

Quanto custa morar longe? Procurando respostas no Programa Minha Casa Minha Vida

Projeto em Parceria CEPESP/FGV e Instituto Escolhas (Financiador)

Coordenação Geral:	Ciro Biderman
Coordenação Executiva:	Claudia Acosta
Pesquisador Principal:	Frederico Ramos
Pesquisadora Associada:	Marta Hiromoto
Assistentes de Pesquisa:	Gabriela Terentim
	Julio Caldeira
	Tainá Pacheco

Sumário Executivo – Draft de referência

Esse estudo apresenta uma análise aprofundada do que significa para os indivíduos a decisão de se morar longe do trabalho ou da escola. Para dar concretude ao estudo analisamos o Programa Minha Casa Minha Vida. A tese principal é que a decisão dos indivíduos pode ser equivocada por dois motivos. O primeiro é que os indivíduos, naturalmente, não levam em conta o custo que geram para a sociedade como um todo ao tomar sua decisão de localização. O caso mais “clássico” pode ser verificado no transporte. Um carro a mais em uma via congestionada aumenta o custo de todos os usuários dessa, mas o “novo” motorista não leva isso em conta ao decidir usar a via. Ao decidir se localizar longe os moradores geram uma série de custos desse tipo (congestionamento, aumento de emissões, etc) a todos os moradores da cidade que, provavelmente, não entra na sua decisão de onde morar.

O segundo motivo pelo qual um morador poderia optar por morar longe seria decorrente da dificuldade de antecipar todos os custos relacionados a essa decisão. O morador pode saber que sua decisão deve implicar em um aumento nos custos de transporte se comparado com uma localização mais central. No entanto, será que o indivíduo tem consciência da possível deterioração da

qualidade das escolas no seu entorno? Será que o indivíduo antecipa que as horas adicionais no deslocamento ao trabalho podem reduzir sua produtividade e, no limite, implicar em trabalhos piores? Ou, ainda, que morar longe pode ter consequências de longo-prazo para as oportunidades de seus filhos?

Quanto Custa Morar Longe?

Nessa pesquisa inicialmente procuramos encontrar o custo de morar longe para o indivíduo levando em consideração diversos custos indiretos como os destacados acima. Esse estudo foi realizado especificamente para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) dada a dificuldade de se realizar tal simulação para a região como um todo. Antes de entrar nos custos, avaliamos o principal benefício e motivador de se morar longe: o preço da terra. O modelo que inaugura o que se denominou de “Nova Economia Urbana” há mais de 50 anos já explicava porque o custo da terra alcança o seu máximo no principal centro de negócios de uma região metropolitana caindo conforme nos afastamos desse centro. Avanços no modelo mostram também que o preço volta a subir relativamente conforme nos aproximamos de sub-centros de atividade. A RMSP apresenta 3 subcentros: em Santana do Parnaíba no noroeste da região, em Guarulhos no Nordeste e no ABC Sudeste da RMSP. Esse modelo é uma aproximação bastante fidedigna para a RMSP que tem sua atividade bastante concentrada no chamado “centro expandido” da cidade de São Paulo como podemos ver no Mapa 1: o preço do metro quadrado de terreno pode chegar a 9 mil reais nas localizações mais nobres da RMSP mas cai para 700 reais na periferia mais extrema.

O mais interessante do modelo de equilíbrio urbano para os nossos fins é que a justificativa para essa queda de preços conforme nos afastamos do centro de negócios se deve ao custo de transportes. Para que um morador aceite incorrer em um custo de transporte mais elevado ao se distanciar do centro, o aluguel deve cair. O custo de transporte inclui uma parcela monetária mas também uma parcela não monetária que corresponde ao custo do tempo. O Mapa 2 ilustra que o custo do tempo aumenta conforme nos afastamos do centro principal da RMSP. Enquanto os moradores do entorno de centro gastam, em média uns 45 minutos para ir ao trabalho, os moradores das periferias gastam mais de duas horas.

Não há nenhuma surpresa nas informações acima. No entanto, esse aspecto do equilíbrio urbano chama atenção para um fato mais ou menos óbvio mas que se deu menos atenção do que seria esperado. Se ao somarmos o custo de deslocamento com o aluguel o dispêndio total é essencialmente o mesmo em qualquer localização, por que uma família pobre optaria por viver muito longe do centro? Uma das explicações mais plausíveis é a dificuldade de acesso tanto ao mercado de aluguel formal como ao mercado de crédito. Nesse sentido, a tarifa de transporte público pode ser considerada como um crédito de longuíssimo prazo que se concede ao usuário. Na prática é muito usual um subsídio cruzado na tarifa o que reforça a decisão de se morar longe já que o aumento no custo (monetário) de transporte público será menos do que proporcional ao aumento da distância. Um motivo adicional é que a parte não monetária por motivos óbvios não exige desembolsos. Para famílias pobres, poder “pagar” parte do seu custo de vida com seu tempo pode representar a diferença entre ter e não ter comida sobre a mesa.

Quando observamos a oferta de serviços essenciais (saúde e educação) na RMSP notamos que esses serviços estão bem distribuídos no espaço. Na realidade, algumas áreas do centro expandido apresentam uma oferta pior do que em algumas periferias. O ponto é que esses serviços são ofertados simultaneamente pelo setor público e pelo setor privado. Como essa análise se concentra exclusivamente na oferta dos serviços pelo setor público, os vazios encontrados no centro expandido refletem a opção das camadas mais ricas por serviços privados. O grande problema desse resultado é que ele precisa ser qualificado, ou seja, qual a qualidade do serviço público ofertado no centro e na periferia é o que precisamos responder. Quando realizamos essa pergunta utilizando o IDEB como medida de qualidade da escola notamos claramente a deterioração da qualidade das escolas públicas conforme nos afastamos do centro expandido: o IDEB médio no centro expandido é da ordem de 5,5 enquanto na periferia é da ordem de 3,5. Infelizmente não temos uma medida de qualidade para os postos de saúde para replicar essa análise.

Ou seja, a vida na periferia é pior do que no centro e as condições de vida se deterioram continuamente conforme nos afastamos do centro. Uma vez mais, as condições melhoram relativamente conforme nos aproximamos dos subcentros discutidos acima. Há alguma universalização na oferta de serviços essenciais porém não acompanhada pela qualidade do serviço que se deteriora conforme nos afastamos do centro. Há certamente diversas outras formas de deterioração que não conseguimos observar a partir de dados secundários. No entanto, uma maneira de comprovar a queda da qualidade de vida nas periferias é observando o aumento na probabilidade de homicídio conforme nos afastamos do centro. Esse mapeamento reforça o mesmo resultado obtido nas demais análises: a probabilidade de homicídio nos extremos da RMSP é quatro vezes maior do que no centro expandido.

A queda na qualidade de vida e a deterioração dos serviços conforme nos afastamos do centro não faz parte do modelo tradicional de equilíbrio urbano. Mas a queda na qualidade de vida deveria vir acompanhada de uma redução no preço da terra seguindo o mesmo raciocínio do modelo canônico. De fato, avanços em economia urbana indicam esse resultado. Uma vez mais precisamos entender o significado dessa “compensação” via preço da terra. Toda redução desse valor é “paga” com maior custo de transporte, piores serviços, maior criminalidade, enfim, uma piora generalizada na qualidade de vida e nas oportunidades dos moradores. A decisão de morar longe traz uma série de custos para a família bem além do custo de transportes. O quanto as famílias sabem ou conseguem levar isso em consideração quando decidem onde morar não está tão claro.

Essa decisão de moradia tem consequências para dois outros atores além das famílias. A consequência para a cidade é o aumento dos congestionamentos visto que as pessoas precisam se deslocar em maiores distâncias. Esse mesmo fato faz com que aumentem as emissões, se reduza a área agricultável, a oferta de espaços rurais, entre outros fatores deletérios. Esses custos denominamos de custos para a cidade. Como discutimos no início, esses custos não são levados em conta integralmente na decisão das famílias pois as mesmas não consideram o que estão causando de custo nos outros moradores ao tomar sua decisão individualmente. Por exemplo, se tomarmos a emissão de Material Particulado, moradores no centro expandido são responsáveis por emissões de até 60mg por viagem enquanto os moradores dos extremos da RMSP emitem mais de 320mg por viagem de automóvel. Essa estimativa leva em conta os deslocamentos efetivos das pessoas, não o que elas emitiriam se tivessem que se deslocar todos os dias para o centro.

O terceiro “ator” a sofrer as consequências de morar longe é o próprio governo, sobretudo os governos municipais. O governo precisa levar infraestrutura de água, esgoto, sistema viário, transporte público entre outros serviços de utilidade pública até localidades remotas, o que não seria necessário se a cidade fosse mais compacta. O mesmo vale para os serviços essenciais. Na prática muitos governos em países em desenvolvimento acabam não levando o serviço impondo o custo para o morador novamente. Evidentemente esse comportamento está limitado no tempo. Na prática os governos atrasam o fornecimento dos serviços muitas vezes por mais de uma década. Mas esse não é o ponto aqui. Se o governo atrasa está criando uma dívida para os próximos governos.

Retomando o grande ponto de decisão das famílias mais pobres de morar longe – conseguir pagar pela terra – uma maneira de se resolver esse problema seria fornecendo recursos para a família. Na realidade, precisamos lembrar que o problema não se resume ao recurso mas também no acesso ao crédito. Não tem muito sentido adquirir um bem de prazo tão longo como um imóvel sem se utilizar de crédito. O problema é que as famílias mais pobres não têm acesso ao mercado de crédito pois não têm como oferecer garantias à instituição financeira sobretudo no Brasil onde não é permitido desapropriar famílias de seu único imóvel. Adicionalmente os sistemas de crédito usuais exigem uma poupança prévia o que é complexo para famílias de baixa renda.

Essa é a origem dos programas de financiamento à habitação social. Os programas buscam simultaneamente fornecer recursos às famílias mais pobres e dar acesso ao mercado de crédito para fins habitacionais. A opção por subsidiar o consumo de um bem específico ao invés de transferir renda diretamente para as famílias é garantir um aumento do consumo desse bem (serviços habitacionais nesse caso). “Aumento do consumo” significa um maior investimento em habitação nesse contexto. Por exemplo, comparado com o mercado informal, a habitação financiada via programa habitacional deveria ter todos os serviços de utilidade pública (esgoto, água, energia, etc.). Também a localização mais central exige um investimento maior em habitação.

Os motivos pelos quais o governo estaria interessado em aumentar o investimento das famílias em habitação estão completamente imbricados com a discussão anterior. O programa habitacional deveria impedir localizações que gerassem todos os custos discutidos anteriormente para as famílias, para o governo e para a cidade. Assim, além de distribuir renda um programa habitacional bem sucedido deveria reduzir alguns custos para o governo e para a sociedade. Nesse sentido o programa seria mais eficiente do que uma transferência direta de renda. No entanto, não é o que se observa na prática. Os programas habitacionais sistematicamente oferecem localizações tão ruins ou até piores do que o mercado informal e até sem oferta de serviços de utilidade pública.

O Programa Minha Casa Minha Vida

No Brasil, após vários anos sem nenhum programa habitacional, o governo do então presidente Lula lançou, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O PMCMV é o maior Programa habitacional já implantado no Brasil, são 4,44 milhões de unidades habitacionais contratadas até dezembro de 2016. A título de comparação, o Programa do BNH (Banco Nacional de Desenvolvimento), criado em 1964 e extinto em 1986, e que por meio do Sistema Financeiro Habitação (SFH) garantia a execução do Plano Nacional de Habitação, financiou em vinte e dois anos

do Sistema, 4,43 milhões de unidades. O PMCMV, em oito anos de existência, já contratou o mesmo volume de unidades; apenas da Faixa 1 foram firmados contratos de 1,76 milhões de unidades.

O programa atua em dois segmentos: na habitação de interesse social (HIS) e na habitação de mercado popular (HMP). No seguimento de HIS o programa beneficia famílias de baixa renda e no seguimento de HMP beneficia famílias de classe média baixa. Essa distinção é feita através de cortes por faixa de renda que distinguem as regras de operação do programa, bem como a forma de tomada de benefício e o tamanho do subsídio. A faixa 1 é considerada de HIS e as faixas 2 e 3 de HMP. O que faz sentido para a nossa análise é evidentemente a faixa 1. Para população atendida pela faixa 1 o subsídio pode cobrir até 90% do valor total do imóvel.

O grande ponto é que, da maneira como foi institucionalizado, o PMCMV faz com que o interesse de todos os atores envolvidos seja de maximizar a quantidade de unidades produzidas. A Caixa Econômica Federal (CEF), empresa controlada pelo governo federal, é a instituição financeira responsável pelo fornecimento e administração do crédito. No caso da faixa 1 a CEF é quem aprova a obra que, portanto, acaba sendo semelhante a uma contratação direta pelo setor público. Para a CEF, quanto maior o número de unidades maior o orçamento sob seu controle. Como o valor por unidade está dado e o risco de crédito é absorvido integralmente pela CEF, para a construtora quanto maior o número de unidades maior o lucro.

O município em princípio tem um papel secundário visto que não aporta recursos necessariamente. Essa interpretação da literatura, no entanto, parece um pouco precipitada. Em primeiro lugar o município é o responsável pelo cadastramento e seleção dos beneficiários. Esse é provavelmente o maior interesse eleitoral que um político pode ter em uma política pública. Quanto maior o número de unidades mais votos potenciais. O segundo ponto é que o modelo institucional do PMCMV é totalmente aberto a fundos adicionais. Se o município tiver recursos esses podem ser trivialmente adicionados ao programa. O problema é que a grande maioria dos municípios brasileiros não têm recursos. De todo modo, não está claro se uma participação mais ativa do município induziria a formação de assentamentos com menos unidades e com mais qualidade.

O fato é que esse grupo populacional sempre esteve alijado do mercado imobiliário. O PMCMV faz uma tentativa de trazê-los para esse mercado. A limitação de renda associada à prioridade para famílias em áreas de risco, mulheres chefe de família e com pessoas portadoras de deficiência procura garantir ainda mais focalização ao programa. Assim, a institucionalização do PMCMV prima muito pela focalização em uma classe para a qual o fornecimento de moradia digna é altamente problemático em qualquer país em desenvolvimento.

Por outro lado, o que a análise deixa claro é que, no caso da Faixa 1, o beneficiário praticamente não tem voz. Como o valor é altamente subsidiado, os usuários tendem a aceitar ofertas inferiores à sua localização corrente para reduzir gastos com aluguel e/ou aumentar o patrimônio no médio prazo ou ainda revender seu imóvel caso já seja proprietário no mercado informal. Assim, uma forma natural de dar mais voz aos beneficiários seria aumentar sua participação no valor total do imóvel. Isso significaria, em geral, que os gastos com moradia poderiam aumentar ao tomar a decisão de entrar no programa. Esse aumento poderia, no limite, impedir a entrada das classes mais baixas. Porém, poderia ser simplesmente rateado em um prazo mais longo. O PMCMV exige que a parcela

do beneficiário seja paga em 10 anos; um prazo não usual no mercado de crédito imobiliário mundial.

Essa mudança na política só faria sentido se as incorporadoras passassem a correr o risco de (insuficiência de) demanda. Quando a responsabilidade por garantir a escolha dos beneficiários é da incorporadora ela precisa garantir que sua oferta seja atraente. A incorporadora teria que encontrar uma localização que ao mesmo tempo viabilizasse o limite de valor e atraísse compradores. O mercado faria o seu papel, levando a localizações mais racionais. Fácil de falar, difícil de fazer. Para que isso aconteça de fato é necessário uma mistura de renda nos empreendimentos pois, se pretendemos atingir todos as camadas, sempre haverá um grupo que necessita de fato subsídios realmente elevados e, portanto, com uma demanda bastante inelástica.

Uma evidência indireta de que uma maior participação do beneficiário poderia mudar as características do programa encontra-se na modalidade “Entidades”. Essa modalidade representou uma parcela mínima da produção de unidades mas traz um modelo distinto de produção. Nesse caso, adiciona-se um ator ao processo, a Entidade Organizadora (EO), pessoa jurídica sem fins lucrativos (pode ser associação, cooperativa, sindicato ou poder público) que contrata e/ou forma parceria com a Caixa e possui a competência para viabilizar a execução do empreendimento. Ocorre que os projetos executados dessa forma são via de regra melhor localizados e possuem atributos em geral superiores. Ocorre que, em muitos casos, as EOs são formadas pelos próprios beneficiários.

Quando observamos a sequência de passos necessários para se iniciar um conjunto notamos uma potencial falha institucional em termos do trâmite financeiro. Uma das grandes vantagens da titulação segundo alguns autores (notadamente Hernan de Soto). Ainda que esse argumento não encontre evidência na literatura, que seja do nosso conhecimento, ele faz sentido lógico. No entanto o programa não explora essa possibilidade de forma alguma. A CEF analisa o crédito do tomador e passa a enviar boletos. O PMCMV poderia ser tratado como uma variação do microcrédito. Ignorando o subsídio pois o mesmo não entra na relação financeira do beneficiário (que se torna um mutuário) com a CEF o valor é bem maior em termos de estoque do que uma típica operação de microcrédito. A questão é como trazer esse mutuário para o sistema financeiro. Certamente há opções dentro do mundo de “Fintech” que poderiam se aproveitar e colocar essa família no sistema financeiro. Na realidade, em um ambiente de tecnologia, esse volume de famílias tem um alto valor de mercado que poderia ser capitalizado no investimento. Essa é uma oportunidade perdida pela política pública inerente ao seu desenho institucional.

Analisando as exigências do programa o que se nota é um grande cuidado com dois pontos em particular. Em primeiro lugar, o terreno precisa ser alienado à CEF independente de ser uma doação ou adquirido diretamente pela construtora. Para alienar o terreno o mesmo deve estar totalmente formalizado. Assim, as unidades produzidas pelo PMCMV sempre terão um título de propriedade incontestável. O segundo ponto é o grande número de regulamentos com relação às características construtivas do imóvel. Os parâmetros construtivos garantem um padrão mínimo que acaba sendo o padrão único: uma construtora propondo padrões superiores dificilmente ganharia a licitação.

As exigências em relação à formalidade do terreno e dos parâmetros de construção contrasta com as exigências em relação aos serviços de utilidade pública. Por exemplo, não há nenhuma restrição

para que se inicie a obra sem que o solo tenha serviços básicos. Para conjuntos com mais de 500 unidades habitacionais se exige a assinatura de um termo de compromisso por parte do município de garantir os suportes urbanos. Porém, não está claro qual a consequência de não se cumprir o “Instrumento de Compromisso”. Finalmente, destina-se 5% do valor da obra para infraestrutura o que em muitos casos representa uma quantia quase simbólica.

Talvez seja esse o sentido da crítica da literatura afirmando que o município tem participação bastante limitada no programa. Certamente não há limitação institucional à participação do município que, diga-se de passagem, é em geral o responsável pela solicitação de recursos junto ao governo federal. Pode ser que na prática os municípios não tenham espaço para influenciar na execução da política pública. O que sim, se nota de uma análise puramente institucional, é que o município pode sim se esquivar de participar mais intensamente na implementação do programa. Após solicitar o recurso o município pode não ter nenhuma participação no mesmo. Nesse sentido, essa é uma falha institucional que potencialmente poderia gerar empreendimentos sem condições mínimas de infraestrutura. Insistindo um pouco nesse ponto. Institucionalmente os municípios têm toda condição de influir no programa. Se os mesmos não estão influenciando pode ser por uma decisão própria alavancada pela falta de recursos ou por um processo informal no qual a CEF e a incorporadora acabam por alijar o município do processo.

Finalmente, a única exigência do programa em relação à localização é que o terreno esteja localizado dentro da malha urbana ou em área de expansão urbana, conforme o respectivo plano diretor municipal. Ocorre que a malha urbana em geral é bastante ampla no Brasil pois é também a que define se o imposto sobre a propriedade será urbano (e, portanto, faz parte da arrecadação da prefeitura) ou rural (nesse caso compondo a arrecadação federal). Adicionalmente o município em princípio poderia alterar o perímetro urbano se assim o desejasse ainda que, para isso, necessitaria da aprovação da câmara municipal.

Em resumo, a análise institucional do programa revela uma grande preocupação com o grau de focalização do mesmo. Há também uma grande preocupação com a formalização do terreno e com os parâmetros construtivos. Essa preocupação não se repete em relação ao fornecimento de infraestrutura e à localização do conjunto habitacional. Observando a maneira como o programa foi institucionalizado, notamos que há uma margem considerável para que esses fatores sejam ignorados sem que se responsabilize os atores chave da implementação da política. A seguir apresentamos as evidências disponíveis em relação a esses dois aspectos fundamentais que a institucionalização do programa não garante *per se*.

PMCMV, oferta de infraestrutura e localização: uma avaliação preliminar

Como ainda não temos o censo de 2020 e o PMCMV praticamente não implementou nenhum conjunto antes de 2010 (as contratações se iniciam em 2009) a análise da oferta de serviços de utilidade pública se torna complexa. Mesmo com dados censitários, dado que os setores onde os conjuntos são implantados estão em geral localizados na periferia, os setores muitas vezes são grandes demais para que sua média reflita a oferta de infraestrutura do local onde se implementou o conjunto. Vale lembrar que o censo apenas reflete as características de domicílios ocupados. Sem informação censitária a saída é comparar os dados na escala do município.

A forma adotada para avaliar a cobertura de infraestrutura e a localização dos empreendimentos foi comparando municípios com muitas unidades do programa com municípios com poucas unidades produzidas. Poderíamos potencialmente avaliar municípios com o programa versus municípios sem o programa. Ocorre que o programa foi implementado em praticamente todos os municípios do país e os municípios para os quais não houve entrega são muito distintos dos demais. Adicionalmente, aproveitamos do fato de que há levantamento de cobertura de água e esgoto em anos intercensitários e que é possível localizar novos desenvolvimentos através de fotos de satélite potencialmente para qualquer ano.

Impacto demográfico

Antes de avaliar os dados na escala municipal utilizando as bases disponíveis para tal é fundamental saber se o PMCMV gerou imigração entre municípios ou não. Eventuais movimentos migratórios, podem nos levar a confundir as mudanças na oferta de serviços ou no ritmo de novos desenvolvimentos com um efeito direto do programa. Há duas maneiras de observar a dinâmica populacional na escala municipal sem contar com dados censitários. O primeiro é a projeção populacional do IBGE. Esse dado é problemático pois pode não captar justamente o que se está buscando visto que trabalha com registros de natalidade e mortalidade e com um modelo migratório implícito. O segundo dado pode ser obtido a partir do cadastro eleitoral. Esse dado também não é totalmente confiável visto que as pessoas podem demorar para alterar os dados desse cadastro.

De todo modo, a análise preliminar partindo dos dados disponíveis indica que o efeito do PMCMV sobre a demografia parece não ser significativo. Em termos gerais, a taxa média de crescimento populacional no período foi de 0,88%, para municípios com contrato e 0,85%, municípios sem contrato, ou seja, muito similar. Quando se analisa a taxa média de crescimento de eleitores de 2008 a 2016, nota-se que municípios sem contratos firmados apresentam crescimento médio de 1,63%aa contra crescimento inferior de municípios com contratos, 1,59%aa. Ainda que seja imprecisa essa informação indica que o programa não deve ter gerado movimentos migratórios significativos.

Temos dois motivos para acreditar que esse é o caso, ou seja, de fato o programa não gerou movimentos migratórios significantes. Em primeiro lugar o programa originalmente exigia um certo número de anos de residência no município para que a família se candidatasse. Ainda que essa cláusula (que evidentemente atrapalhava a focalização do gasto) tenha sido excluída na última versão do programa, os municípios ainda podem adicioná-la se considerarem cabidas. Além do mais, observando a distribuição do número de unidades entregues em relação ao estoque de domicílios em 2010 notamos que em mais de 90% dos municípios o PMCMV entregou um volume que representava menos do que 10% do estoque. Esse volume é compatível com o déficit habitacional da grande maioria de municípios brasileiros. Finalmente, 96% dos municípios firmaram contratos com o PMCMV.

Com isso, não obstante o seu volume impressionante, o PMCMV aparentemente não induziu migração. Dado esse achado, podemos ficar mais tranquilos em associar as mudanças na oferta de serviços de utilidade pública bem como a dinâmica de localização dos novos investimentos com o programa.

Evolução da oferta de solo servido e o PMCMV

Como comentamos, para tentar verificar indiretamente se o PMCMV teve impacto na oferta de solo servido comparamos municípios com um volume maior de unidades em relação ao estoque inicial de domicílios com municípios com menor proporção de unidades. Em particular, nessa análise, comparamos municípios acima da mediana de proporção do número de unidades em relação ao estoque com municípios abaixo da mediana. Evidentemente esses municípios podem ser não comparáveis pois a decisão do número de unidades não é aleatória. Assim, buscamos um grupo de municípios entre os escolhidos que estejam o mais próximo possível, em termos de variáveis observadas, para os nossos fins.

A cobertura de água no país está próxima da universalização e, portanto, não deve ter valor significativo na composição do preço da terra. A maioria dos municípios já tem uma cobertura de mais do que 90% dos domicílios. Ainda assim, quando observamos a dinâmica desses dois grupos que partem essencialmente da mesma cobertura (por construção) notamos que a proporção de cobertura para os dois grupos vai se distanciando de 2010 a 2013 voltando a se encontrar em 2014. O máximo de distância ocorre em 2013 onde os municípios acima da mediana apresentam uma cobertura média no fornecimento de água da ordem de 90% enquanto os municípios abaixo da mediana apresentam uma cobertura da ordem de 92% sendo que ambos partiram de uma cobertura da ordem de 91%. Esse diferencial colapsa novamente em 2014 com uma proporção de cerca de 92% para os dois grupos de municípios.

Essa dinâmica poderia sugerir um certo lapso de tempo entre a implementação do programa e a oferta de serviços ligados ao solo mas a evidência é bastante questionável dada a pequena magnitude. Mesmo que esse comportamento de fato revele um lapso de tempo esse seria pequeno sobretudo se considerarmos que as entregas do PMCMV estavam aumentando ao longo do período. No entanto, acreditamos que essa evidência deva-se ao fato de que a cobertura de água esteja próxima da universalização no país.

Situação bastante distinta ocorre com a rede de esgotamento. A proporção de domicílios cobertos pela rede de esgoto está abaixo de 60% para a grande maioria dos municípios brasileiros. Portanto, está longe de universalizado o que implica que a oferta de esgotamento deve impactar o preço da terra. Montamos novamente uma base comparável de municípios (abaixo e acima da mediana em relação à proporção de unidades do PMCMV). Por construção a cobertura desses dois grupos era da ordem de 53% para ambos os grupos em 2008. O acesso à rede de esgoto cresceu consideravelmente nos últimos anos (mas segue longe da meta do milênio). De fato os municípios em ambos os grupos aumentaram consideravelmente a cobertura em seis anos, cerca de 10%. Porém os municípios abaixo da mediana aumentaram a cobertura a uma taxa maior do que os acima da mediana aumentando a distância entre os dois grupos nesse quesito: em 2014 a cobertura de esgoto para os municípios abaixo da mediana alcançou 62,9% contra 60,6% do grupo com mais unidades entregues.

Esses resultados, ainda que indiretos, estão indicando que o PMCMV, se algo, está piorando a cobertura média de esgotamento e não teve efeito sobre a cobertura de água. O esperado seria exatamente o oposto. A população atendida pela faixa 1 é justamente a população para a qual a

cobertura de esgoto é baixa. Imagine que todas as unidades do programa estivessem servidas o que seria o esperado. Dada a evidência de que o programa não induziu migração, deveríamos estar convertendo mais unidades não servidas em servidas nos municípios com uma maior proporção de unidades do PMCMV do que nos municípios com uma menor proporção. Assim, mesmo no caso da água no qual a evidência é de uma performance parecida, o programa ainda estaria abaixo de sua expectativa de reduzir a precariedade habitacional. Claro que é possível que o tempo de ajustamento seja maior no caso do esgoto do que no caso da água. Ainda assim isso significaria que as famílias estariam ocupando a moradia ainda sem serviço de esgoto o que vai contra a lógica de um programa de habitação social.

Novos desenvolvimentos e o PMCMV

Outro objetivo de um programa de habitação social é melhorar a localização dos mais pobres dentro da cidade. Como discutimos, a componente de crédito já é capaz de melhorar a localização visto que um dos motivos que leva as classes mais baixas para ocupações periféricas é a dificuldade de acesso ao crédito. Isso porque os custos de deslocamento, se capitalizados, representariam uma parcela considerável do valor do imóvel. Dessa forma, o simples acesso ao crédito imobiliário já poderia permitir uma melhor localização. Adicionalmente a má localização tem consequências para a cidade como um todo ao aumentar os custos de deslocamento para todos os moradores e pode colocar a família em uma armadilha de pobreza pois as crianças não terão acesso a diversas facilidades que podem fazer a diferença na sua formação.

Assim famílias beneficiárias do PMCMV poderiam estar dispostas a pagar mais por uma localização melhor. E o governo local deveria estar disposto a aumentar o subsídio para garantir uma localização melhor para essas famílias o que reduziria o custo para todos os moradores da região. Finalmente essa seria uma política que poderia reduzir a desigualdade de oportunidades e, portanto, o retorno para o governo central seria mais alto do que os programas convencionais de transferência de dinheiro como o Bolsa Família. Assim, do ponto de vista teórico, a família, o governo local e o governo federal deveriam estar interessados em melhorar a localização das famílias de baixa renda e esse seria um dos grandes atrativos de um programa de habitação social.

Para estimar o impacto do PMCMV na localização dentro das cidades utilizamos medidas de espalhamento (*sprawl*) propostas pela literatura. Toda a nossa análise se deu nos novos desenvolvimentos das cidades que compõem 18 regiões metropolitanas (Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Santos, São Luís, São Paulo, Teresina e Vitória). Observamos inicialmente os “pixels” (áreas de 30x30m) onde houve ocupação entre 2005 e 2015. Em seguida comparamos os novos desenvolvimentos entre 1995 e 2005 com os novos desenvolvimentos entre 2005 e 2015. Semelhante à análise anterior de cobertura de infraestrutura, comparamos os municípios com um grande investimento do programa com municípios com um investimento mais baixo. Nesse caso, porém, utilizamos um contínuo de unidades em relação ao estoque de domicílios ao invés de comparar municípios acima e abaixo da mediana.

Os “novos desenvolvimentos” são pixels que não estavam ocupados no ano base mas que foram ocupados ao longo do período em análise. Um novo desenvolvimento pode ocorrer dentro da

mancha urbana o que chamaremos de “preenchimento”; fora da mancha urbana mas estendendo a mesma o que chamaremos de “extensão”; e fora da mancha urbana mas distante da mesma (mais de 200m de distância) o que chamaremos de “salto”. Uma região metropolitana pode se desenvolver preenchendo seus espaços vazios ou se estendendo. Isso depende evidentemente da oferta de solo interna à mancha urbana. O desenvolvimento saltando a mancha urbana é que representa algo problemático em geral.

A primeira conclusão é que os municípios com mais unidades relativas do PMCMV tiveram mais novos desenvolvimentos do que os municípios com um menor número de unidades. Esse resultado não é uma surpresa exatamente: os novos conjuntos são exatamente novos desenvolvimentos. Porém, o fato do programa não ter aparentemente impacto demográfico poderia potencialmente levar ao resultado de que cidades com um maior número de unidades estivessem equalizadas com cidades com menor número de unidades do PMCMV em termos de novos desenvolvimentos. Esse resultado não significa que o PMCMV esteja gerando maior espalhamento mas indica que o programa consome solo de maneira intensa.

Quando comparamos a mudança na tendência, ou seja, o que estava ocorrendo nos municípios entre 1995 e 2005 e o que passou a ocorrer entre 2005 e 2015, o quadro muda. O volume de investimento do PMCMV essencialmente não alterou o ritmo de ocupação do solo seja em termos de salto seja em termos de extensão. No entanto, alterou o ritmo de preenchimento das cidades: quanto maior o número de unidades relativas do PMCMV menor o uso de espaços vazios dentro da mancha urbana. Um aumento de 10% no número de unidades está associado a uma redução de 2,5% na proporção de novos desenvolvimentos dentro da mancha urbana.

Esse resultado confirma em certa medida a intuição de que o programa não estaria melhorando a localização das famílias de baixa renda. Dada toda a discussão acima sobre os incentivos políticos esse resultado era esperado. O resultado é ainda um pouco mais preocupante; o PMCMV está reduzindo os incentivos para as localizações mais centrais. Essa é uma qualificação importante. Os conjuntos do PMCMV, na média, não está localizando seus conjuntos em áreas muito afastadas. O que está fazendo é reduzindo o incentivo ao uso de terrenos localizados mais centralmente. Esse já é um avanço em relação aos programas de habitação dos anos 1970. Na realidade, em comparação com outros programas latino-americanos, o PMCMV estaria entre os melhores programas da região. Não que isso justifique suas falhas.

Combinando as partes: solo servido e localização

Na análise que procura entender “quanto custa morar longe” explicitamos que o nosso conceito de “morar longe” não se refere apenas à distância do centro de uma região metropolitana. Morar longe se refere muito mais a estar longe dos serviços públicos. Por exemplo, uma localização periférica ao lado de um trem suburbano com um nível de serviço razoável, com solo servido e os demais serviços básicos como educação e saúde não está longe no sentido que queremos dar ao termo nessa análise. Nas seções anteriores discutimos o solo servido e a localização dos empreendimentos separadamente. Nessa seção observamos a localização de cada empreendimento focalizando nesses dois aspectos simultaneamente.

Ao contrário das análises anteriores onde comparávamos os municípios em função do número relativo de unidades produzidas pelo PMCMV, nesse caso observamos empreendimento por empreendimento. Observamos as condições do setor censitário onde foi construído o conjunto antes da construção. Idealmente gostaríamos de observar também as condições após a construção, mas esse dado ainda não está disponível. De toda forma, a condição pré-existente nos mostra em quais condições o empreendimento foi implantado. É possível que o solo tenha sido servido a posteriori, mas isso implica em um custo considerável para o município que não foi considerado no cálculo de custo do empreendimento.

Quando comparamos a localização dos empreendimentos com o padrão dos novos desenvolvimentos nas respectivas cidades notamos que as condições mudam radicalmente em função da região onde se localiza o empreendimento. No norte e nordeste os setores censitários onde os empreendimentos do PMCMV se localizaram são consideravelmente piores do que a média da região (que já é baixa) e também piores do que a médias dos setores onde ocorreu um novo desenvolvimento. O caso mais radical ocorre na Região Metropolitana de Manaus (RMM) onde quatro empreendimentos estão localizados a mais de 170km do centro do município sede dentro do perímetro urbano de Itacoatiara, outros dois a mais de 110km. Todos os empreendimentos da RMM se localizaram nos setores censitários com menor proporção de solo servido em termos de esgoto e pavimentação de toda a região.

Observando os mapas que permitem a comparação entre a oferta de solo servido no setor censitário onde o conjunto se localizou e a sua localização na classificação utilizada na seção anterior notamos que essa classificação acaba por esconder detalhes relevantes quando trabalhamos na escala do empreendimento. Essa não é uma crítica à classificação proposta por Solly Angel que resolveu uma série de questões sobre espalhamento na escala metropolitana. Mas mostra que ainda há o que avançar na escala do empreendimento. Por exemplo, os conjuntos construídos a 110km de distância do centro de Manaus foram considerados extensão e não salto. Isso porque estão localizados a menos de 200 metros de uma pequena ocupação que já existia em 2005. Esse padrão se repete em diversas regiões metropolitanas.

Um outro problema com essa medida quando trabalhamos com a unidade de análise do conjunto habitacional é que a área onde o empreendimento se localizou pode nem ser considerada urbanizada em 2015. Isso porque a precisão da foto de satélite (30m por pixel) poderia não captar um conjunto relativamente pequeno. Esse é o caso do empreendimento em Manacapuru a mais de 70km do centro de Manaus com quase 700 moradias. Como está localizado literalmente no meio da selva, esse empreendimento aparece ainda como área rural em 2015 não obstante tenha sido entregue (segundo informações da CEF) em 2014. Isso significa que alguns empreendimentos não aparecem nas estimativas apresentadas na seção anterior. Utilizamos Manaus como exemplo mas na realidade 9 das 12 regiões metropolitanas analisadas apresentam casos em que a localização do empreendimento ainda não poderia ser considerado urbano em 2015 não obstante, segundo informações da CEF, a sua entrega tenha se dado antes da nossa medida de ocupação do solo.

Outro fato notável é que a classificação de espalhamento utilizada acaba perdendo um pouco de informação. A classificação considera a área urbanizada em 2005 para classificar os desenvolvimentos nos períodos subsequentes. Assim, se houver um núcleo mínimo de ocupação em

2005 e o conjunto se localizar nesse núcleo é possível que o empreendimento seja caracterizado como localizado em uma área de preenchimento. Como na seção anterior comparamos o que estaria ocorrendo no município como um todo, essa classificação não é problemática. Quando a nossa unidade de análise é o empreendimento, a classificação se torna mais complicada. Uma variável que aumenta a nossa compreensão é a distância ao centro do município ainda que essa variável não revele o tamanho do núcleo onde o conjunto habitacional se instalou.

Manaus apresenta a pior situação entre as Regiões Metropolitanas analisadas em termos de localização. Em termos de fornecimento de infraestrutura Manaus também está entre os piores casos: todos os empreendimentos estão localizados em setores censitários classificados entre os 20% piores em termos de infraestrutura da RMM. Cabe notar que a localização em termos da distância ao ponto zero do município central não explica a oferta de infraestrutura do setor censitário onde o conjunto foi construído. O caso de Manaus já ilustra essa afirmação visto que todos os empreendimentos estão localizados em setores com péssima infraestrutura não obstante a distância ao centro de Manaus varie de 15 a 175km. Existe uma correlação entre distância ao centro e oferta de infraestrutura (quanto maior a distância pior a oferta) mas essa não é muito elevada ao contrário do que esperávamos.

Em resumo, a localização do empreendimento nem sempre está diretamente correlacionada com a oferta de serviços de utilidade pública. Há conjuntos mais distantes do centro com melhor acesso aos serviços do que outros mais próximos. Há também conjuntos que saltaram a mancha urbana para um setor censitário que em 2010 apresentava uma melhor oferta de serviços do que setores localizados em áreas de extensão ou até de preenchimento em alguns poucos casos. No geral, no entanto, os conjuntos localizados em áreas de salto ou de extensão apresentavam uma oferta de serviços pior do que os conjuntos localizados em áreas de preenchimento.

Antes de prosseguir, é importante qualificar um pouco o que encontramos em termos de oferta de infraestrutura urbana. Analisamos o que o Censo Demográfico de 2010 permitia, ou seja, Água, Esgoto, Lixo, Pavimentação e Energia. Nas regiões metropolitanas analisadas a oferta de energia está praticamente universalizada provavelmente em decorrência do programa “Luz para Todos”. Ainda que água não esteja universalizada além da oferta ser consideravelmente superior à oferta de esgoto, é muito raro um domicílio com conexão à rede de esgoto sem conexão à rede de água. Curiosamente a coleta de lixo também não apresenta grande diferença ao compararmos as médias dos empreendimentos do PMCMV com as médias das novas urbanizações. A diferença mais latente ocorre na oferta de esgoto e, sobretudo, de pavimentação.

A situação assustadora encontrada em Manaus não se repete nas demais metrópoles estudadas. No entanto, a situação apresentada nas regiões metropolitanas de Belém, São Luis, Recife, Salvador, Vitória e Rio de Janeiro também é bastante ruim. Entre essas o caso mais razoável ocorre na Região Metropolitana de Recife (RMR) onde os empreendimentos estão razoavelmente distribuídos entre os quintis de infraestrutura da metrópole. Em termos de distância do centro de Recife o conjunto mais próximo, em Olinda, está a 9km do centro e o conjunto mais distante está a 26km do centro em Igarassu. Provavelmente não é uma coincidência que Recife tenha sido uma das regiões metropolitanas com menos unidades do MCMV em relação à sua população. Por exemplo, foram

produzidos 12 conjuntos habitacionais do faixa 1 em Recife totalizando 3,9 mil unidades comparado com 80 conjuntos em Salvador totalizando 39 mil unidades.

Observando o Sudeste, a Região Metropolitana de Vitória (RMV) apresenta situação semelhante ao Nordeste em termos de oferta de infraestrutura (todos empreendimentos estão localizados em setores censitários entre os 40% pior servidos da RMV) mas a localização dos seus sete empreendimentos é bem superior ao observado em geral nas regiões metropolitanas analisadas. Ainda que um dos empreendimentos esteja localizado a cerca de 44km do centro de Vitória está na área de expansão de Guarapari, a segunda cidade da RMV. Assim, Vitória tem uma situação parecida com Recife em termos de localização mas inferior em termos de oferta de infraestrutura. A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) está em uma situação semelhante a de Vitória em termos de infraestrutura. Ainda que seus 38 empreendimentos (10 mil unidades) não estejam tão distantes do centro de Belo Horizonte em termos relativos, muitos deles estão em áreas bastante remotas em alguns casos sem nenhuma urbanização em 2015 ou próximos de urbanizações de tamanho bastante reduzido.

No Sudeste um caso parecido com Recife (guardando as devidas proporções) ocorre na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Os 162 conjuntos produzidos na RMRJ compostos por 56 mil unidades apresentam oferta de infraestrutura inferior à média da metrópole bem como dos novos desenvolvimentos que ocorreram no período porém relativamente melhor do que as demais metrópoles do Norte e Nordeste fora a RMR. Cabe notar que a RMRJ produziu o maior número de conjuntos entre as metrópoles analisadas. Ainda que essa seja a segunda maior metrópole do país a sua produção foi quase o triplo da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que entregou 21 mil unidades no período com uma população 50% maior do que a RMRJ.

As regiões metropolitanas de São Paulo, Curitiba e Porto Alegre apresentaram em geral médias consideravelmente melhores de oferta de serviços do que as demais regiões metropolitanas analisadas. A RMSP é o caso mais impressionante entre as metrópoles analisadas pois os setores censitários onde se localizaram os 94 empreendimentos do PMCMV contratados no período apresentam uma média de cobertura dos principais itens de infraestrutura superior à média dos novos desenvolvimentos urbanos ocorridos entre 2005 e 2015 e em geral acima da média da própria região metropolitana com exceção de pavimentação.

O que salta aos olhos nessa análise na escala do empreendimento é que a característica dos projetos tanto em termos de localização como em termos de oferta de infraestrutura básica depende crucialmente da capacidade do município. As regiões metropolitanas com municípios com maiores recursos tanto humanos como financeiros no geral conseguem entregar produtos com melhor oferta de infraestrutura e de localização do que os novos desenvolvimentos urbanos no período. A exceção dentro da nossa análise é a Região Metropolitana de Brasília (RMB) que conseguiu produzir apenas oito empreendimentos com um total de 8 mil unidades. Os conjuntos habitacionais de Brasília estão em uma condição parecida com os conjuntos produzidos no Norte e no Nordeste do país. Em particular o único conjunto produzido dentro do município central, saltando a mancha urbana, tem 6 mil unidades e oferta de serviços no quarto quartil da RMB.

Um outro fator que compete na explicação para a opção por produzir conjuntos habitacionais “longe” (em termos de distância e de oferta de serviços) é o número de unidades. Por exemplo, a RMRJ que apresenta um padrão pior do que a RMSP ofertou um número bem maior de unidades. Recife que se destaca no Nordeste foi a metrópole com menor número de unidades em relação à população. Uma vez mais Brasília se destaca negativamente dado o volume de recursos e a quantidade relativamente baixa de unidades produzidas. A grosso modo podemos dizer que regiões metropolitanas mais ricas que produziram um número relativamente menor de unidades conseguiram oferecer conjuntos com melhor localização e com melhor oferta de infraestrutura urbana.

Estudo de Casos

Após descer para a escala do empreendimento agrupados por região metropolitana nos aproximamos ainda mais descendo à escala do domicílio agrupados em dois conjuntos dentro da RMSP. O primeiro conjunto, o Condomínio Gema em Diadema, é o conjunto mais próximo do centro de São Paulo (16km) produzido nesse período. O segundo é o Residencial Pau D’Alho em Guararema localizado a 79km da praça da Sé. Dada a nossa pergunta de quanto custa morar longe optamos por aprender mais comparando dois casos extremos.

A maior discrepância nos dois casos refere-se a participação econômica do município na viabilização do empreendimento. Uma vez que o terreno do Condomínio Gema já estava inserido em uma região com terra habilitada, praticamente a totalidade dos custos de infraestrutura foram cobertos pelo PMCMV. Já em Guararema, a viabilização da construção de novas unidades demandou um investimento municipal muito alto para habilitação da terra. Esse é o custo de morar longe desde a perspectiva do município. A diferença de fato é brutal.

A comparação não pode ser realizada simplesmente comparando-se os valores totais pois o Pau D’alho produziu 408 unidades de 46m² enquanto o Gema produziu 232 unidades de 37m². A comparação possível seria do custo por m², evidentemente. O custo total do Gema foi de R\$1.665/m² enquanto o custo total do Pau D’alho foi de R\$2.225/m² de área construída. Se observarmos apenas o valor do terreno (desconsiderando os investimentos para servi-lo) chegamos ao valor de R\$11,44/m² em Guararema comparado com R\$110,00/m² em Diadema. No entanto, se jogamos os custos de terraplanagem, compensação ambiental, pavimentação interna e drenagem, pavimentação e drenagem do entorno, energia elétrica, sistema sanitário e os custos de obras complementares, o custo do terreno em Guararema sobe para R\$115,14, um pouco acima do custo de Diadema.

Esse resultado é chocante e muito informativo mas vale a pena alguma qualificação. Não foi possível obter o valor da terraplanagem para Diadema e acreditamos que pode ter havido alguma obra de adaptação do terreno. Se assumirmos que o custo por m² de terraplanagem seja o mesmo em Diadema do que em Guararema, a terraplanagem em Diadema teria custado R\$341 mil. Adicionando esse valor, o custo do m² de terreno em Diadema sobe para R\$146/m². Assumir o mesmo custo de terraplanagem, no entanto, deve superestimar o custo de terraplanagem pois o terreno de Guararema era extremamente montanhoso.

De todo modo, continua bastante impressionante que o preço do m² de terreno servido a 16km do centro de São Paulo seja no máximo 27% mais caro do que o preço a 79km do centro da capital. É verdade que o fato do terreno de Diadema ser originalmente uma área de ZEIS pode ter reduzido seu valor. O resultado final no qual o metro quadrado de área construída foi pelo menos 20% mais caro em Guararema do que em Diadema também precisa de alguma qualificação. Se considerarmos apenas o custo de construção o programa investiu em Diadema R\$1.586/m² se não considerarmos a estimativa para terraplanagem ou R\$1.546/m² se considerarmos essa estimativa (provavelmente superestimada) de terraplanagem (e excluirmos do custo de construção). Em Guararema o custo de construção foi de R\$1.413/m² de área construída, ou seja, o custo de construção é bastante uniforme entre as cidades.

O custo final ficou mais alto em Guararema pois o coeficiente de aproveitamento (CA), ou seja, a área construída dividida pela área do terreno é bem maior em Diadema como seria de se esperar dada a sua localização. Mesmo se considerarmos apenas a área útil (assumindo implicitamente que na área vacante de Guararema serão instaladas novas casas em algum momento), teremos um CA 3,34 vezes maior em Diadema do que em Guararema. Essa diferença é bastante razoável dado o diferencial de localização. Assim como o preço da terra deve cair conforme nos afastamos do centro, a densidade também deve seguir esse padrão. Claro que esse diferencial também acaba redundando em conforto para os moradores de Guararema mas o fato é que, para garantir uma densidade compatível com a área onde se instalou, o Pau D'alto acabou gerando um custo por m² de área construída maior do que o Gema não obstante o seu isolamento.

Como temos insistido em diversas seções, a decisão de morar longe está diretamente ligada ao custo da terra. Tanto no caso das famílias mais pobres procurando residência por conta própria como no caso do PMCMV essa é a variável chave na tomada de decisão já que o custo de construção é razoavelmente uniforme nas regiões metropolitanas. Como vimos acima, as nossas estimativas para o custo de construção por metro quadrado de área construída mostra que os valores em Diadema e em Guararema são bem parecidos. A terra custa menos em locais mais afastados por conta do custo de transporte mas também pela falta de serviços urbanos. O que nos deixou mais impressionados é que a provisão da infraestrutura urbana pode levar o solo a um valor semelhante quando comparamos conjuntos em locais próximos ou distantes do centro.

No caso de Guararema o município conseguiu prover o terreno onde se localizou o Pau D'alto de infraestrutura pois Guararema tem direito a royalties de petróleo por estocar o produto. Esse dinheiro que “vem do céu” permitiu que um município relativamente pequeno conseguisse investir mais de 13 milhões de reais na produção de pouco mais de 400 unidades habitacionais. As análises da seção anterior mostram que diversos conjuntos (em algumas regiões metropolitanas a maioria) foram implantados em setores censitários extremamente precários em termos da oferta de serviços de utilidade pública. A conclusão é que provavelmente a maioria desses conjuntos nunca recebeu essa infraestrutura dada a restrição orçamentária da grande maioria dos municípios brasileiros.

Um outro aspecto interessante de se notar é que, nos dois casos, o município teve um papel chave no processo, ao contrário do que apontado na literatura onde o papel do município seria muito reduzido. De fato esses municípios são particulares no país, então não podemos afirmar de forma

alguma que essa seja uma evidência de que a literatura está equivocada. Por outro lado, revela que se o município tiver capacidade de gestão ele pode de fato intervir na política. A maneira como o PMCMV foi estabelecido não interfere na entrada de fundos adicionais desde que não encargue o beneficiário.

Quem teoricamente está institucionalmente de fora das decisões em relação ao projeto no Faixa 1 é o beneficiário. Há flexibilidade de fontes mas não na participação do usuários se formos estritos com as regras. No Pau D'Alho, de fato, não notamos nenhuma ingerência direta dos beneficiários. No entanto, esse não foi o caso do Gema. A grosso modo quem definiu a localização do terreno foi a associação de moradores ao adquirir a metade do lote e doa-la para a prefeitura. Ou seja, o próprio município tem como dar algum poder para os beneficiários nos casos de reassentamento. Paradoxalmente no caso em que os beneficiários tiveram mais voz é o caso no qual há maiores questionamentos em relação ao programa.

Conversando com algumas poucas famílias (9 famílias no Gema e 8 famílias no Pau D'Alho), selecionadas aleatoriamente, notamos que a motivação de ter a casa própria é muito forte entre os participantes do PMCMV. Como o ônus anterior com o aluguel entre as famílias entrevistadas era consideravelmente maior do que o ônus total no PMCMV em Guararema, sair do aluguel é sua maior prioridade. Mas mesmo em Diadema, onde o ônus monetário direto com a moradia praticamente não se alterou em termos nominais, para 3 entrevistadas esse é um fator primordial. Mesmo para quem gasta hoje em dia mais dinheiro para manter a casa própria do que se gastava anteriormente pagando aluguel, não há arrependimentos sobre ter participado do programa, na esperança de ao final dos dez anos obter o título do imóvel.

O título do imóvel é o ponto nevrálgico da discussão para os beneficiários. As entrevistadas de Guararema não têm enfrentado muitas dificuldades em relação ao condomínio e aos outros gastos do imóvel mas o mesmo não se aplica à Diadema. Em Diadema os problemas estruturais do apartamento, gerenciais e sociais do condomínio são bastante graves. As pessoas estão expostas a riscos físicos e sociais, com um aumento de gastos mensais e mesmo assim mostram contentamento baseado na expectativa de se tornarem proprietários do imóvel ao final dos 10 anos. As entrevistadas afirmam que estavam dispostas a trocar seus empregos formais para entrarem no programa e terem o título da propriedade. Essa mudança ocorreu de fato em dois casos.

O resultado da pesquisa em Guararema ilustra também um aspecto muito importante para se avaliar a localização dos empreendimentos em relação à oferta de serviços de educação. O fato do equipamento educacional existir no raio de proximidade do empreendimento não garante o acesso. No ensino infantil o déficit da oferta é geral e conhecido. O fato de que só 9 das 64 crianças do residencial Pau D'Alho estejam alocadas na escola mais próxima (1,2 km), enquanto 10 estudam a 3 km de distancia, e 34 não tem vaga, ilustra a afirmação (não sabemos o que está ocorrendo com 20 crianças). Por isso, não se pode afirmar que no caso do condomínio Gema a demanda por educação esteja coberta pelo simples fato da presença de equipamentos educacionais nas proximidades. Obviamente é necessário alterar as capacidades escolares quando se produz um equipamento dessa ordem de grandeza. Nem sempre é necessário aumentar a capacidade total da rede.

Em princípio, se não houver migração, a rede poderia permanecer intacta. Nesse caso, algumas escolas perderiam demanda enquanto outras aumentariam. O problema é que a queda de demanda no caso de sorteio deve ser difusa, ou seja, não deve permitir que se reduza de fato a escala nas escolas de onde saíram crianças porém vai exigir um aumento de escala nas escolas próximas ao conjunto habitacional. Infelizmente não tivemos acesso aos dados efetivos de matrícula em Diadema mas há dois motivos que indicam que o resultados poderia ser distinto. Em primeiro lugar, a parcela reassentada já morava muito próxima à região então possivelmente não necessitou mudar de escola. Em segundo lugar, é possível que em 3 anos esses ajustes de escala já tenham se estabilizado. Em outras palavras, esse ajuste de vagas mesmo que demande pouco recurso financeiro, demanda uma coordenação longe de trivial e praticamente impossível de se realizar ao longo do ano escolar necessitando provavelmente de pelo menos dois anos letivos. No geral deve demandar recursos adicionais pois devem ser raros os casos em que é possível retirar professores de outras escolas realocando nas escolas com esse excesso de demanda repentino.

O valor do aluguel na moradia anterior explica a grande atratividade do programa conforme discutido anteriormente. A prestação da CEF é 14% do valor médio do aluguel pago anteriormente no Gema e 8% do valor no Pau D'Alho. Portanto, não há nada de irracional nos indivíduos declararem a propriedade como o maior benefício do programa. Usando essas informações de forma simplista teríamos uma estimativa de que os moradores do Gema vão ter pago ao final de 10 anos cerca de 10% do investimento total enquanto os moradores do Pau D'Alho pagarão 7%. Se considerarmos apenas os custos associados diretamente ao PMCMV a proporção do Gema não se altera mas a proporção paga no Pau D'Alho aumenta para 11%. Esses resultados reforçam um ponto que já apareceu na análise institucional. O grande benefício do programa é a transferência de renda através do subsídio. As entrevistas reforçam a nossa interpretação de que é essencialmente um programa de titulação. O problema é que um programa de titulação pode ser bem mais barato do que o PMCMV.

Ainda que a prestação da CEF seja, em média, cerca de 20% mais cara no Pau D'Alho do que no Gema, essa diferença é compatível com a diferença de área de cerca de 24%. O que torna o Pau D'Alho consideravelmente mais barato são os serviços de utilidade pública como acabamos de discutir. Como os moradores do Pau D'Alho são também relativamente mais ricos pagavam alugueis mais altos na moradia anterior. Somando esses dois fatores o ganho monetário quando comparamos a moradia anterior com a atual é bem maior no Pau D'Alho do que no Gema. Esse fator somado ao fato de que o grande ganho segundo a percepção dos entrevistados se dá na posse já explica a maior satisfação dos moradores do Pau D'Alho. Vale destacar que apenas uma entre as oito entrevistadas no Pau D'Alho declarou não pagar aluguel na moradia anterior enquanto quatro entre as nove entrevistadas no Gema declarou não pagar aluguel na moradia anterior. Também se deve tomar algum cuidado ao comparar os valores dos alugueis visto que no Gema o dado refere-se a 3 anos atrás e o dado do Pau D'Alho um ano. Assim, em termos reais, a diferença de valores será menor. Além disso, os dados do Gema estão mais sujeitos a erros do que os do Pau D'Alho.

De todo modo, o fato é que a prestação representa um ganho monetário imediato bastante elevado para os que pagavam aluguel anteriormente. Esse resultado poderia gerar a interpretação de que seria possível aumentar a parcela do beneficiário. De fato há diversos motivos para defender essa linha de raciocínio porém há que se destacar que a formalização gera custos adicionais para a grande

maioria dos entrevistados. Em princípio a renda familiar dos moradores desse conjunto não permitiria pagar o mesmo valor em prestação que se pagava em aluguel pois os custos diretos com habitação aumentariam para um patamar inviável. Se considerarmos a média (ponderada) de renda a partir dos dados da CEF a relação entre o custo habitacional total no Gema e a renda é de 47% e no Pau D'Alho de 23%. Isso porque diversas famílias não pagavam parte dos serviços públicos e, especialmente, não pagavam os custos condominiais.

Programas de habitação social na América Latina

Nas seções anteriores descrevemos, sob uma perspectiva crítica, o PMCMV. Mais adiante vamos resumir os principais pontos de crítica mas, antes disso, queremos discutir se há outros programas melhores que poderiam servir de exemplo para uma eventual renovação do PMCMV. Nessa seção que finaliza a nossa análise vamos discutir como as estratégias adotadas por Chile, México e Colômbia se comparam com o PMCMV para ver se há subsídios internacionais para melhorar o programa.

Como insistimos ao longo de todo o relatório, a localização não é uma questão desprezível. Os efeitos das escolhas de localização da habitação social perduram por décadas: uma vez construído o imóvel não é mais possível mudar essa decisão. Como o caso chileno evidencia, o país paga até hoje as consequências de um produto habitacional com deficiências de qualidade e localização. Muitos imóveis produzidos sob a política pública habitacional iniciada nos anos 1970 apresentam sérios sinais de deterioração que estão vinculados com seus valores de mercado. A opção por se focar na produção massiva sacrificou a qualidade. Atualmente o governo oferece subsídio para melhorar as habitações sociais produzidas com recursos públicos e programas que incluem estratégias mais claras de localização.

Nos quatro países analisados o processo de seleção de beneficiários é um espaço de ganhos políticos, em que o município, via de regra, não é o ator central. O único programa que deixa o processo de seleção ao executivo municipal é o MCMV, os demais países centralizam essa função. As políticas habitacionais se ancoram e se materializam nos territórios cujas condições urbanísticas dependem prioritariamente do nível municipal e, em alguns casos, do apoio estadual. Ao centralizar os ganhos políticos se dificulta o interesse dos níveis municipais e estaduais em realizar esforços territoriais e de coordenação no desenvolvimento das políticas de habitação social. E, evidentemente estes desenhos se relacionam com visões sobre o componente democrático na formulação das políticas públicas. Nessa visão comparativa é difícil aceitar o corolário de que o município tem pouca influência no PMCMV. Nos países selecionados o programa brasileiro é o que dá maior autonomia aos municípios.

Por um lado a experiência chilena demonstra que não é necessário estabelecer subsídios plenos ou quase plenos (e a fundo perdido) para atender a população pobre. Porém, por outro lado, os programas de Colômbia e México deixam claro que as exigências de poupança previa e crédito bancário às famílias pobres podem derivar em sua exclusão da política habitacional. O caso colombiano mostrou dois efeitos muito negativos de uma exigência descolada das condições econômicas reais das famílias: o custo da moradia social pode significar para a família deixar de atender outros gastos básicos com alimentos, educação ou saúde induzindo-a à pobreza; e

requerimentos que estão fora do perfil das famílias pobres como o acesso a crédito vinculado a emprego formal os exclui da política habitacional.

Vinculado ao anterior, gastos excessivos indiretos podem implicar num esforço desproporcionado do beneficiário e levar ao fracasso da política pública. Exemplo dessa situação são os custos em transporte nos empreendimentos habitacionais no México. Chegando a superar 30% da renda familiar, é uma das causas principais do abandono de moradias sociais, um problema de graves proporções no país. Não temos informações sobre abandono do PMCMV mas algumas regiões metropolitanas analisadas mostram conjuntos que podem ter esse tipo de problema no futuro.

As políticas de habitação social apresentam uma recente tendência de começar a repensar seu desenho financeiro. A tradicional formula de participação do governo federal/central de forma independente e centrado em apoiar a capacidade econômica da família vem incorporando esquemas mais flexíveis e de complementariedade de atores. O leque de fontes de financiamento inclui cada vez mais tanto recursos em dinheiro como esforços dos níveis subnacionais com aporte de terra, infraestruturas e capacidade regulatória (obrigações urbanísticas). A própria gestão e coordenação pública vem adquirindo um valor mais explícito como aporte para o desenvolvimento de projetos de moradia social. Ainda que seja raro no PMCMV (por exemplo, em apenas 5% dos casos analisados pela CGU houve doação de terra pelo município) o desenho do programa permite tal interação.

A experimentação com modelos de produção que incluem maior interação entre níveis de governo (por exemplo na Colômbia) e com participação do setor privado é muito exigente em termos de gestão e tempos do projeto. As formas tradicionais de ação pública carecem de tal dinamismo e rapidez. Instrumentos como a fidúcia, confiáveis para a administração de recursos públicos e terras públicas e privadas, se perfilam com potencial para facilitar a execução de políticas de habitação mais complexas em termos de atores e recursos. De outro lado, o leasing habitacional (aluguel com opção de compra) também aparece como uma alternativa que esta sendo considerada dentro do escopo das políticas de moradia social na região direcionada a grupos de renda médios.

Pode se dizer que as políticas habitacionais com maior capacidade de permanecer ao longo do tempo são aquelas que incorporam fontes de financiamento que não se centram exclusivamente em fundos públicos federais. Os programas de política habitacional alta ou exclusivamente dependentes de fundos públicos utilizados a fundo perdido (como o MCMV faixa 1 ou o “100 mil viviendas grátis” colombiano) não têm garantia de continuidade. Se esses recursos não estiverem disponíveis não há política habitacional. Adicionalmente, nada garante que se melhore efetivamente as condições habitacionais para os beneficiários. Os recursos dos próprios beneficiários (sempre que respeitando suas condições e restrições orçamentarias), as obrigações urbanísticas, e os aportes em terra, infraestrutura e gestão por municípios e estados, são alternativas com enorme potencial para serem exploradas em vistas a desenhar políticas habitacionais estruturais.

Ainda que a terra seja um dos insumos fundamentais para produzir habitação social, e a localização tenha efeitos de longo prazo (para a família, a cidade e o próprio governo), o componente fundiário não ocupa um lugar central em nenhuma das políticas habitacionais estudadas. Nas políticas analisadas, a questão fundiária só aparece de forma direta na Colômbia a partir da recente

experiência de Bogotá que inclui obrigações de habitação social nos novos empreendimentos (e que foi replicada pelo nível nacional). No México, a partir de 2017, o componente fundiário aparece dentro da política de habitação como reação ao problema das moradias abandonadas (problema já identificado desde finais da década de 2000). Os perímetros de contenção das cidades estabelecem limites espaciais para orientar a localização da habitação social. A medida ainda enfrenta o desafio da articulação com a estrutura jurídico-urbanística dos municípios. No Chile não se observa uma abordagem direta desse componente na política habitacional, apresentando um desenho próximo do PMCMV. Assim, a principal estratégia observada para resolver o componente fundiário da moradia social tem sido deixado de forma prevalente a mecanismos diretos de mercado. Em consequência, a localização também.

Talvez a conclusão mais forte dessa análise comparativa é que completar a capacidade econômica do beneficiário e garantir a produção massiva de habitações não é suficiente para o sucesso de uma política de habitação social. O caso mexicano reflete as consequências de um desvio no desenho da política que, somado à produção em escala massiva, deu como resultado uma perda estimada de 30% da produção social. Um resultado ainda mais paradigmático se considerarmos que não se trata de habitações gratuitas ou de subsídio amplo. Foram moradias financiadas com os aportes dos trabalhadores privados e sujeitas à financiamento habitacional. Duas condições que, seguindo a racionalidade econômica, garantiria produtos de melhor qualidade e maior liberdade de escolha para o beneficiário.

Programas como o colombiano e o mexicano são estruturados sob a premissa de oferecer liberdade de escolha da moradia para o beneficiário. Já o modelo do PMCMV faixa 1 não oferece nenhuma liberdade de escolha para o beneficiário. Mas, mesmo que o desenho parta da liberdade de escolha, sua materialização precisa de uma variedade na oferta que permita realmente na capacidade de escolha pelo beneficiário. Os tetos rígidos de preço e outras considerações estruturais dos programas (como é a triangulação beneficiário – empreendedor – subsídio federal no caso colombiano) condicionam e reduzem a oferta real de imóveis.

A escala dos empreendimentos habitacionais tem impactos relevantes na vida e moradia dos beneficiários. A escala influencia as condições de habitabilidade, administração, cuidado do empreendimento e segurança; questões fundamentais na satisfação com a moradia. Por exemplo, empreendimentos habitacionais de grandes dimensões e distantes no Rio de Janeiro apresentam sérios problemas de violência e expulsão de beneficiários por grupos de milícias. Mas, a escala também é definitiva na escolha da localização. Quanto maior a exigência de tamanho do terreno, menor chance de proximidade com a cidade e seus benefícios. Grandes conjuntos habitacionais do México apresentam maiores índices de abandono, deterioro e violência. E no Brasil observa-se maior vinculação com problemas de captura por grupos criminosos, venda de drogas entre outros. No Chile, a literatura apresenta casos de formação de guetos e segregação social e espacial em grandes conjuntos habitacionais.

Conclusão

Essa pesquisa começou procurando quantificar o custo de se morar longe. Obviamente essa é uma pergunta espacial e a resposta básica já sabemos sem precisar quantificar: os mais pobres moram

mais longe em condições mais precárias. A quantificação evidentemente nos ajuda a montar um diagnóstico do problema. No entanto, o que a quantificação nos mostra é que apesar do fenômeno ocorrer em termos macro, o espaço é bem mais descontínuo do que previsto pela teoria. Ou seja, quanto mais distante do centro menor a renda, a oferta de serviços e o valor da terra. Porém há diversos locais distantes do centro com acesso a serviços superior aos vizinhos mais próximos do centro. Evidentemente a renda e o valor da terra sobem nesses interstícios.

Ainda que seja do conhecimento comum a distribuição espacial da renda nas metrópoles brasileiras, essa divisão não tem um fundamento teórico. O fundamento teórico diria que a segregação espacial é esperada pelo modelo canônico da economia urbana mas mesmo essa conclusão depende de um grupo majoritário com preferências semelhantes em cada classe de renda. O que não é conclusivo é se essa segregação se dará com os ricos no centro ou na periferia; tudo depende das preferências. De fato há os dois modelos nas grandes cidades mundiais. Sabemos, no entanto, que o modelo brasileiro resultou em ricos morando no centro de negócios das grandes cidades. Mas nada impede que existam grupos minoritários entre os mais pobres preferindo morar mais perto do centro diminuindo o tamanho da moradia ou vice-versa (grupos minoritários entre os mais ricos que têm maior preferência por espaço).

O grande problema do equilíbrio no mercado de imóveis brasileiro é que a moradia é um bem com um problema de indivisibilidade: não é possível consumir menos do que uma quantidade mínima de metros quadrados. Esse aspecto em um ambiente de alta desigualdade social gera um problema insolúvel para o mercado: os mais pobres precisam se localizar na fronteira urbana com pouca oferta de serviços de utilidade pública. Mesmo que o mercado esteja em equilíbrio, ou seja, o custo generalizado de transportes absolutamente equilibre a redução no custo da terra, um dos componentes desse custo é o tempo de deslocamento que não requer desembolso monetário. Em outras palavras, as famílias mais pobres “pagam” sua moradia com seu tempo no deslocamento e com a perda de qualidade de vida por conta de uma oferta reduzida e de menor qualidade de serviços básicos urbanos.

Quando diferenciamos um pouco mais os mais pobres notamos que parte vive em áreas de risco que, em princípio não deveriam ser ocupadas e os que vivem em áreas precárias porém não de risco. Essa é uma diferenciação relevante pois no geral os que estão em área de risco não têm condições aumentar em nada seus gastos com habitação. Mesmo que esse gasto seja bem distante de zero, já que é um mito que não se paga para viver em uma ocupação, certamente deve custar menos uma área de risco do que uma área sem risco na mesma localização. Esse fato revela que a capacidade de pagamento dos moradores de áreas de risco é ainda menor do que os demais.

Temos ainda mais uma diferenciação dessa população que compõe o chamado déficit habitacional. Há favelas localizadas em lugares relativamente centrais e favelas localizadas na extrema periferia. Certamente um aluguel em uma favela consolidada relativamente próxima ao centro é bem mais elevado do que em uma favela em formação na periferia. Além do mais, a decisão revela em parte uma preferência por proximidade além da maior renda. Cada um desses 4 grupos combinados (área de risco ou não na periferia e no centro) tem certamente uma demanda distinta por habitação e a percepção do custo de morar longe será distinta para cada um dos grupos.

A desigualdade social brasileira gera então um problema que o mercado não pode corrigir visto que o mercado deixado livre não tem como mudar a distribuição de renda. Parte da decisão de morar longe, pensando esse conceito como uma combinação de distância física e falta de acesso a serviços básico, deve-se à incapacidade monetária. Se associamos esse fato com a falta de acesso ao mercado de crédito notamos que uma suplementação orçamentária junto com um mecanismo de acesso ao mercado de crédito imobiliário poderia mudar consideravelmente a distribuição espacial das classes mais pobres nas regiões metropolitanas. Esse é o princípio de um programa de habitação social.

O PMCMV faixa 1, nesse contexto, aparece como uma oportunidade de entender mais profundamente o custo de se morar longe e simultaneamente avaliar um programa desse tipo. Esse é o maior programa de habitação da história brasileira e um dos maiores da América Latina. Como o programa deveria lidar com o custo discutido acima, esse custo acaba se revelando ou monetariamente ou como falha do programa em não reduzir de fato esse custo social. Ao mesmo tempo, o motivo pelo qual estamos preocupados com o custo de morar longe, deve-se à necessidade de diagnosticar um problema social para orientar políticas públicas virtuosas que pudessem mitigar o problema. Por isso realizamos simultaneamente uma descrição crítica do programa no que se refere à localização e oferta de serviços públicos dos conjuntos produzidos pelo programa bem como uma análise desse desenho de política.

O PMCMV assim como todos os programas de massa que estudamos em outros países não lida com a heterogeneidade que existe no mercado de habitação de classe baixa. Os moradores de favela consolidada fora de áreas de risco provavelmente demandam a reurbanização dessa favela. Existe um programa federal dentro do PAC para isso mas os volumes de investimento representam uma parcela do que se investiu no PMCMV. Se esses programas fossem pensados como um componente do programa habitacional a situação seria bastante distinta. Não apenas por conta de um possível aumento de recursos para essa finalidade (caso houvesse demanda nesse sentido) mas sobretudo para trazer a lógica de programas habitacionais para os programas de melhorias de bairros precários. Em geral a reurbanização de favelas não cobra nada dos beneficiários, ou seja, o subsídio é integral. O problema é que o grupo mais vulnerável entre os moradores de favela, os locatários, apenas perdem com isso pois o aluguel certamente deve aumentar após a urbanização. Faria muito mais sentido dividir esse custo com os proprietários o que seria natural se esse fosse um programa habitacional e não uma obra pública.

O que observamos é que o PMCMV aparentemente não está melhorando nem a localização nem a oferta de serviços dos mais pobres. Ainda que a ausência de um censo após a implementação do programa faça com que seja muito difícil realizar afirmações categóricas, tudo indica que o programa nem melhorou nem piorou as condições de vida das populações de renda baixa. Em termos de localização temos alguma evidência de que o programa tenha reduzido o incentivo à ocupação de áreas vazias dentro da mancha urbana mas que seu impacto na ocupação periférica não tenha sido estatisticamente relevante ainda que seja possível observar casos aparentemente inaceitáveis. Também é difícil de acreditar que o PMCMV tenha gerado conjuntos com oferta de serviços superior aos assentamentos de classe baixa adquiridos diretamente no mercado (formal ou informal). Se houve alguma mudança foi no sentido de piorar o acesso aos serviços.

O nosso argumento é que o PMCMV acabou tendo esse direcionamento devido a seu desenho institucional onde os principais atores envolvidos (governo federal, caixa econômica federal, construtoras e municípios) tinham um incentivo à produção do maior número possível de unidades. De fato, quando tentamos encontrar os determinantes de produção de unidades do programa, notamos que os fatores políticos têm peso mais elevado do que fatores socioeconômicos. Como o custo de construção é razoavelmente constante dentro de uma região metropolitana, a única maneira de produzir mais unidades com um orçamento fixo é reduzindo o preço da terra. A maneira de reduzir o custo do solo é se localizando em áreas remotas sem oferta de serviços públicos. Como essas “des-amenidades” se incorporam ao preço da terra, é possível construir mais unidades nesse tipo de terreno do que em outros mais bem localizados e com oferta de serviços.

Um ponto a se qualificar nesse sentido é que o custo da terra reduzido pela ausência de serviços só será de fato aproveitado se o serviço não for ofertado. Comparando o custo do solo servido a 16km do centro da Cidade de São Paulo com o custo a 79km do centro notamos que ainda que a diferença do solo sem serviço seja da ordem de 10 vezes, a diferença no custo do solo servido é de no máximo 30%. Considerando que o terreno representa no máximo 20% do custo total do imóvel isso significaria em uma diferença máxima de 6% no custo de construção. Podemos calcular esse custo pois encontramos um município que se dispôs a fazer todo o investimento necessário para servir o solo. Considerando a falta de autonomia financeira dos municípios brasileiros o nosso palpite é que esse caso é a exceção: a maioria dos municípios que optou por autorizar o conjunto em área não servida não deve ter fornecido o serviço absente.

Ocorre que a nossa análise mostra que em 9 das 12 regiões metropolitanas estudadas em profundidade, a localização dos conjuntos foi, em média, pior do que a distribuição dos serviços da região. Apenas em São Paulo, Porto Alegre e, em menor escala, Curitiba, que os conjuntos se localizaram em áreas originalmente com melhor cobertura do que a média da metrópole. Ainda que o município possa servir essa área a posteriori, acreditamos que apenas uma pequena exceção de municípios de fato realizou esse investimento. Inclusive, os municípios mais prováveis de realizar tal investimento são justamente os municípios das regiões metropolitanas que optaram por localizar seus conjuntos em setores originalmente melhor servidos.

O problema é que ao compararmos com outros programas no Chile, Colômbia e México notamos que esse é um problema recorrente em todos os programas estudados. Na verdade, o PMCMV é o único caso que conhecemos no qual o município é quem decide os usuários. Assim, a crítica de que o município tem pouco poder fica bastante comprometida. Se compararmos com o usual na região o município brasileiro tem mais poder. Além de escolher o usuário, o município brasileiro não tem nenhum impedimento em adicionar recursos o que também foge do padrão. Não nos parece que aumentar o poder do município teria qualquer efeito sobre o programa pois o incentivo do município também vai no sentido de aumentar o quantitativo. Na verdade, uma possível mudança do programa, buscando melhorar o aspecto qualitativo, poderia retirar poder dos município na seleção dos candidatos e aumentando a fiscalização sobre a oferta de serviços de utilidade pública de responsabilidade municipal nos empreendimentos.

Como vimos, a decisão de localizar os conjuntos habitacionais “longe” tem consequências para o governo, beneficiário e para a região metropolitana como um todo. O problema é que habitação é

um bem durável talvez o mais durável entre os bens produzidos para consumo das famílias em geral. As consequências então se dão no longo prazo. Algo interessante de se estudar o programa chileno é o fato de que o programa começou há mais de 40 anos. Num programa com essa longevidade pode-se observar o efeito de longo-prazo de uma decisão equivocada de localização. Os artigos mais recentes mostram que ainda não há mercado para os conjuntos habitacionais mal localizados mesmo após algumas décadas. No México é ainda mais grave pois se observam abandonos de moradia em um programa que cobrou uma parcela do usuário.

Essas experiências indicam que a hipótese de que exista ilusão por parte do beneficiário dos programas de habitação tem fundamento. No geral, o grande problema é o volume de subsídio que implica obviamente em uma grande transferência de renda. A decisão de realocação, mesmo sem ilusão sobre a qualidade de vida implícita nessa decisão, pode ser totalmente distorcida em função desse subsídio. Assim, a proposta natural seria reduzir o volume de subsídios desse tipo de programa. A experiência colombiana mostra que não é tão fácil realizar esse tipo de adaptação. O primeiro problema é que programas que aumentam tanto a parcela do usuário como exigências mais estritas sobre o fornecimento de crédito perdem foco. Um mérito do PMCMV é como o programa conseguiu focar nas classes mais baixas.

Um dos aspectos que torna ainda mais complexo um programa habitacional que reduza o subsídio é que o programa habitacional tipicamente formaliza o imóvel. A formalização implica em uma série de custos. Quando há fornecimento de serviços de utilidade pública esses passam a ser cobrados ao contrário do que ocorre no mercado informal de onde parte dos beneficiários provém. Em particular, nos dois casos estudados, nenhum dos entrevistados pagava taxas condominiais na sua moradia anterior. Nas informações que conseguimos coletar, ainda que a parcela paga à CEF seja consideravelmente inferior ao aluguel pago anteriormente – para as famílias que pagavam aluguel – os gastos totais em habitação caem bem menos por conta desse acréscimo no custos dos serviços ligados ao solo ou ao imóvel. Por esse motivo, não seria possível incluir nas parcelas do financiamento toda a capacidade de pagamento dos beneficiários na moradia anterior.

De todo modo, nos dois casos estudados ao menos, seria possível aumentar a parcela do financiamento sem inviabilizar o programa. Mesmo se não fosse possível aumentar o valor mensal da parcela não há como negar que seria possível aumentar o prazo de pagamento. Hoje em dia os beneficiários do PMCMV precisam pagar a sua parte em apenas 10 anos sendo que os prazos típicos do mercado imobiliário são da ordem de 25-30 anos, compatível com a durabilidade do imóvel comentada anteriormente. Essa simples medida aumentaria a parcela do beneficiário em duas vezes e meia ou 150%. Assim, não resta dúvidas de que é possível aumentar a parcela do beneficiário sem perder em focalização. No entanto, esse aumento na participação do beneficiário deveria ser acompanhado de um maior poder de decisão do mesmo, caso contrário teríamos a mesma localização problemática apenas reduzindo o custo para o setor público.

O aumento da participação financeira do beneficiário não precisaria necessariamente redundar em menor gasto por parte do governo. Idealmente deveria ser convertido em uma melhoria qualitativa do programa. A exigência de fornecimento de solo servido por parte dos municípios antes do início das obras seria outro elemento que forçaria pesadamente na melhoria qualitativa do programa. Não seria muito difícil de realizar essa fiscalização visto que a CEF remunera as construtoras a partir de

medições. A primeira medição teria que informar se o solo está servido ou não. Para que esse modelo seja sustentável ao menos parte do aumento na parcela do beneficiário deveria retornar de alguma maneira para o município para que o mesmo fosse capaz de fornecer tais serviços. De todo modo é difícil de acreditar que tal mudança institucional no programa não tivesse impacto no quantitativo.

O problema de focalização encontrado no programa colombiano com maior participação do beneficiário tem duas origens. A primeira, a exclusão de famílias no extremo da distribuição, não tem como ser corrigida por definição. Claro que eventualmente o programa colombiano acabou por exagerar nesse aumento de contribuição mas um ajuste nesse sentido reduz o problema mas não o elimina. A segunda origem da perda de focalização do programa está no aumento de exigências para a tomada de crédito. Evidentemente, o aumento para o beneficiário precisa ser necessariamente financiado caso contrário a perda de focalização seria total. O equívoco nesse caso foi tratar o crédito para esse tipo de programa da mesma forma que se trata o crédito imobiliário em geral. Esse tipo de crédito deveria ser tratado muito mais como um micro crédito. Há uma série de inovações financeiras em micro crédito que são totalmente ignoradas nos programas de habitação social. Além de reduzir a perda de focalização ao não tratar o crédito adequadamente perde-se uma oportunidade de se incluir os beneficiários no sistema financeiro.

Uma maneira de resumir os problemas dos programas de habitação social seria fazer a afirmação relativamente forte de que os programas em geral ignoram o componente solo na formulação de política. Sendo radical, uma alternativa a um programa de habitação social seria um programa de universalização dos serviços de utilidade pública. Se a oferta de solo servido fosse “infinita” não haveria habitação precária nesse sentido nem um prêmio pela terra servida. O fato de que não notamos nenhum problema no fornecimento de energia mostra isso. No entanto, a formalização da oferta de serviços traz um custo monetário que pode inviabilizar a sua implementação. Em outras palavras, um programa de universalização de todos os serviços de utilidade pública também não seria viável sem alguma forma de subsídio. Em última instância podemos dizer que, nos casos estudados, o PMCMV está também subsidiando a formalização do consumo de serviços de utilidade pública. O valor altamente subsidiado da prestação permite que se pague pelo preço cheio desses serviços.

Para resumir, o PMCMV talvez seja um dos melhores programas da América Latina. Mas isso é longe de ser o suficiente. Em uma possível renovação do programa ele deveria antes de tudo incluir o componente de uso do solo dentro do desenho do programa. Além disso, deveria aumentar a participação dos beneficiários seja na parcela financiada seja na decisão de localização da moradia. Esses dois lados da participação por sorte andam juntos. Quanto mais o beneficiário tiver que pagar mais estará ativo na decisão de consumo. O crédito precisa ser tratado de forma adequada aproveitando a oportunidade de incluir os beneficiários no sistema financeiro e minimizando inadimplência. E o programa deveria ter duas componentes uma de renovação/reforma de moradias precárias e outro de financiamento de novas unidades dando ao beneficiário a opção pelas duas modalidades em função de suas preferências.