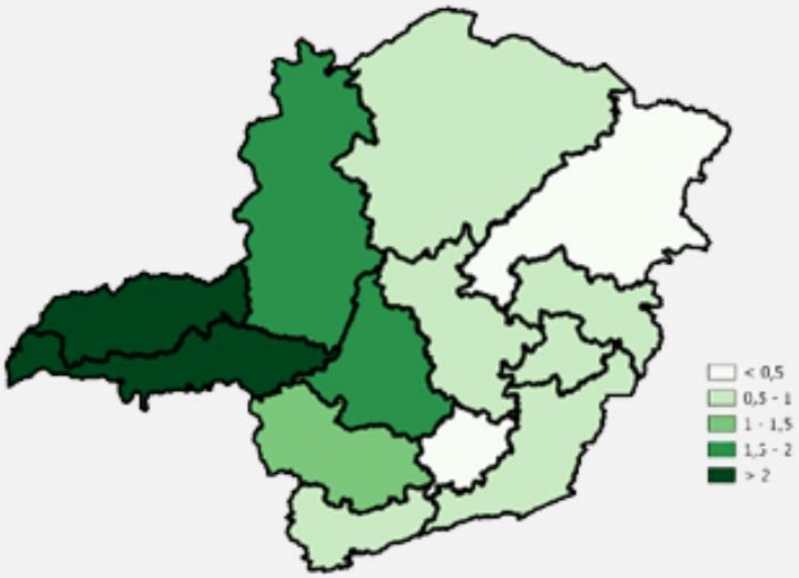

Fonte: elaboração própria



A Figura 3 retrata o nível de concentração de unidades habitacionais das regiões intermediárias, em termos geográficos. Este indicador reflete a relação entre as concentrações relativas de unidades habitacionais e de déficit relativo em determinada área. Assim, caso o nível de concentração relativa seja superior a 1, significa que a concentração de moradias foi maior que concentração de déficit habitacional em dada região, indicando, de forma prática, que tal região recebeu mais moradias do que necessitava efetivamente.

As áreas com menor nível de concentração (indicador inferior à 1) predominam nas porções norte (Montes Claros e Teófilo Otoni), leste (Governador Valadares e Ipatinga), Zona da Mata (Juiz de Fora e Barbacena), extremo sul de Minas (Pouso Alegre) e na região de Belo Horizonte, enquanto as áreas com maior nível de concentração (indicador superior à 1) se encontram no Triângulo Mineiro (Uberaba e Uberlândia), e nas regiões à Oeste do Estado, tanto noroeste (Patos de Minas), centro-oeste (Divinópolis) e sudoeste (Varginha).

Figura 3 - Níveis de correspondência por regiões intermediárias mineiras




Fonte: elaboração própria

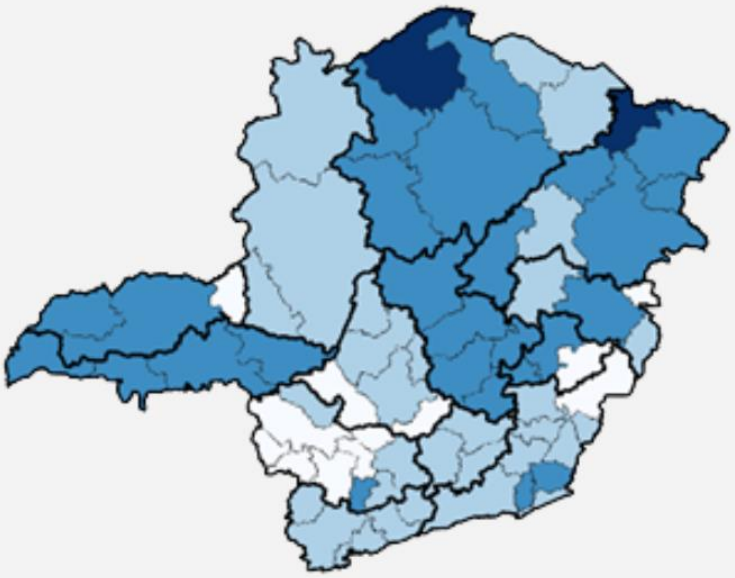


**·Análise das regiões imediatas**

A Figura 4 representa, geograficamente, os indicadores de concentração relativa de déficit habitacional das regiões imediatas mineiras. Verifica-se que as áreas de menor concentração do déficit relativo predominam na porção central (RGINT Divinópolis), em todo o Sul (RGINT Pouso Alegre e Varginha) e na Zona da Mata mineira (RGINT Barbacena e Juiz de Fora), além da parte noroeste de Minas (RGINT Patos de Minas), com alguns pontos isolados na porção nordeste do Estado.

Já as áreas com maior concentração de déficit relativo localizam-se no Triângulo Mineiro (RGINT Uberaba e Uberlândia), na região da capital mineira, e nas áreas norte e nordeste do Estado (RGINT Montes Claros, Teófilo Otoni e Governador Valadares), bem como, pontualmente, na porção sul do Estado. Nota-se, também, as RGIM Pedra Azul e Januária, com concentrações bastante elevadas, representadas pelas duas áreas mais escuras situadas na divisa com o Estado da Bahia.

Figura 4 - Indicador de concentração relativa do déficit habitacional por regiões imediatas mineiras



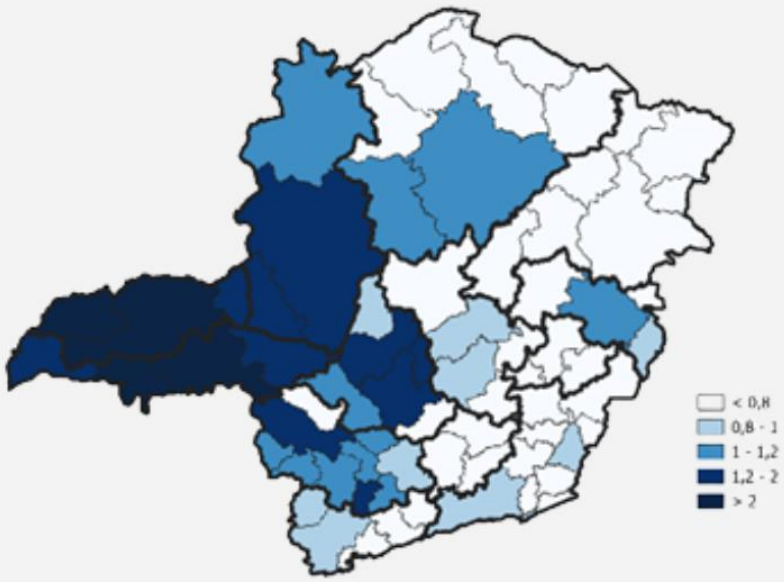
Fonte: elaboração própria



A Figura 5 ilustra os indicadores de concentração relativa de unidades habitacionais das regiões imediatas mineiras. As áreas que possuem menor concentração relativa de unidades contratadas, predominam nas porções norte e nordeste do Estado (RGINT Montes Claros e Teófilo Otoni), bem como nas partes mais centrais, a leste e ao sul de Minas Gerais (RGINTs Belo Horizonte, Ipatinga, Barbacena, Juiz de Fora e Pouso Alegre). Alguns pontos esparsos são encontrados, ainda, no Sul de Minas.

Já as áreas com maior concentração de unidades contratadas localizam-se nas áreas mais a oeste e ao sul do Estado (RGINT Patos de Minas, Divinópolis e Varginha) e, com mais intensidade, no Triângulo Mineiro. Nesta região, destaca-se o nível de concentração não somente das suas duas regiões intermediárias, mas, também, das regiões imediatas de Uberlândia e Uberaba – as duas RGIM com maior concentração em todo o território mineiro. Alguns pontos de maior concentração também são identificados em algumas regiões que compõem a RGINT Montes Claros e Governador Valadares.

Figura 5 - Indicador de concentração relativa de unidades habitacionais contratadas por regiões imediatas mineiras

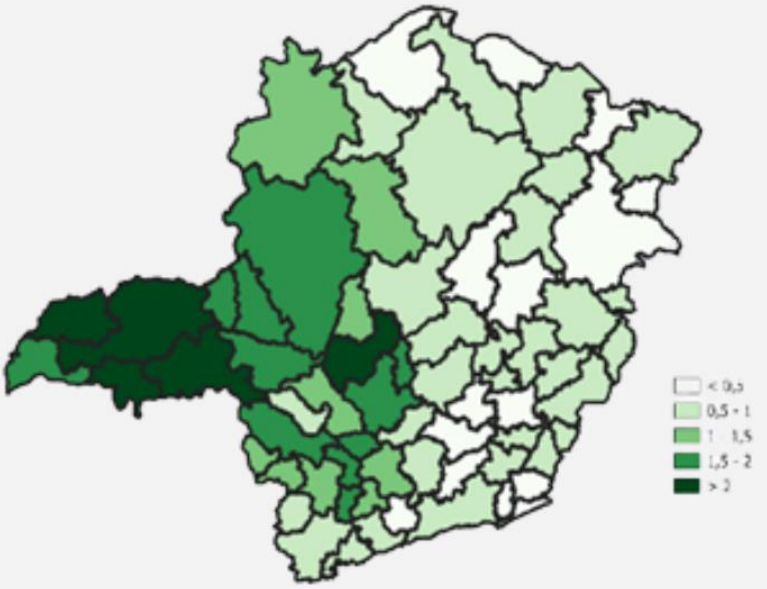



Fonte: elaboração própria



A Figura 6 espacializa o nível de concentração de unidades habitacionais das regiões imediatas. As áreas com baixo nível de concentração (indicador < 1) predominam nas porções norte (Montes Claros e Teófilo Otoni), leste (Governador Valadares e Ipatinga), Zona da Mata (Juiz de Fora e Barbacena), extremo sul de Minas (Pouso Alegre) e na região central de Belo Horizonte. Já as áreas com alto nível de concentração (indicador > 1) se encontram nas regiões à Oeste do Estado, tanto noroeste (Patos de Minas), centro-oeste (Divinópolis) e sudoeste (Varginha). Finalmente, no Triângulo Mineiro (Uberaba e Uberlândia) e em Dores do Indaiá se encontram as regiões imediatas com nível de concentração ainda mais elevado (indicador > 2).

Figura 6 - Níveis de correspondência relativa por regiões imediatas mineiras




Fonte: elaboração própria

Em diversas áreas, especialmente nas que apresentavam maior concentração de déficit, a quantidade de unidades contratadas ficou abaixo do necessário para combater a falta de moradias, em especial nas regiões Norte e Nordeste do Estado. Situação oposta ocorreu na região Oeste de Minas Gerais, que apresentava menor concentração de déficit, mas recebeu grande volume de contratação de unidades habitacionais. Na região do Triângulo Mineiro, esta discrepância foi ainda mais evidente, visto que a destinação de unidades habitacionais superou, proporcionalmente, o déficit verificado em mais de duas vezes.

Os resultados indicaram que, malgrado o PMCMV tenha sido o maior programa habitacional da história brasileira, a distribuição dessas moradias não refletiu, de forma proporcional, o déficit habitacional estimado para as regiões de Minas Gerais.



# RECOMENDAÇÕES

Com base nos resultados da pesquisa, apresenta-se um conjunto de três recomendações que visam contribuir para o aprimoramento das políticas habitacionais em Minas Gerais.

1) Priorização das Regiões com Maior Déficit Habitacional:
A análise revelou que regiões como o Norte e o Nordeste de Minas Gerais apresentam elevados índices de déficit habitacional em comparação com outras áreas do Estado. Contudo, essas regiões receberam uma alocação de recursos consideravelmente inferior à sua demanda. Recomenda-se, portanto, que futuras políticas habitacionais priorizem as regiões com maior déficit habitacional, assegurando que os recursos sejam alocados de forma proporcional às necessidades locais. Esse direcionamento permite um impacto mais significativo na redução do déficit habitacional regional.

2) Adoção de Critérios Baseados em Indicadores Sociais:
Sugere-se a utilização de indicadores sociais, como os indicadores de concentração relativa desenvolvidos nesta pesquisa, como possíveis critérios para a tomada de decisão de alocação de recursos das políticas habitacionais. Esses indicadores permitem identificar, de forma objetiva, as regiões que mais necessitam de investimentos, promovendo uma distribuição mais equilibrada e eficaz destes recursos. A adoção de critérios baseados em indicadores sociais contribui para uma tomada de decisão mais alinhada às necessidades reais da população.

3) Melhoria da Coordenação entre Órgãos Públicos:
Recomenda-se o fortalecimento da integração entre os órgãos estaduais e municipais responsáveis pela implementação das políticas habitacionais. A criação de uma plataforma integrada de dados e monitoramento da execução de políticas habitacionais pode promover maior sinergia entre as instituições, melhorar a transparência na gestão dos recursos e aumentar a eficiência das políticas públicas. Essa integração contribuirá para uma execução mais precisa e para a maximização dos resultados das políticas habitacionais.

Essas recomendações buscam aprimorar as políticas habitacionais às necessidades regionais, para que os recursos sejam alocados de maneira mais efetiva, contribuindo efetivamente para a redução do déficit habitacional mineiro.

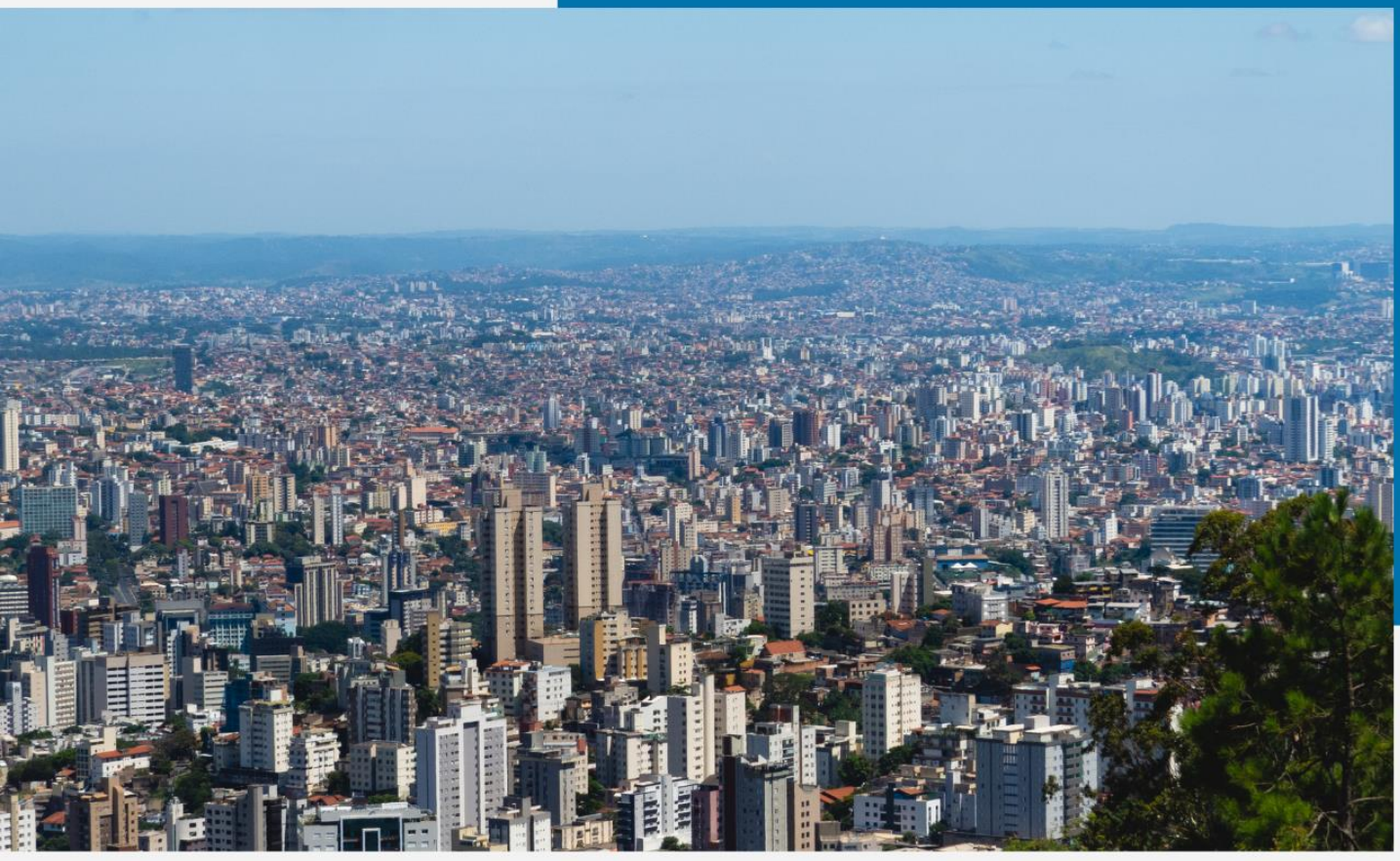
# RESPONSÁVEIS PELAS RECOMENDAÇÕES

**José Bonifácio Couto de Andrada**

Graduado em Direito - Faculdade de Direito Milton Campos (FDMC)
Graduado em Economia - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Pós-graduado em Direito Urbanístico e Ambiental - Puc Minas
Analista de Planejamento e Gestão Governamental da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/MG
Professor da Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC)
Email: jbcandrada@yahoo.com.br

**Pablo Luiz Martins**

Doutor em Ciências da Linguagem - Universidade Vale do Sapucaí (UNIVAS)
Mestre em Ciências Contábeis – Centro Universitário Álvares Penteado (UNIFECAP)
Pós-graduado em Gestão Estratégica de Pessoas – Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ)
Pós-graduado em Direito Tributário – Faculdade de Minas (FAMINAS)
Graduado em Ciências Contábeis – Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC)
Graduado em Administração – Centro Universitário de Tecnologia Avançada (UniBTA)
Professor Associado do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis/DECAC da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ)
Email: pablo@ufsj.edu.br



# REFERÊNCIAS

EUCLYDES, F. M. et al. O processo de política pública do "Minha Casa, Minha Vida": criação, desenvolvimento e extinção. Revista de Sociologia e Política, v. 30, p. 1–20, 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional municipal no Brasil 2010. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

JANNUZZI, P. DE M. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea, 2006.

MOREIRA, V. DE S.; EUCLYDES, F. M.; MARTINS, A. DE F. H. Uma década de "Minha Casa , Minha Vida": análise da produção científica sobre o programa. Revista Nau Social, v. 12, n. 23, p. 801–820, 2021.

NETO, P. N.; ULTRAMARI, C. Política habitacional no Brasil: manifestações territoriais de uma década de habitação social de mercado. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 24, p. 1–28, 2022.

**Discente:** José Bonifácio Couto de Andrada

**Orientador:** Pablo Luiz Martins

Universidade Federal de São João del-Rei

Janeiro de 2025

PROFIAP

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA