

# 13ª Conferência Internacional da LARES

Centro Brasileiro Britânico, São Paulo - Brasil

11, 12 e 13 de Setembro de 2013



## Minha Casa Minha Vida: uma avaliação preliminar

Marylinda Santos de França<sup>1</sup>, Alex Kenya Abiko<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Av. Prof. Almeida Prado, 83. Trav. 2, São Paulo, Brasil, e-mail - marylinda@usp.br

<sup>2</sup> Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, e-mail - alex.abiko@poli.usp.br

### RESUMO

Minha Casa Minha Vida, MCMV é um Programa do Governo Federal, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa, que prevê a contratação de três milhões de unidades habitacionais no período de 2010 a 2014, sendo 1 milhão previsto na primeira fase e, 2 milhões na segunda fase. Este artigo expõe uma visão geral do MCMV do ponto de vista de sua engenharia apontando as principais dificuldades em conciliar os seus objetivos quantitativos com a necessidade de se garantir sua qualidade.

**Palavras-chave:** MCMV, habitação, quantidade, qualidade.

# 13ª Conferência Internacional da LARES

Centro Brasileiro Britânico, São Paulo - Brasil

11, 12 e 13 de Setembro de 2013



## Minha Casa Minha Vida: a preliminary assessment

### ABSTRACT

Minha Casa Minha Vida, MCMV is a Federal Government program, managed by the Ministry of Cities and operated by Caixa, which provides for the hiring of three million housing units in the period from 2010 to 2014, one million being provided in the first phase and 2 million in the second phase. This article presents an overview of MCMV from the standpoint of its engineering pointing major difficulties in reconciling their quantitative objectives with the need to ensure their quality.

**Key-words:** MCMV, housing, quantity, quality.

## 1. INTRODUÇÃO

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) é um programa do Governo Federal, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, Caixa, que prevê a contratação de três milhões de unidades habitacionais no período de 2010 a 2014. Desta quantidade, 1 milhão foi prevista na primeira fase e 2 milhões na segunda fase. O programa, na área urbana, é dividido em três faixas de acordo com a renda familiar mensal: faixa 1 (R\$ 1600,00), faixa 2 (R\$ 3100,00) e faixa 3 (R\$ 5000,00).

O Programa procura contornar o problema do déficit habitacional fornecendo subsídios para moradia a pessoas de baixa renda, movimentando a economia e o setor da construção civil. Ele faz parte de uma política anticíclica com o objetivo de aumentar os investimentos no setor da construção civil garantindo a geração de emprego e renda (CAIXA, 2009).

Alguns críticos enfatizam, contudo, que, da forma como é concebido, o Programa não demonstra muita preocupação com a qualidade do produto habitacional e seu impacto ambiental. As propostas da Caixa não levam em consideração as diferenças regionais do país e o impacto sobre o ambiente e a qualidade de vida da população. Além da localização inadequada dos terrenos no que se refere à matéria urbanística (ROMANELLI, 2013; MARICATO, 2009; FERREIRA, 2012).

Nesse contexto este artigo expõe uma visão geral e preliminar do MCMV do ponto de vista técnico avaliando os sucessos e fracassos do Programa no contexto nacional.

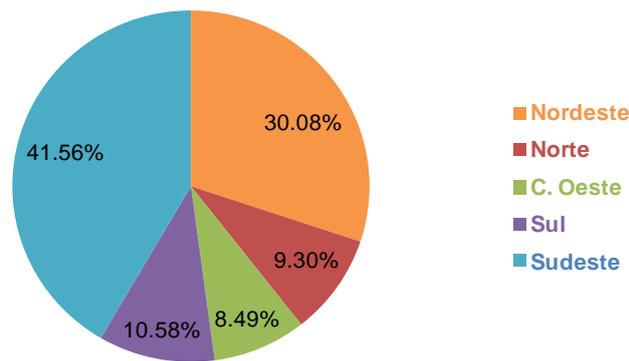
## 2. INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO PROGRAMA

Na primeira etapa do MCMV foram previstos recursos públicos da ordem de R\$ 34 bilhões, oriundos da União e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS para a contratação de 1 milhão de unidades habitacionais (GOVERNO FEDERAL, 2009).

Na segunda fase do Programa, os investimentos previstos até 2014 são de R\$71,7 bilhões, oriundos do Orçamento Geral da União, OGU, R\$ 62,2 bilhões e do FGTS R\$9,5 bilhões, sendo que 60% das unidades habitacionais são destinadas para famílias com renda mensal limitada a R\$ 1.395,00, com meta de contratar 2 milhões de unidades. É permitida, ainda, a aquisição de imóveis, por meio do Programa, nas áreas em processo de desapropriação, em operações de urbanização de favelas e assentamentos precários, além da construção de áreas comerciais dentro dos empreendimentos do programa (GOVERNO FEDERAL, 2011).

As unidades habitacionais são distribuídas por região conforme mostra a Figura 1.

*Figura 1: Distribuição por região das unidades habitacionais previstas para a faixa até 3 salários mínimos (Caixa, 2013)*



Para fins de contratação são selecionados os projetos que apresentem as seguintes características:

- Maior contrapartida do setor público local;
- Menor valor de aquisição das unidades habitacionais;
- Existência prévia de infraestrutura (água, esgoto e energia);
- Existência de equipamentos sociais compatíveis com a demanda do projeto;
- Implantação pelos municípios dos instrumentos previstos na Lei do Estatuto das Cidades;
- Prioridade para atender a demanda habitacional independente da localização ou porte populacional do município, em caso de eventos extraordinários (calamidade pública, situação de emergência ou crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos).

### 3. FAIXAS DE RENDA

Segundo Ferreira (2012) o MCMV pode ser dividido em dois cenários: um de subsídio público à produção habitacional para a população de baixa renda (de zero a três salários mínimos) e outro destinado à faixa de renda média chamada segmento econômico (de três até dez salários mínimos).

#### 3.1 Faixa de renda até 3 salários mínimos (3SM)

Famílias com renda de até 3SM têm direito ao subsídio habitacional integral, implementado em parceria com os municípios para demanda por eles indicada a partir de cadastros de beneficiários, com uso de investimentos públicos (providos do OGU, e alocados no Fundo de Arrendamento Residencial, FAR), operados pela Caixa.

Na primeira fase do programa houve uma estimativa de 400 mil unidades destinadas a esta faixa de renda. Na segunda fase, 60% das unidades são destinadas a esta faixa (GOVERNO FEDERAL, 2011).

A União aloca recursos, os Estados e municípios realizam o cadastro, paralelamente as construtoras apresentam os projetos à Caixa, que por fim contrata a operação.

O número de unidades habitacionais por empreendimento é estabelecido em função da área do projeto, limitado a 500 unidades por empreendimento. Aqueles na forma de condomínio devem ser segmentados em no máximo 300 unidades. A tipologia é definida para casas térreas ou apartamentos (Caixa, 2012).

Tipologia mínima para casas térreas:

- 2 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço;
- Área útil mínima de 32 a 36 m<sup>2</sup> (acessibilidade);

Tipologia mínima para apartamentos:

- 2 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço;
- Área útil mínima de 37 a 39 m<sup>2</sup> (acessibilidade).

### **3.2 Faixa de renda até 3 a 10 salários mínimos (3SM)**

Esta faixa de renda denominada segmento econômico, é composta em menor parte por recursos não onerosos (descontos para as faixas de até 6 salários mínimos) e, principalmente, recursos onerosos (devolvidos na forma de pagamentos de parcelas), provenientes do FGTS, e com taxa de juros reduzida e maior facilidade de acesso ao crédito (FERREIRA, 2012).

A prioridade nesta faixa concentra para aqueles com renda de até 6SM. A União e FGTS alocam recursos por área do território nacional, sujeitos a revisão periódica. As construtoras apresentam projetos de empreendimentos, a Caixa realiza análise autorizando o lançamento e comercialização.

Não há característica mínima para os empreendimentos. Da mesma forma que para a outra faixa de renda, a Caixa contrata a operação e acompanha o andamento da obra.

## **4. AVALIAÇÃO PRELIMINAR**

Na primeira fase do MCMV grandes problemas têm se configurado no âmbito nacional. A localização dos empreendimentos, tipologia e tecnologias empregadas, soluções construtivas inadequadas, utilização de modelo de condomínio fechado, soluções arquitetônicas convencionais que se repetem por todo o país sem considerar as diferenças regionais, são aqueles mais citados.

A localização dos novos empreendimentos é um fator considerado como um dos mais agravantes (CARDOSO, 2012; MARICATO, 2009; FERREIRA, 2012). Os conjuntos habitacionais têm sido construídos em terras baratas a longas distâncias uma vez que os pobres não cabem na cidade (MARICATO, 2009).

### **4.1 Provisão de Terrenos**

Um aspecto relevante do programa refere-se à localização dos empreendimentos implantados geralmente em áreas sem a infraestrutura e os serviços adequados às necessidades da população. A produção habitacional no Brasil historicamente valorizou a unidade habitacional em si, e não tanto a importância da qualidade urbana onde esta se inseriria (FERREIRA, 2012).

Para que o MCMV implante moradias adequadas e bem localizadas é essencial a participação ativa dos municípios mobilizando instrumentos que favoreçam a disponibilidade de bons terrenos para o programa, em especial para famílias com renda de até 3SM (ROLNIK, 2010).

O preço do solo urbano é transferido para o preço da unidade habitacional, fazendo com que, para às faixas de menor renda, o mercado se desloque em direção às regiões mais distantes, onde a terra é mais barata (FERREIRA, 2012).

Nesse sentido, o poder público necessita contribuir com a infraestrutura dessas localidades o que de fato na prática onera o preço da habitação favorecendo os proprietários fundiários e desviando o foco do programa que seria beneficiar a população de baixa renda.

O acesso à terra bem localizada é um importante desafio não apenas para o MCMV mas também a todos os programas de habitação que procuram atender às faixas de menor renda no país (FONSECA; TAVARES, 2013).

Recente pesquisa confirma a importância da questão do terreno nos empreendimentos do MCMV. Reconhece-se entre os empresários envolvidos com o Programa, a escassez de terrenos aptos à construção de moradia popular a preços compatíveis com a estrutura de custos. Entre as

dez principais dificuldades operacionais observadas, a disponibilidade de terrenos foi a que se situou em primeiro lugar (DIAS; CASTELO, 2013).

#### 4.2 Qualidade do produto habitacional

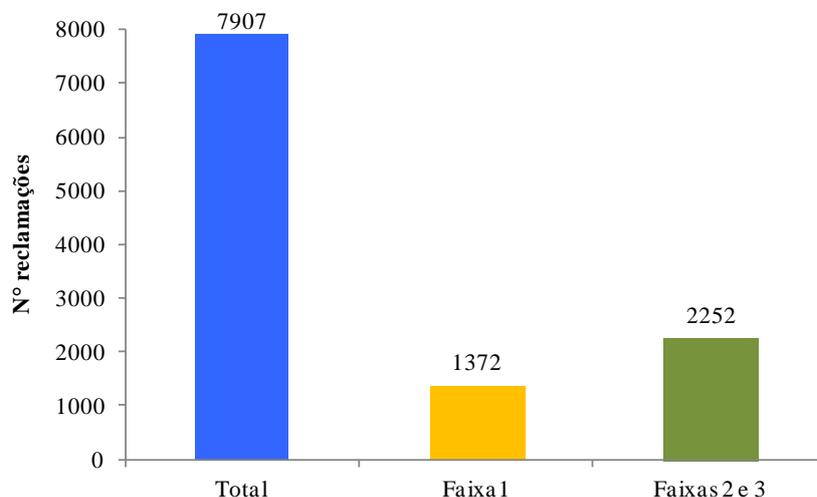
A produção em larga escala de unidades habitacionais do MCMV (3 milhões), prioriza aspectos quantitativos deixando em segundo plano aspectos referentes à qualidade arquitetônica e aos impactos ambientais, entre outros. Esta relação entre quantidade e qualidade incide sobre a redução de custos da construção, o que se configura como um desafio para a boa arquitetura e o bom urbanismo, em oferecer um produto de boa qualidade a menor custo possível (FERREIRA, 2012).

A qualidade das unidades habitacionais depende das leis municipais de uso e ocupação do solo, códigos de obra, de parâmetros técnicos de definição dos procedimentos de execução e fornecedores dos materiais e, obviamente dos custos envolvidos.

Avaliando as reclamações recebidas pelo Programa após a criação de uma central telefônica da Caixa que atende exclusivamente o MCMV, em pouco mais de dois meses foram recebidas 3,6 mil reclamações referentes a danos em imóveis financiados com verbas do programa do governo federal, correspondendo a quase metade do total das reclamações (Figura 2).

Das reclamações atribuídas a danos físicos, a maioria é concentrada nas faixas 2 e 3, talvez pelo fato que nessas faixas o financiamento da obra ocorre sem acompanhamento direto da Caixa. Outro fator apontado sugere que a parcela da população dessas faixas provavelmente teria mais acesso ao canal de reclamação comparando a população da faixa 1. Isso é um indicativo que estes números poderiam ser bem maiores.

*Figura 2: Reclamações referentes ao MCMV (AGÊNCIA BRASIL, 2013).*



O número de reclamações registrado apresenta, em termos, um panorama do nível de satisfação da população quanto ao produto entregue do MCMV, indicando por sua vez, falhas no sistema construtivo adotado.

A qualidade urbanística e arquitetônica do produto habitacional depende da relação entre as escalas (inserção urbana, implantação, correta solução tipológica ou tecnológica), em diálogo com o contexto sócio espacial (FERREIRA, 2012).

## 5. PROJETOS ARQUITETÔNICOS

Do estudo sobre o PMCMV pelo LabHab-FAUUSP (FERREIRA, 2012), foi realizado um levantamento dos padrões tipológicos, construtivos, estéticos, de localização e inserção urbana dos empreendimentos do programa. Foram categorizadas três tipologias identificadas como as mais utilizadas em todo o território nacional, correspondendo aos seguintes modelos: (a) residências unifamiliares (casas térreas), (b) edifícios verticais de quatro e cinco pavimentos e (c) edifícios verticais com elevador (torres).

Os programas habitacionais brasileiros apresentam diretrizes que indicam a continuidade dos padrões de regulação urbanística elitista e de segregação (NASCIMENTO; TOSTES, 2011). Afastando as pessoas de baixa renda dos centros da cidade.

As casas térreas, por exemplo, necessitam de grandes áreas para a implantação. E, nas cidades maiores dificilmente encontram-se terrenos para atender a esta demanda, que estejam servidos por equipamentos públicos, dentro da malha viária, Figura 3.

*Figura 3: Tipologia de condomínios com casas térreas. Foto: Marcelo Piu (AGÊNCIA O GLOBO, 2012).*



Os parâmetros mínimos do PMCMV tornam-se o limite máximo das unidades, adotado pela construtora, uma vez que estas são entregues prontas e já acabadas, oferecidas como a possibilidade definitiva de moradia (NASCIMENTO; TOSTES, 2011).

Esse sistema deixa claro o principal objetivo do programa, a geração de empregos e movimentação do setor da construção civil. Não que isso seja menos importante, mas ao estabelecer o foco em sanar o problema do déficit habitacional, há de se concordar que o programa volta-se a política mais econômica que social como menciona Romanelli (2013).

Outros pontos de insucesso do programa remetem ao processo de execução e a escolha dos materiais de construção utilizados.

O edifício do conjunto Zilda Arns II (Niterói, RJ), financiado com recursos do MCMV, necessitou ser demolido por apresentar problemas estruturais graves antes da conclusão da obra, conforme mostra a Figura 4. (Prédio para vítimas da tragédia do morro do Bumba (RJ) ameaça cair, ”).

*Figura 4: Detalhe dos graves problemas do edifício antes do término. Foto: Fábio Teixeira (UOL NOTÍCIAS, 2013).*



Problemas desse tipo apontam a necessidade de se haver preocupação com os aspectos qualitativos do programa e isso vai além do número de contratações apresentado pelo governo. Das obras entregues pelo programa algumas patologias já foram identificadas, resultante principalmente em maior representatividade, no estudo de caso realizado, do tipo de revestimento empregado e da fundação (PINA, 2013).

No que diz respeito ao uso de materiais de construção civil do ponto de vista de análise do ciclo de vida, constatou-se que o potencial para redução da energia embutida está atrelado à escolha dos materiais, sistemas construtivos com menos energia embutida e maior durabilidade para diminuir a necessidade de manutenção e substituição dos materiais (PAULSEN; SPOSTO, 2013). Ou seja, parte do problema já seria resolvida com a escolha adequada dos fornecedores dos materiais.

Boas soluções tecnológicas e de projeto arquitetônico nas escalas da edificação e da unidade habitacional são aquelas comprometidas com a redução dos impactos ambientais, com o conforto do usuário no dimensionamento dos ambientes e adoção de orientações adequadas, privilegiando a captação dos ventos e iluminação natural, de modo a atender aos diferentes perfis e composições familiares (FERREIRA, 2012).

Quando atendidos os parâmetros técnicos adequados os projetos podem ser considerados como exemplo de sucesso. Por enquanto o MCMV, no geral ainda é muito recente para ser analisado como um programa de sucesso (FORAGI, 2012).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Minha Casa Minha Vida, tem seu mérito em desenvolver políticas públicas para reduzir o déficit habitacional no Brasil. Como foi criado em um momento de crise financeira internacional, surgiu também como um propulsor da economia, gerando emprego e renda, movimentando a indústria da construção civil.

Muito preocupado com o aspecto quantitativo o Governo acabou por deixar à margem questões importantes no que se refere à qualidade do produto habitacional e às questões urbanas e ambientais. Cabe lembrar a importância fundamental da localização dos empreendimentos e a sua relação com a disponibilidade de terrenos. Alguns projetos apresentaram resultados de pouca qualidade sendo que alguns outros foram de completo fracasso implicando num gasto público sem precedentes.

Quanto aos projetos de sucesso, ainda é muito cedo pra classificá-los desta forma. Alguns autores (FERREIRA, 2012; MARICATO, 2009), no entanto, direcionam alguns requisitos técnicos, arquitetônicos e urbanísticos mínimos para que o projeto seja adequado não só em curto, mas também, em longo prazo.

Propõe-se finalmente que estudos de avaliação e monitoramento da qualidade arquitetônica, construtiva, urbana e ambiental sejam realizados com a finalidade de retroalimentar a tomada de decisão em relação ao MCMV.

## 7. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-05-17/em-dois-meses-caixa-recebeu-36-mil-reclamacoes-sobre-danos-em-imoveis-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 17/5/2013.

CARDOSO, A. Desafios para a política habitacional. 2ª Etapa do MCMV. [http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1695%3Adesafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43%3Anoticias&Itemid=114&lang=pt](http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695%3Adesafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43%3Anoticias&Itemid=114&lang=pt)

Demanda habitacional no Brasil/ Caixa Econômica Federal 170p, 2012. [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/documentos\\_gerais/demanda\\_habitacional.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf)

DIAS, E.C.; CASTELO, A.M. Os desafios do Minha Casa, Minha Vida na visão dos empresários. Conjuntura da Construção. Sinduscon SP. Ano XI, no. 2, Junho 2013.

Especificações para o minha casa minha vida. Caixa Econômica Federal: [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/mcmv/Especificacoes\\_APTO\\_acs\\_22072011.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Especificacoes_APTO_acs_22072011.pdf)

Estatuto das cidades: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)

FERREIRA, J. S. W. Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano. Editora FUPAM. 1ª Ed. São Paulo, 2012.

FONSECA, M.L.; TAVARES, H.C. A questão fundiária e a política habitacional no Brasil in Denaldi, R. (org) Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Palo. Annablume, 2013.

FORAGI, R. **Uma análise do programa minha casa minha vida**. Porto Alegre, RS, 2012. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Departamento de Ciências Econômicas.

GOVERNO FEDERAL. Ministério das Cidades, Plano Nacional de Habitação: Programa Minha casa minha vida: <http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida>

GOVERNO FEDERAL. Ministério das Cidades, Sistema de qualificação de materiais: <http://www.cidades.gov.br/pbqp-h/>

GOVERNO FEDERAL. PAC 2. Ministério do Planejamento: <http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida>

GOVERNO FEDERAL, 2011. Medida Provisória. Programa Minha Casa Minha Vida. <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/MedidaProvisoria/MedidaAlteracoesDestaques.pdf>

MARICATO, E. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16004](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004)

NASCIMENTO, D. M.; TOSTES, S. P. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. VITRUVIUS, 2011  
<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>

PAULSEN, J. S.; SPOSTO, R. M. A life cycle energy analysis of social housing in Brazil: Case study for the program “mY HOUSE MY LIFE.” **Energy and Buildings**, v. 57, p. 95–102, 2013.

PINA, G., L. **Patologia nas habitações populares**. Rio de Janeiro, RJ, 2013. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal do Rio de Janeiro – Departamento de Engenharia Civil.

ROLNIK, R. <http://raquelrolnik.wordpress.com/artigos-e-publicacoes/>

ROMANELLI, C. **Avaliação Ambiental estratégica como instrumento pra implantação de programas habitacionais – um estudo sobre o minha casa minha vida**. São Paulo, 2013. Trabalho de qualificação. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – Departamento de Engenharia Civil.

**UOL Notícias: Prédio para vítimas da tragédia do morro do Bumba (RJ) ameaça cair**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/album/2013/03/21/predio-para-vitimas-da-tragedia-do-morro-do-bumba-rj-ameaca-cair.htm>>. Acesso em: 21/5/2013.