



ESTUDO

Programa federal para habitação social não consegue atender efetivamente população que perdeu moradia em contexto de desastres



SUMÁRIO

Resumo:.....	2
1. Introdução.....	3
2. Panorama dos desastres em habitação.....	5
3. Queda de investimentos habitacionais e aumento de desastres – PMCMV 2009 a 2019.....	16
4. Análise das novas metas do programa Minha Casa, Minha Vida relacionadas aos desastres – MCMV 2023.....	19
A. Área Urbana – 130 mil moradias (2023).....	19
B. Área Rural – 600 moradias (2023).....	20
5. Recomendações.....	25



ESTUDO

PROGRAMA FEDERAL PARA HABITAÇÃO SOCIAL NÃO CONSEGUE ATENDER EFETIVAMENTE POPULAÇÃO QUE PERDEU MORADIA EM CONTEXTO DE DESASTRES

<p>Área: Planejamento Territorial, Habitação e Defesa Civil</p> <p>Referências: Lei 14.620/2023 – Programa Minha Casa, Minha Vida; Lei 12.608/2012 – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; Portaria MCID 727/2023; Portaria MCID 1.417/2023; Portaria MCID 1.482/2023; Portaria MIDR 260/2023.</p> <p>Palavras-Chave: 1. Habitação. 2. Desastres. 3. Proteção e Defesa Civil. 4. Gestão Urbana. 5. Recursos Habitacionais. 6. Minha Casa, Minha Vida. 7. Prejuízos Financeiros.</p>	<p>Produzido em: Brasília, maio de 2024.</p>
<p>Telefone: (61) 2101-6000 E-mail: habitacao@cnm.org.br e defesacivil@cnm.org.br</p>	<p>Capa e diagramação: Assessoria Comunicação CNM</p>

RESUMO:

Análise de dados desenvolvida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) sobre a questão dos desastres aponta que 94% dos Municípios já decretaram situação de emergência ou estado de calamidade pública ao menos uma vez por conta de ocorrências de desastres entre 2013 e 2023 e o parcial para 2024 (até 16 de maio). Para essa análise, o foco são os desastres que ocasionaram prejuízos nas moradias, ou seja, será analisado o recorte desses decretos que tiveram moradias danificadas ou destruídas no período, que ocasionou o impacto em moradias de mais da metade dos Municípios, ou seja, 2.850 Municípios (51,2% do país).

Com os dados mais recentes declarados pelos Municípios (de 1º janeiro de 2013 até 31 de dezembro de 2023), considerando as decretações de anormalidade Sistema do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, calcula-se que a soma de moradias danificadas e destruídas em eventos climáticos extremos ultrapassou 2,6 milhões e totaliza um prejuízo financeiro aproximado de R\$ 36,2 bilhões, que resultou num deslocamento forçado de mais de 5 milhões de pessoas de suas moradias, números que reforçam a necessidade de maiores investimentos interfederativos na proteção da população mais vulnerável.

Nesta atualização do estudo, é apontado o agravamento dos prejuízos habitacionais relacionados aos desastres, principalmente em contexto urbano, concomitante com os cortes do orçamento federal no decorrer do período investigado em programas para habitação de interesse social. Além disso, será analisado o enquadramento recente das propostas do programa Minha Casa, Minha Vida relacionado ao atendimento às famílias que tiveram suas casas destruídas durante o ano de 2023, com o intuito de avaliar os impactos e o atendimento a essa população desprotegida.

A estrutura do estudo está organizada em cinco partes, a primeira introduzindo o contexto geral que agrava o cenário habitacional no Brasil; a segunda direcionada a atualizar o panorama das situações de emergência ou estado de calamidade pública que tiveram prejuízos em habitação; posteriormente, foi realizado o cruzamento desses dados com a redução dos investimentos realizados em habitação de interesse social em âmbito nacional, provenientes do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), relativos à faixa 1 (beneficiários de menor renda), a fim de investigar o atendimento a essas comunidades mais vulneráveis. Em um quarto momento, é analisada a lista de enquadramento de propostas do novo MCMV para atender às famílias



que perderam moradia em 2023, averiguando a efetividade da meta prevista para essas famílias. Por fim, são dadas recomendações e alternativas às políticas federais, com

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo visa analisar o atendimento à população mais desprotegida em contexto de desastres, e resulta do acompanhamento constante que a Confederação Nacional de Municípios (CNM) realiza dos investimentos em moradia adequada e das perdas no setor habitacional, que é um dos setores mais impactados em contexto urbano pelos desastres relativos a chuvas intensas, tempestades, inundações, enchentes, alagamentos e deslizamentos no país. Dados do IBGE apontam que mais de 80% da população brasileira vive em áreas urbanas, o que reforça o maior impacto e demanda nesse cenário.

Neste estudo, foi atualizado o levantamento da CNM das moradias afetadas por desastres no Brasil¹, divulgado primeiramente em julho de 2023², e investigadas as contra-

a intenção de promover diálogo para que essa realidade possa ser melhorada.

tações habitacionais por meio dos programas federais³. O levantamento atualizado indica que de 1º de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2023 aproximadamente 2,5 milhões de moradias foram danificadas e mais de 115 mil foram destruídas no Brasil, principalmente por eventos extremos relativos à chuva. Concomitantemente ao crescimento das ocorrências de desastres, as políticas federais de habitação de interesse social passaram por redução expressiva dos investimentos após 2013. Com a reformulação do programa Minha Casa, Minha Vida e sua retomada no ano de 2023, este estudo também visa analisar de maneira inédita o enquadramento das propostas relativas ao recorte de 3 mil unidades habitacionais que estão reservadas para suprir a necessidade de famílias que perderam sua moradia em 2023 em decorrência de desastres.

1 Dados extraídos do sistema do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional na data de 15/04/24. Os dados estão sujeitos a alterações para mais ou para menos a depender da data de extração no sistema federal.

2 Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15075>.

3 Os dados utilizados foram da base de investimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (2009-2019) e os novos dados do enquadramento de propostas do primeiro chamamento da versão de 2023 do programa.

A rápida e desigual expansão das cidades a partir dos anos 1950 culminou em uma ocupação expressiva de áreas não propícias a moradia adequada e que no geral não foram acompanhadas de planejamento urbano e intervenções necessárias, somado a outros fatores que agravaram os efeitos das chuvas, gerando enxurradas, alagamentos ou inundações, que resultam na vulnerabilidade dessas famílias que não conseguem se estabelecer em áreas seguras. Esse processo de urbanização resultou em cidades despreparadas para o aumento de população ocorrido, além de políticas públicas nas três esferas da Federação que não conseguiram acompanhar o agravamento do cenário de desastres.

Esse panorama contribuiu para o aumento do déficit habitacional quantitativo e qualitativo⁴ no país. Os números mais recentes indicam que o déficit quantitativo, ou seja, correspondente à necessidade de investimentos para viabilizar

novas moradias, ultrapassou 6,2 milhões de domicílios. Já o qualitativo ultrapassou 26,5 milhões de domicílios que possuem algum tipo de inadequação ou falta de infraestrutura urbana, portanto, têm alguma demanda de melhoria habitacional ou reforma, mas não demandam uma nova moradia.

Importante adicionar a esse panorama que de acordo com estimativas utilizando dados de 2010⁵ mais de 8 milhões de pessoas residiam em áreas de risco no país, em aproximadamente 2,5 milhões de domicílios. Todos esses indicativos demonstram a relevância da análise e a urgência em integrar e coordenar políticas públicas mais assertivas, com diálogo interfederativo, participação e controle popular, a fim de mitigar a vulnerabilidade das pessoas desprotegidas e sujeitas a desastres, especialmente aquelas que vivem em áreas de risco ou precárias, desprovidas de infraestrutura adequada e serviços urbanos.

4 Os levantamentos nacionais do déficit quantitativo e qualitativo divulgados em 2024 foram elaborados pela Fundação João Pinheiro (FJP), com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada (PnadC)-2022 e do Cadastro Único (CadÚnico)-2021.

5 Estimativa do IBGE com base no censo demográfico do Brasil de 2010, em 871 Municípios monitorados pelo Cemaden.

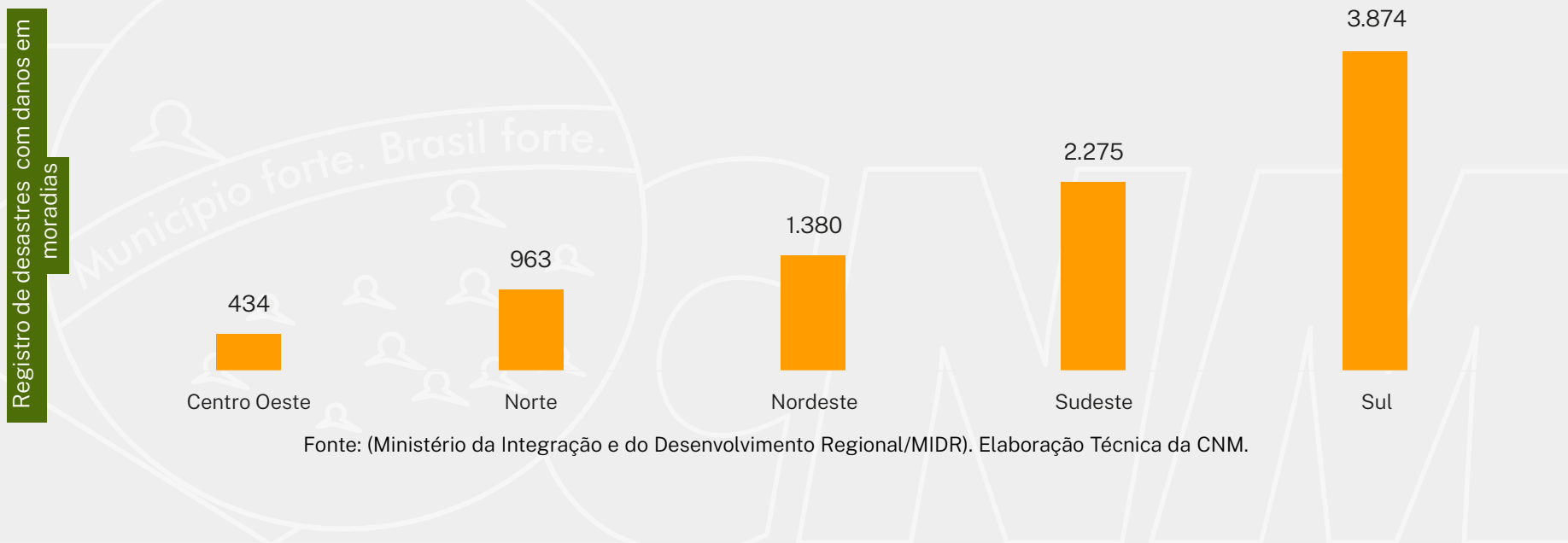
2. PANORAMA DOS DESASTRES EM HABITAÇÃO

- **2013 a 2023**

Na análise realizada pela CNM dos dados de decretações municipais de desastres em geral, reconhecidos pelo governo federal para o período 2013 a 2023, foram identificados 8.926 decretos de situação de emergência ou estado de calamidade pública que resultaram em

moradias danificadas ou destruídas no período da análise, divididos em 2.850 Municípios, sendo que a maior parte das decretações é oriunda de eventos relativos a tempestades, inundações, alagamentos e enxurradas, divididos regionalmente no Gráfico 1. Os Municípios da região Sul foram os mais impactados por esses eventos no período analisado (43,4%).

Gráfico 1 – Total de decretações de situação de emergência ou estado de calamidade pública com moradias danificadas ou destruídas, por região (2013 a 2023)

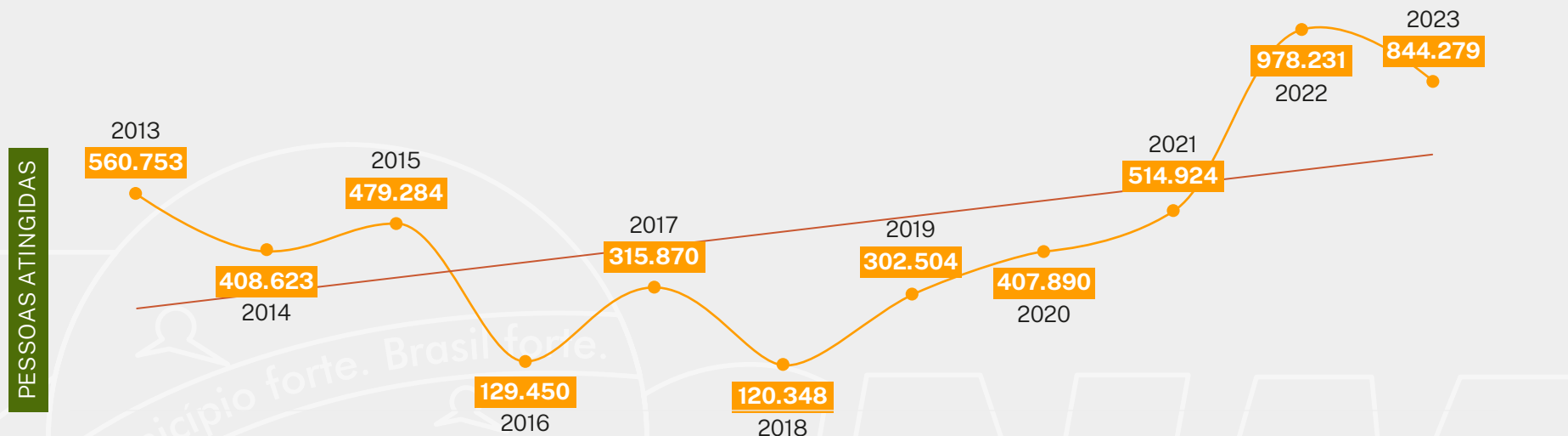


Fonte: (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR). Elaboração Técnica da CNM.

Desse levantamento atual, também foi extraído o número de pessoas atingidas por quaisquer tipos de desastres que resultaram no deslocamento de suas casas. Entre desabrigados e desalojados⁶ de 2013 a 2023, somam-se 5.062.156 pessoas – incremento de mais de 700 mil pessoas em comparação ao último levantamento da

CNM no início de 2023 – que perderam suas casas ou foram obrigadas a abandoná-las no período analisado, podendo ser um deslocamento temporário ou definitivo, a depender da gravidade da situação. O Gráfico 2 mostra o agravamento do número de pessoas afetadas por essa situação ao longo dos anos analisados.

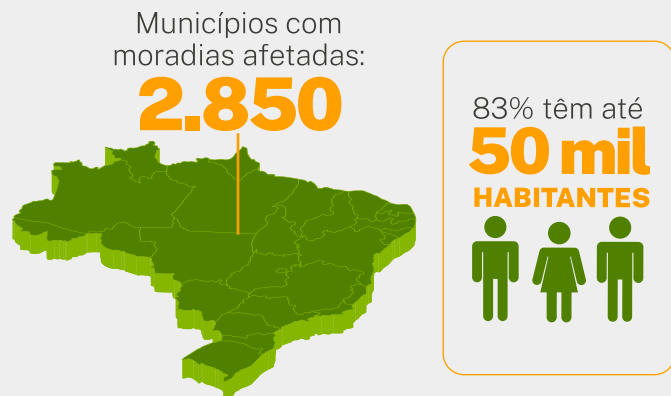
Gráfico 2 – Total de pessoas desabrigadas ou desalojadas por desastres (2013 a 2023)



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

⁶ Desalojadas são as pessoas forçadas a sair de suas casas, mas que são acolhidas por familiares ou conhecidos; já as desabrigadas são aquelas que dependem de abrigo concedido pelo poder público.

Quanto ao porte dos Municípios com moradias afetadas:



Ou seja, a maior parte deles são de menor porte, portanto, no geral compreendem o grupo com menor capacidade técnica, administrativa e gerencial de promover iniciativas de planejamento urbano integrado, que resulta também em desafios para ampliar suas receitas próprias. Acrescenta-se que os investimentos federais habitacionais e de gestão urbana, em regra, não priorizam essa tipologia de Municípios.

Por um lado, os Municípios de menor porte enfrentam desafios diários devido às suas limitadas capacidades técnicas e recursos próprios na elaboração de projetos, normas e programas locais, assim como na captação de recursos e investimentos externos para fortalecer a gestão urbana e habitacional local. Por outro lado, os recursos federais representam, em sua maioria, a única fonte

disponível para os governos municipais, porém, frequentemente, esses recursos não conseguem suprir as necessidades dos Municípios com menor capacidade institucional devido às fragilidades da política federal habitacional e de desenvolvimento urbano sustentável em estruturar programas que sejam adequados às diversas realidades locais.

Quanto ao desdobramento do número de moradias afetadas (soma de danificadas e destruídas), o total de danificadas alcançou 2.489.368 e as totalmente destruídas foram 115.992, regionalizadas nos Gráficos 3 e 4. Os prejuízos financeiros totais declarados alcançaram ao fim de 2023 por volta de R\$ 36,2 bilhões.

Gráfico 3 – Total de moradias danificadas por região (2013 a 2023)

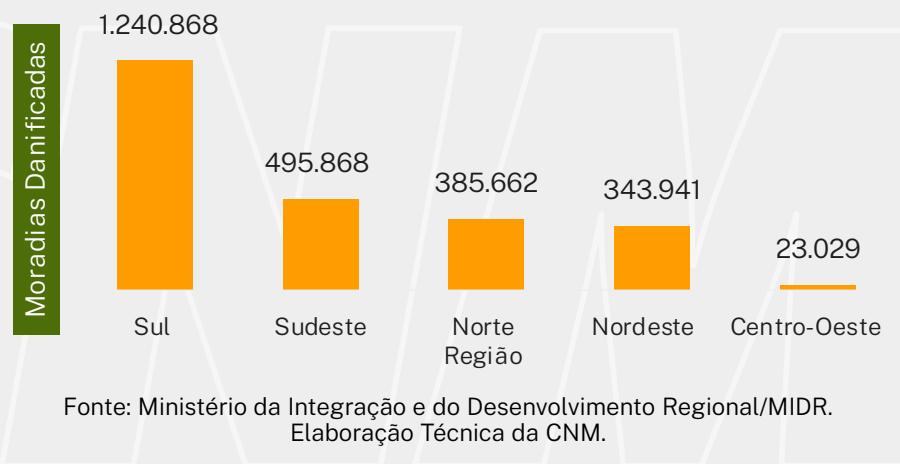
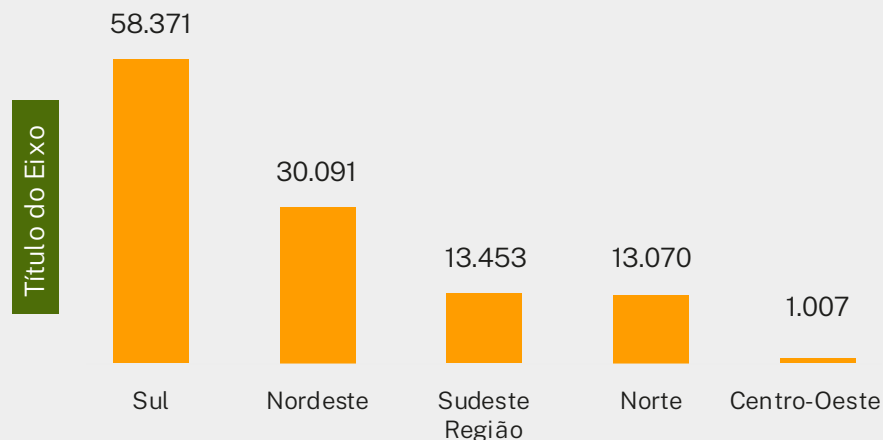


Gráfico 4 – Total de moradias destruídas por região (2013 a 2023)



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR.
Elaboração Técnica da CNM.

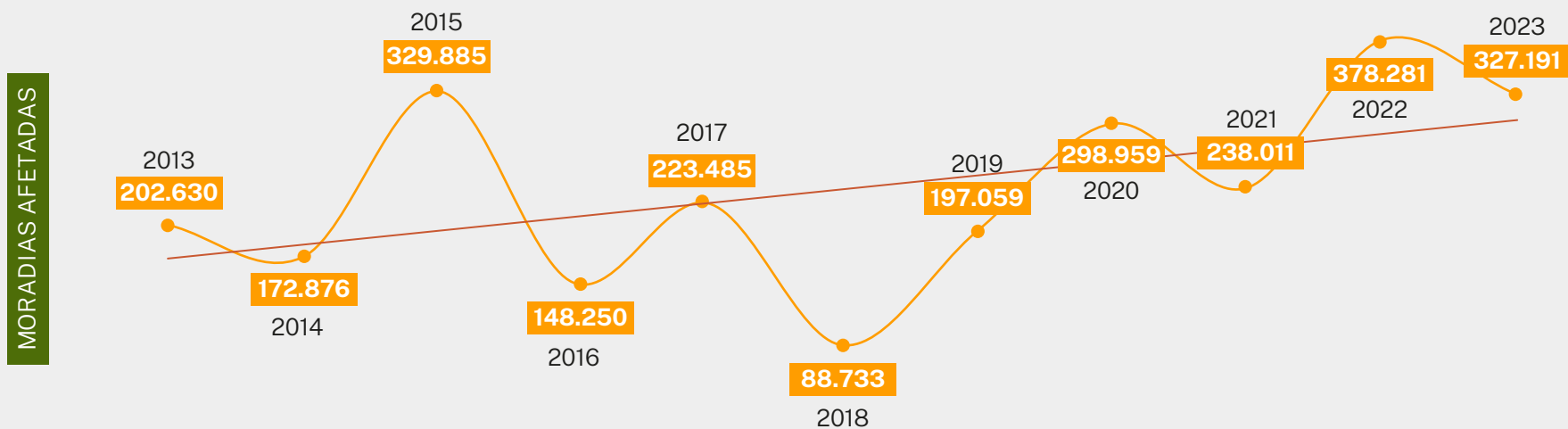
Somando as danificadas e destruídas, a região Sul foi a mais impactada dos últimos 10 anos, com cerca de 49,9% das moradias afetadas; em seguida, a região Sudeste, com 19,5%. As regiões Norte e Nordeste, respectivamente, apresentaram 15,3% e 14,4% enquanto a região Centro-Oeste se

mostrou com o menor número de moradias danificadas e destruídas, 0,9%.

Como indicado no gráfico de moradias destruídas, houve um incremento significativo na demanda emergencial de soluções habitacionais, pois são famílias que abruptamente se veem sem moradia por conta da situação de emergência ou estado de calamidade pública, fator que deve ser mais profundamente abordado na elaboração dos programas, uma vez que os eventos climáticos extremos têm aumentado em frequência e intensidade nos últimos anos.

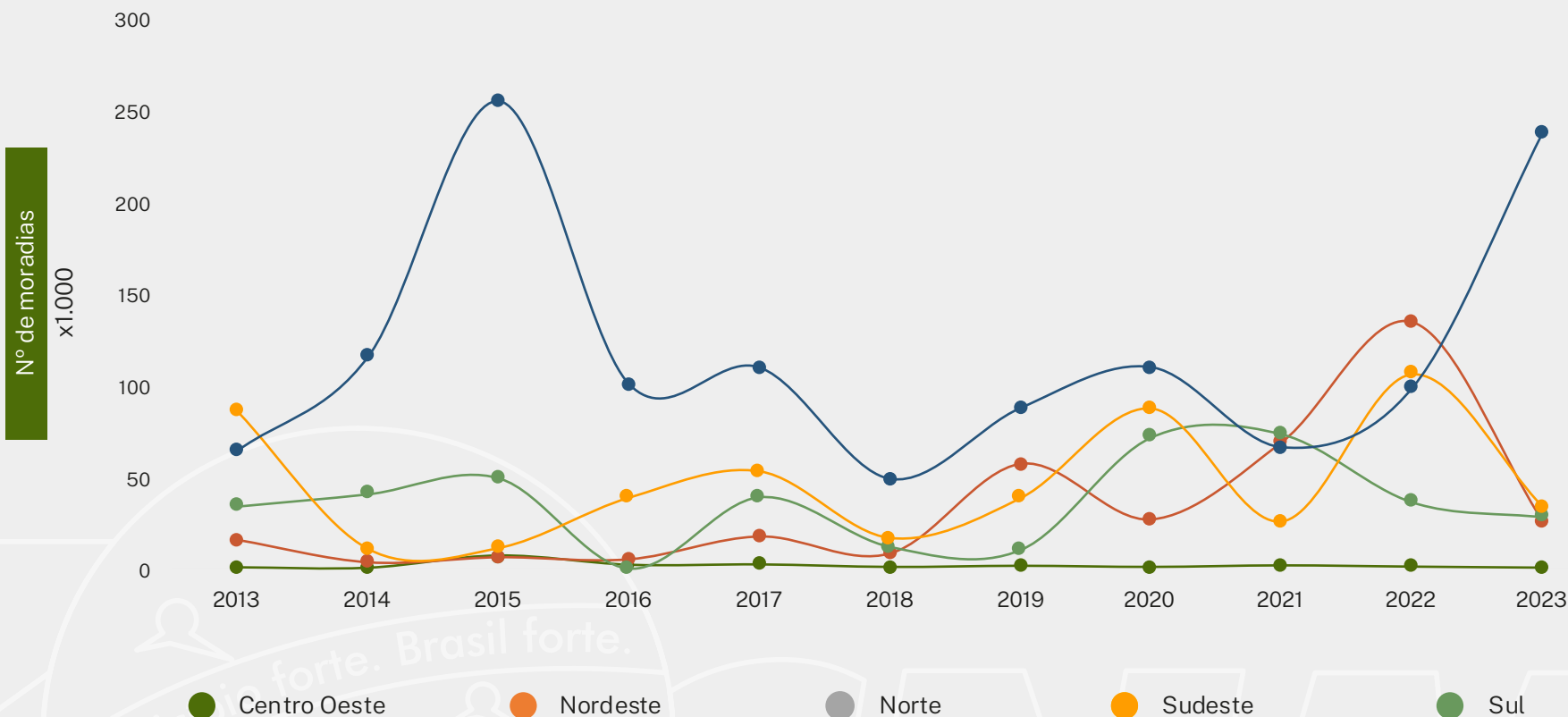
Quando analisados os números totais por ano, Gráficos 5 e 6, a CNM calcula um número médio anual superior a 236 mil unidades habitacionais danificadas ou destruídas. De modo geral, há uma tendência de aumento se analisado todo o recorte temporal, situação que deve ser melhor acompanhada para uma otimização de estratégias de prevenção e assistência a essas famílias.

Gráfico 5 – Total de unidades habitacionais danificadas e destruídas no Brasil por ano (2013 a 2023)



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

Gráfico 6 – Total de unidades habitacionais danificadas e destruídas no Brasil por ano e região (2013 a 2023)



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

Ao analisar de maneira regionalizada o histórico de tais perdas, o Gráfico 6 reforça que a região Sul teve o cenário mais crítico, praticamente dobrando o número de moradias afetadas do ano de 2022 para 2023.

Para entender mais a regionalização dos números, o estudo também elaborou ranking por Estados (Tabelas 1 e 2):

Tabelas 1 e 2 – Ranking estadual dos prejuízos em habitação por desastres de 2013 a 2023

UF	UF	Ranking de Moradias Danificadas	Ranking de Moradias Destruidas		
1°	SC	569.767	1°	RS	42.133
2°	RS	509.235	2°	PR	10.818
3°	MG	211.393	3°	BA	9.276
4°	PR	161.866	4°	AM	6.416
5°	AM	156.459	5°	MG	5.900
6°	RJ	135.972	6°	AL	5.841
7°	PA	128.591	7°	SC	5.420
8°	SP	96.976	8°	MA	5.288
9°	PE	91.080	9°	PE	5.194
10°	AC	78.701	10°	PA	4.422
11°	BA	74.813	11°	RJ	3.615
12°	AL	71.793	12°	SP	3.111
13°	ES	51.527	13°	PB	2.616
14°	PI	47.018	14°	AC	1.113
15°	MA	34.311	15°	CE	943
16°	AP	16.026	16°	AP	839
17°	MS	11.673	17°	ES	827
18°	CE	11.271	18°	PI	549
19°	RN	6.542	19°	GO	440
20°	GO	5.432	20°	MS	363
21°	RO	5.322	21°	RN	276
22°	PB	5.004	22°	MT	201
23°	MT	4.542	23°	RO	190
24°	SE	2.109	24°	SE	108
25°	DF	1.382	25°	TO	69
26°	TO	310	26°	RR	21
27°	RR	253	27°	DF	3
Total Geral		2.489.368	Total Geral		115.992

Fonte: (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR). Elaboração Técnica da CNM.

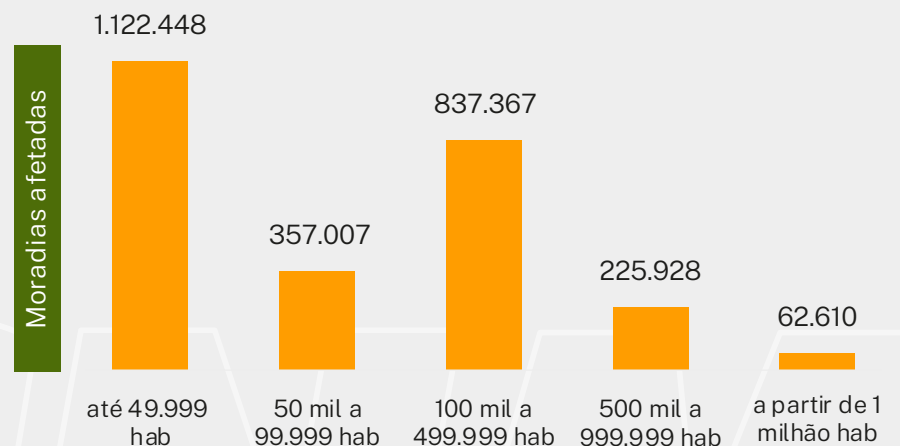
Como mostrado na Tabela 1, para todo o período de 2013 a 2023 os Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraná lideram no *ranking* de moradias danificadas; já no número de destruídas, lideram o Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia e Amazonas.

Além de aspectos regionais, é essencial para a análise do panorama levar em consideração também a pluralidade das realidades dos Municípios, que são muito diversos e específicos, seja quanto às capacidades técnicas na área de gestão e planejamento urbano, além de questões econômicas, sociais ou ambientais, por exemplo. Restrições técnicas e financeiras para planejar e operacionalizar ações ou programas de habitação e desenvolvimento urbano, bem como para estabelecer estratégias de prevenção, adaptação e mitigação de desastres no âmbito local são um desafio significativo para as equipes municipais sem que recebam um apoio interfederativo continuado. Afinal, é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de acidentes ou desastres, conforme determina a Lei 12.608/2020, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Porém, Municípios menores, no geral, têm equipes mais reduzidas e menor arrecadação e infraestrutura, portanto, ao serem impactados por algum evento climático extremo podem ter danos em grande parte ou em todo o seu território de uma só vez, situação que inviabiliza o atendimento emergencial em habitação para todas as

famílias apenas com recursos locais, necessitando de investimentos e esforços interfederativos mais céleres.

Para analisar parcialmente essa diversidade, o Gráfico 7 traz o número de moradias afetadas de acordo com o porte populacional dos Municípios, por ser um importante indicativo da diferenciação das capacidades da

Gráfico 7 – Total de moradias danificadas e destruídas, por porte populacional dos Municípios (2013 a 2023)



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR.
Elaboração Técnica da CNM.

Como observado no Gráfico 7, é bastante significativa a quantidade de moradias danificadas ou destruídas no período em Municípios de pequeno e médio portes, especialmente nas municipalidades com população inferior a 50

mil habitantes, ultrapassando mais de 1 milhão de moradias. Sendo assim, o equivalente a 43% de todas as moradias afetadas foi declarado por Municípios menores.

Os prejuízos habitacionais para essa população, que se vê desestruturada devido a avarias ou perda total de sua moradia, bairro ou todo seu Município, além dos impactos sociais e econômicos, poderiam ter sido minimizados, em especial para esses Municípios de menor porte e para os demais Municípios que também têm maiores vulnerabilidades à incidência de desastres, independente do porte, por meio de políticas e programas que priorizassem mais efetivamente essas famílias e localidades, com recursos para habitação, prevenção, adaptação e mitigação de riscos de desastres e gestão urbana como um todo.

Serão analisadas a seguir as decretações com moradias afetadas no ano de 2024, de forma isolada, pois no momento de elaboração deste estudo o ano não está fechado.

- **2024**

A fim de analisar as decretações de situação de emergência ou estado de calamidade pública com moradias

afetadas de 2024, utilizamos dados de 1º de janeiro a 16 de maio, momento que ocorre um dos maiores desastres referentes a chuvas intensas principalmente no Estado do Rio Grande do Sul. Portanto, muitos Municípios ainda estão atualizando no Sistema do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional as perdas até a data, mas o dado até o momento, mesmo parcial, já indica um forte agravamento do cenário apresentado já no primeiro semestre de 2024. Dos 1.772 Municípios que decretaram situação de emergência ou estado de calamidade pública no geral em 2024, 428 declararam impacto em habitação. Quanto ao número de pessoas atingidas, ou seja, desabrigadas ou desalojadas até maio, foram 1.020.882 até o momento.

Quanto às moradias danificadas, até 16 de maio já alcançou 220.837, o que representa 69% do número de danificadas em todo o ano de 2023. Quanto às moradias destruídas o cenário é mais crítico, pois antes de fechar o quinto mês de 2024 já alcançou 12.263 moradias, representando 146% do número total para os doze meses do ano anterior.

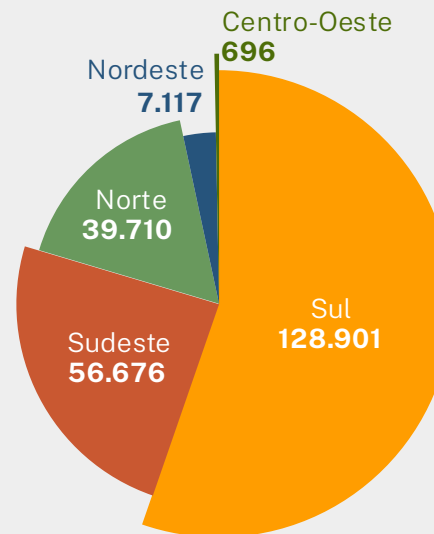


Tabela 3 – Total de moradias danificadas, destruídas e pessoas desabrigadas e desalojadas em 2024, por região (de 1º de janeiro a 16 de maio)

1º de janeiro a 16 de maio de 2024			
Região	Moradias Danificadas	Moradias Destruidas	Desabrigados e Desalojados
Sul	119.384	9.517	760.708
Sudeste	54.831	1.845	104.798
Norte	39.427	283	95.226
Nordeste	6.503	614	59.489
Centro-Oeste	692	4	661
Total	220.837	12.263	1.020.882

Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

Gráfico 8 – Soma de moradias danificadas e destruídas em 2024, por região (de 1º de janeiro a 16 de maio)



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

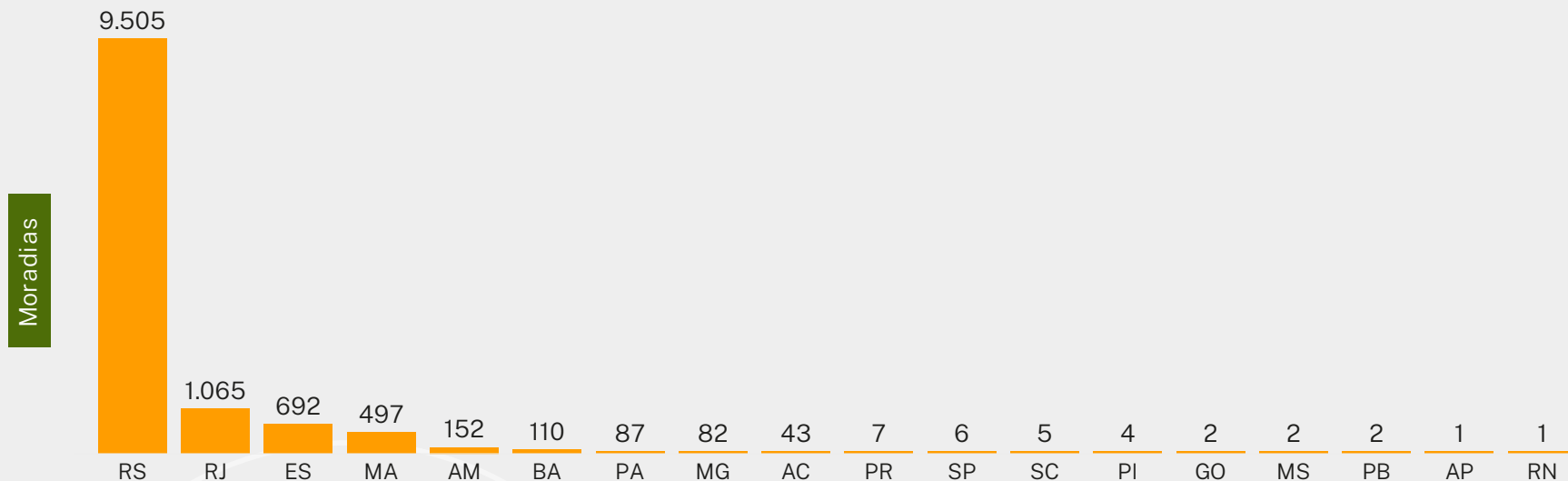
Quanto aos Estados, tem destaque o Rio Grande do Sul, que lidera com quase 52% do número de moradias danificadas em 2024 e 77,5% de todas as destruídas no ano.

Tabela 4 – Total de moradias danificadas em 2024, por Estado (de 1º de janeiro a 16 de maio)

Ranking	UF	Moradias Danificadas (2024)	%	Ranking	UF	Moradias Danificadas (2024)	%
1º	RS	114.512	51,85%	16º	GO	251	0,11%
2º	RJ	41.133	18,63%	17º	RO	151	0,07%
3º	AC	32.082	14,53%	18º	PI	107	0,05%
4º	ES	6.580	2,98%	19º	MT	104	0,05%
5º	MG	6.345	2,87%	20º	DF	60	0,03%
6º	PA	5.558	2,52%	21º	PB	35	0,02%
7º	BA	3.038	1,38%	22º	RN	28	0,01%
8º	PR	2.912	1,32%	23º	CE	18	0,01%
9º	SC	1.960	0,89%	24º	RR	2	0,00%
10º	PE	1.653	0,75%	25º	SE	2	0,00%
11º	MA	1.622	0,73%	26º	AL	0	0,00%
12º	AM	1.153	0,52%	27º	TO	0	0,00%
13º	SP	773	0,35%	Total		220.837	100%
14º	AP	481	0,22%				
15º	MS	277	0,13%				

Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR.
Elaboração Técnica da CNM.

Gráfico 9 – Total de moradias destruídas em 2024, por Estado (de 1º de janeiro a 16 de maio)



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

A seguir apresentaremos uma breve análise dos recursos federais disponibilizados por meio do programa

Minha Casa Minha Vida no período estudado, com enfoque nas populações de faixa de menor renda.

3. QUEDA DE INVESTIMENTOS HABITACIONAIS E AUMENTO DE DESASTRES – PMCMV 2009 A 2019

Como componente da análise, a CNM fez o cruzamento dos dados de desastres com informações das contratações do programa Minha Casa, Minha Vida em sua fase 1 e 2 (2009 a 2019) para a faixa 1, ou seja,

beneficiários de menor renda. É importante considerar que, de modo geral, as ocupações em área de risco são originadas por parcelamentos irregulares e com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana, sem um aval ou mo-

nitoramento pelo poder público. Essa forma de ocupação com precariedade abrange prioritariamente famílias de menor renda, que têm capacidade reduzida de se estabelecerem em áreas regularizadas e seguras – na “cidade formal” – e que são foco da Política Nacional de Habitação. Essa afirmação aponta que os desastres afetam de forma desigual as estruturas sociais urbanas, portanto, o cruzamento dos dados de desastres com a contratação do programa é pertinente, pois indica uma baixa efetividade da política nesse grupo específico de pessoas de menor renda.

O levantamento dos investimentos aponta que no ano de 2013 houve o pico de investimento no programa, e a partir dele os investimentos passaram por uma redução progressiva (Gráfico 11). Também em 2013 foi descontinuada a modalidade que atendia especificamente aos Municípios sub 50 mil habitantes (PMCMV- Oferta Pública

de Recursos), popularmente conhecidos como Sub 50 mil. Além disso, a partir do ano de 2019 e com a regulamentação do programa Casa Verde e Amarela, em 2020, não foram aportados recursos para atender a faixa 1. Portanto, esse cenário ao longo de toda a vigência dos programas tornou limitadas as opções de atendimento principalmente para esse grupo de Municípios, não sendo asseguradas alternativas para o acesso à moradia social para as famílias que neles residem. Nesse sentido, a entidade aponta para a necessidade de estratégias eficazes para o atendimento mais assertivo dessa tipologia de Município.

Paralelamente à redução desses investimentos, o panorama apresentado indica uma tendência de aumento das perdas habitacionais em desastres no mesmo período (Gráfico 10).

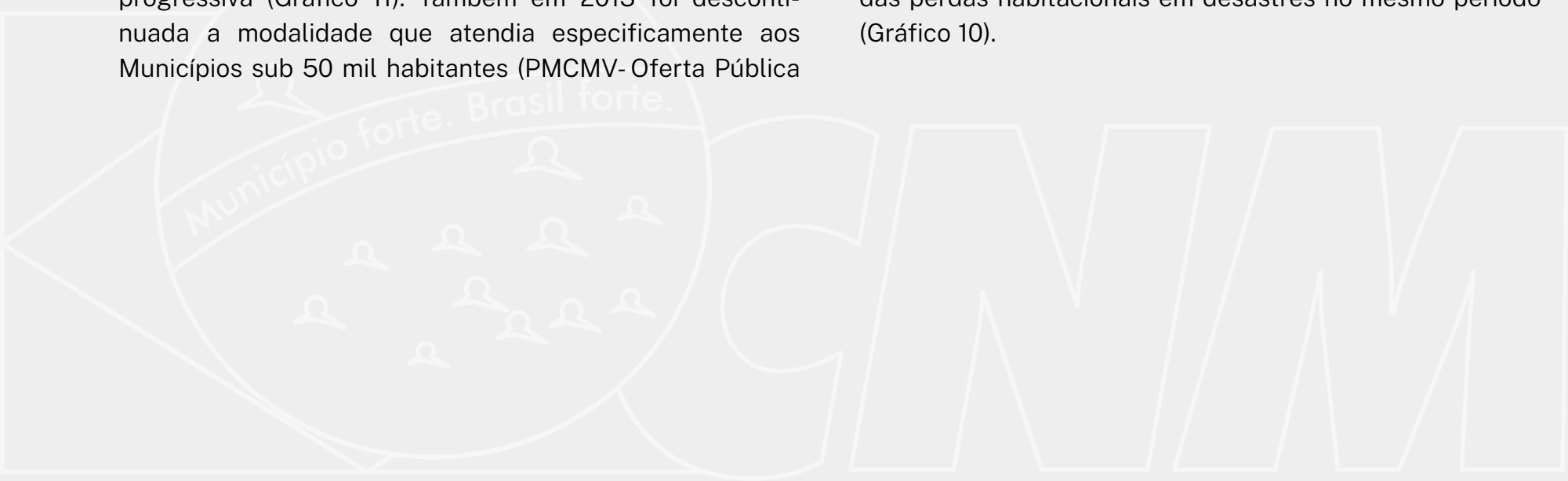
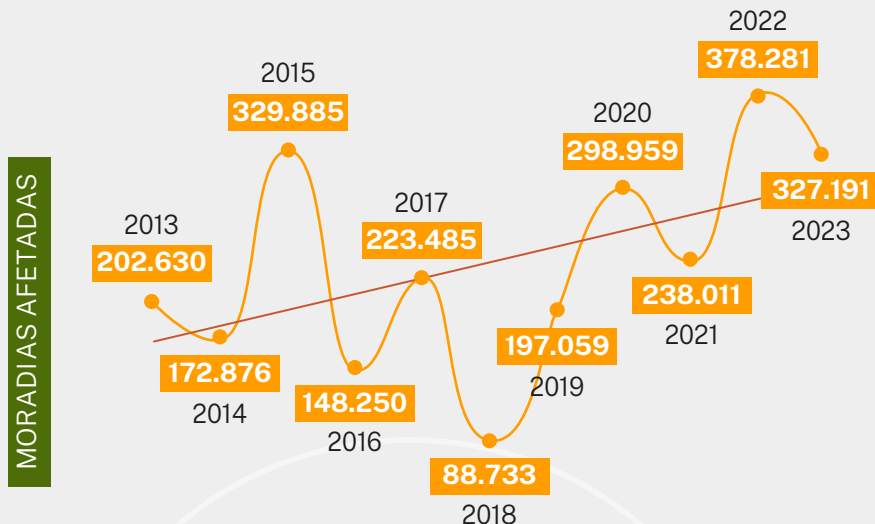
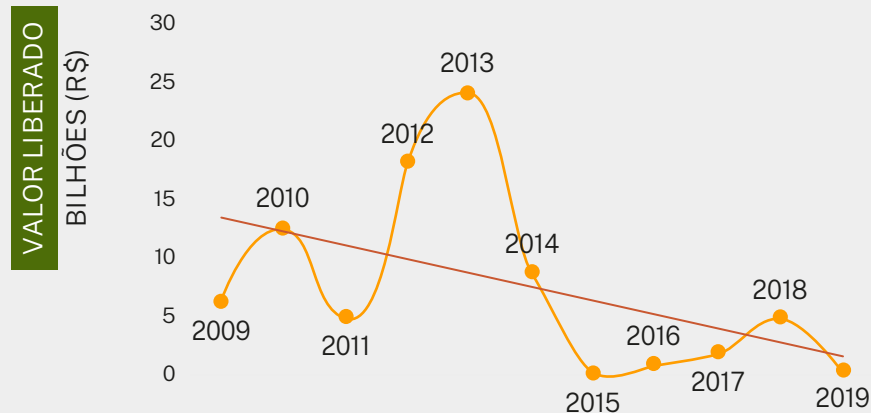


Gráfico 10 – Evolução do número de moradias danificadas e destruídas por ano (2013 a 2023)



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR).
Elaboração Técnica da CNM.

Gráfico 11 – Recursos do MCMV liberados (R\$ bilhões) por ano (2009 a 2019)



Fonte: Elaboração CNM. Portal da transparência (dezembro-2022).

Acrescenta-se à análise que dos 2.850 Municípios que declararam moradias afetadas, mais de 36% não tiveram nenhuma contratação dentro das 1.527.545 unidades habitacionais para faixa 1 de 2009 a 2019.

Com o retorno do chamamento de propostas por meio da regulamentação da nova versão do MCMV, pela Lei Federal 14.620, de 13 de julho de 2023, foi iniciado o processo de contratação no início de 2024. Em sua nova

versão, o tema dos desastres naturais passou a integrar mais claramente o enunciado e os objetivos do programa, com novas metas específicas para situações de emergência ou estado de calamidade pública registradas pelos Municípios. Essa reformulação será desdobrada mais especificamente na sessão seguinte.

4. ANÁLISE DAS NOVAS METAS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA RELACIONADAS AOS DESASTRES – MCMV 2023

O programa MCMV em sua fase 3, regulamentado no ano de 2023⁷, inclui, entre outros, objetivos relativos ao tema, como “promover a melhoria de moradias existentes, inclusive com promoção de acessibilidade, para reparar as inadequações habitacionais” e “fortalecer o planejamento urbano e a implementação de ações e métodos de prevenção, mitigação, preparação e resposta contra desastres naturais” (art. 2º da Lei 14.620/2023). Além dos objetivos, a lei também aponta em seu art. 8º os grupos prioritários para o atendimento da população de menor renda, entre eles, famílias “que tenham perdido a moradia em razão de desastres em localidade em que tenha sido decretada situação de emergência ou estado de calamidade pública” (atendimento ao pós-desastre) e as famílias “residentes em área de risco” (recursos para a prevenção) (art. 8º da Lei 14.620/2023), com subsídios por meio de dotação orçamentária da União e com recursos do FNHIS, do FAR ou do FDS. Essas metas fazem parte da contratação das

130 mil moradias, detalhadas na Portaria MCID 727/2023⁸, dentro da primeira seleção aberta em 2023 para faixa 1º em áreas urbanas, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

A. ÁREA URBANA – 130 MIL MORADIAS (2023)

Recursos para a resposta ao desastre

Dessas 130 mil moradias, foram reservadas 3 mil (2,3%) para o atendimento ao pós-desastre, ou seja, para famílias que perderam seu único imóvel por situação de emergência ou estado de calamidade pública, em decretações municipais a partir de 1º de janeiro de 2023 e reconhecida pelo governo federal. Entretanto, ao especificar na portaria que essas 3 mil são para atender moradias perdidas apenas no ano de

7 Lei Federal 14.620/2023. Disponível em: <http://li.cnm.org.br/r/sly13l>.

8 Link da Portaria 727/2023 disponível em: <http://li.cnm.org.br/r/3X5lnU>. Acesso em: 24 abr. 2024, sujeita a posteriores alterações.

9 Renda familiar bruta mensal de até R\$ 2.640,00.

2023, deixa de fora dessa meta específica as milhares de famílias vítimas em anos anteriores, além de não ter meta regulamentada para 2024, que já conta com mais de 12 mil moradias destruídas até 16 de maio.

Recursos para prevenção e adaptação

A outra meta é destinada a “localidades impactadas por situações que tenham agravado sua necessidade de atendimento habitacional”, situações que serão detalhadas em regulamentação futura pelo governo federal, as quais podem se encaixar, por exemplo, as áreas de risco de ocorrência de desastres, atuando em iniciativas de adaptação para melhorar as condições de habitabilidade. Apenas 9 mil moradias estão reservadas para essas localidades. Levando em conta que, com relação a áreas de risco o levantamento de 2010 já apontava 2,5 milhões de domicílios vulneráveis, essa meta atenderia a apenas 0,36% dessas moradias, fora as outras situações que poderão ser consideradas na regulamentação dessa meta.

Importante acrescentar que as propostas recebidas para as 130 mil unidades habitacionais foram analisadas de acordo com a ordem de envio das propostas no sistema online do governo federal; com isso, no geral, nos Municípios

com maiores capacidades institucionais e recursos, por tenderem a enviar as propostas mais rapidamente, as vagas foram preenchidas de maneira célere, ocasionando o fechamento do sistema, e com isso as gestões com mais fragilidades técnicas e gerenciais podem não ter tido tempo ou equipe para se atualizarem e serem enquadradas, mesmo que tivessem alto déficit habitacional ou relevante número de moradias destruídas em desastres.

B. ÁREA RURAL – 600 MORADIAS (2023)

Já para áreas rurais, foi elaborada posteriormente modalidade específica para a área rural, voltada à reconstrução de unidades habitacionais destruídas ou danificadas por desastres que tenham dado causa à decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública no ano de 2023, para famílias de agricultores familiares, trabalhadores rurais e demais famílias residentes em área rural¹⁰. Essa modalidade prevê a meta de atendimento de 600 propostas a serem distribuídas de acordo com as demandas de cada unidade federativa, também deixando de fora todas as famílias rurais que passaram por desastres antes de 2023. As propostas enquadradas foram divulgadas pela Portaria MCID 173, de 2024¹¹, que foi um importante

10 MCMV Rural Calamidades: Portaria MCID 1.417, de 2023. Disponível em: <http://li.cnm.org.br/r/eTTqtq>.

11 Propostas enquadradas dentro do MCMV Rural Calamidades. Disponível em: <http://li.cnm.org.br/r/osbEaC>.

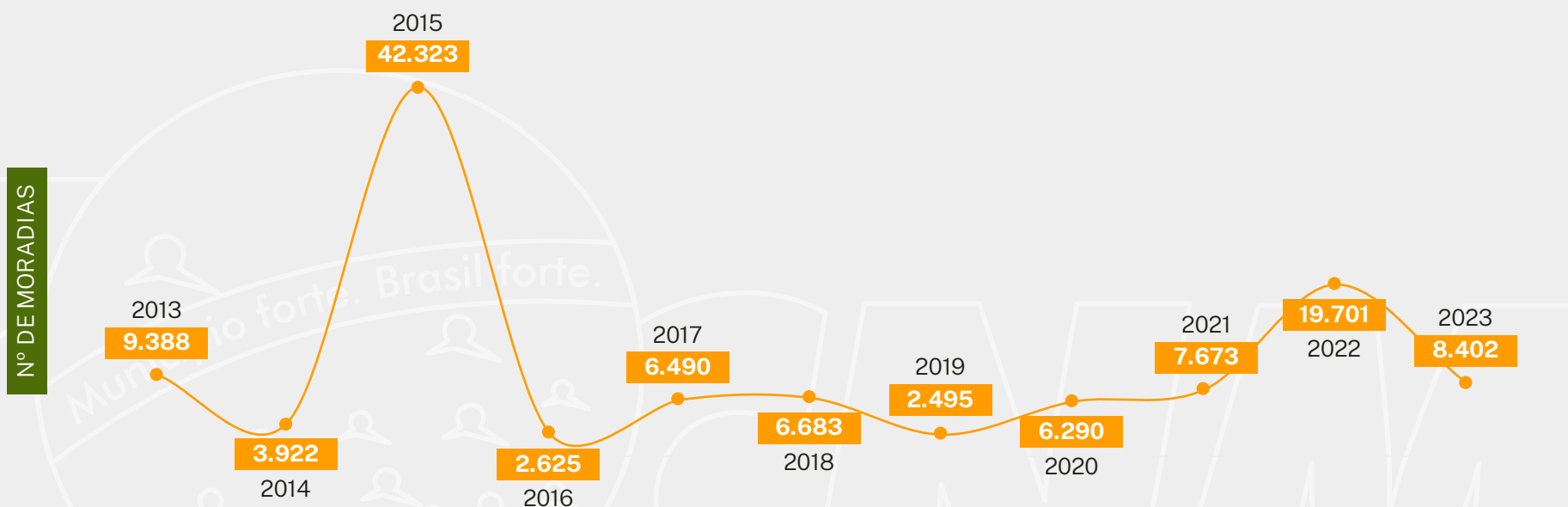
recurso de apoio, mas não conseguiu atender a maioria das regiões do Brasil.

Quanto às outras modalidades previstas, como melhoria habitacional, planejamento urbano e assistência técnica em habitação de interesse social, até o fechamento desse estudo, em abril de 2024, essas ações ainda não estavam regulamentadas.

Desdobramento das moradias destruídas

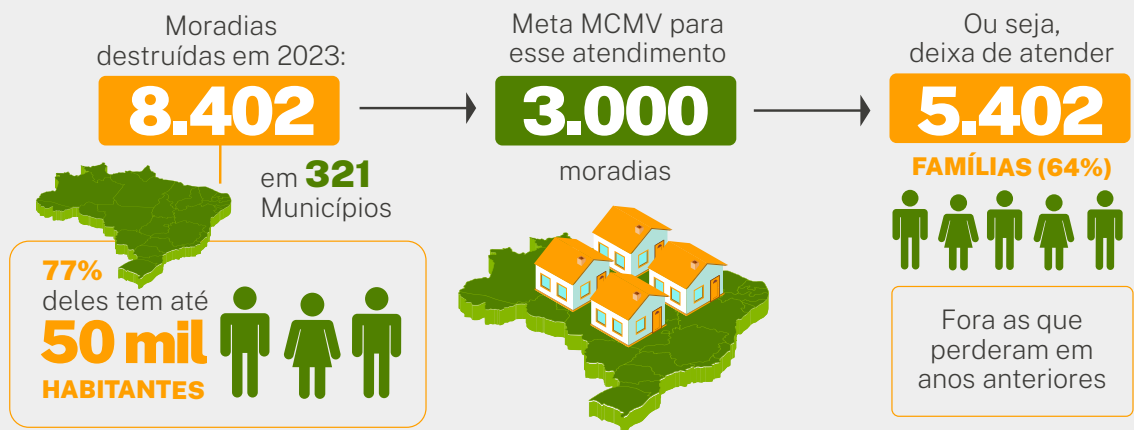
Como apresentado, das 2.605.360 moradias afetadas por desastres de 2013 a 2023, 115.992 delas foram de fato destruídas em 1.648 Municípios, divididas por ano, como se observa no Gráfico 12:

Gráfico 12 – Total de moradias destruídas por ano (2013 a 2023)



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

A média anual de casas destruídas no período passa de 10 mil, sendo que especificamente no ano de 2023:



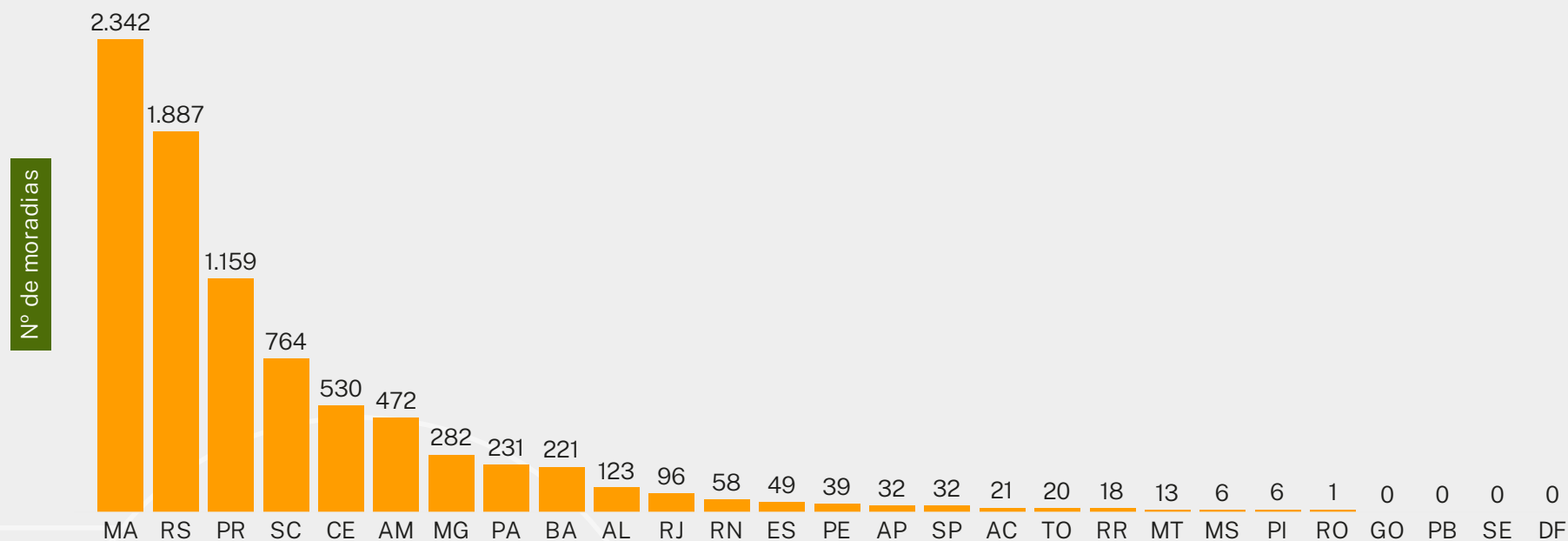
Fonte: Elaboração Técnica da CNM.

Todas essas famílias desassistidas, além das que já estão sendo afetadas em 2024, podem ficar à mercê de políticas locais como abrigo temporário, aluguel social, entre outras. Além do incalculável dano para as famílias, esses recursos aportados diante de um evento imprevisto podem acabar sobrecarregando gestões locais que já têm que fazer o gerenciamento de situações de emergência ou estado de calamidade pública em diversas outras áreas, além da habitação. Seguindo a tendência apresentada, dos 321 Municípios que perderam moradias em 2023, 77% tem até 50 mil habitantes.

Esses dados evidenciam que o número de unidades disponibilizadas pelo MCMV é muito inferior às reais ne-

cessidades dos Municípios. Além disso, para as milhares de famílias que têm sua moradia danificada por conta de desastres, não há até o momento nenhuma alternativa de atendimento pelo programa, já que não houve ainda regulamentação de uma modalidade de melhorias habitacionais, por exemplo.

Para desdobrar a demanda das moradias destruídas apenas em 2023, uma vez que a meta do programa tem essa restrição temporal, o Gráfico 13 divide por Estado as 8.402 moradias perdidas em desastres reconhecidos no ano:

Gráfico 13 – Total de moradias destruídas em 2023, por Estado

Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

Como indicado no gráfico, ao considerar apenas o ano de 2023, os Municípios do Estado do Maranhão, na região Nordeste, lideraram em quantidade de casas destruídas no Brasil, com 28% de todas as moradias perdidas. Para se ter a dimensão, as 2.342 moradias destruídas apenas no Maranhão já representariam praticamente 80% da meta de 3 mil que foi planejada para o atendimento de todos os Estados.

Na análise da CNM, a atual seleção dessa meta enquadrou apenas 1.593 moradias¹² até abril de 2024, não englobando os Municípios que mais perderam casas em 2023, o que pode indicar descompasso entre Municípios e União em algumas etapas da seleção no que se refere às exigências do programa aos Entes locais, visto que as realidades das gestões municipais são muito diversificadas e isso deve ser levado em consideração ao se construir

12

Primeiro enquadramento de propostas foi divulgado pela Portaria MCID 1.482, de 2023.

os requisitos de enquadramento. Importante adicionar que nenhuma delas foi direcionada aos Municípios do Maranhão, que é o Estado líder do *ranking* de 2023. Na portaria não há informação se o Estado chegou a solicitar, mas em qualquer caso reforça esse descompasso entre os Entes.

Vale mencionar que, no mês de maio, foram divulgados os resultados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas seleções do eixo Cidades, abrangendo investimentos nos seguintes eixos: Abastecimento de Água Rural; Periferia Viva (Urbanização de Favelas); Prevenção a Desastres Naturais (Contenção de Encostas); Regularização Fundiária; e Renovação de Frota.

Em relação ao eixo de Urbanização de Favelas, que visa aprimorar as condições habitacionais, implementar sistemas de drenagem para reduzir riscos e promover a recuperação ambiental, além do eixo de Regularização Fundiária Urbana, direcionado para a realização de projetos de regularização. Essas iniciativas são cruciais para a melhoria da qualidade de vida e do acesso à moradia adequada, especialmente para famílias mais vulneráveis aos riscos de desastres. Para esses dois eixos mencionados, foram selecionadas 320 propostas, sendo 259 para regularização fundiária e 69 para urbanização de favelas, com alcance em 209 Municípios.

É importante destacar que o eixo de Urbanização de Favelas envolve investimentos em infraestrutura para comunidades urbanas e favelas, com foco direto na prevenção e adaptação dessas áreas vulneráveis. Nesse contexto, a CNM identificou que dos 1.579 Municípios monitorados em 2022 pelas instâncias federais em decorrência de maior suscetibilidade a riscos como alagamentos, inundações, enchentes ou deslizamentos, 28 deles, equivalente a 1,8%, foram selecionados para esse eixo.

Além disso, devido aos desastres relacionados às chuvas reconhecidos no Estado do Rio Grande do Sul durante o primeiro semestre de 2024, dos 497 Municípios do Estado, 366 haviam decretado situação de emergência ou estado de calamidade pública até o dia 16 de maio, ou seja, 74% do Estado. Dessas localidades, apenas duas foram contempladas com o eixo de Urbanização e seis com o de Regularização Fundiária, o que não significa de imediato o início das obras e elaboração de projetos, pois ainda existem fluxos e etapas que podem levar mais 180 dias para o avanço da execução dos projetos. Para a entidade, é fundamental que os projetos do PAC direcionados para os Municípios impactados por desastres apresentem um ritmo mais ágil.

O panorama apresentado quanto ao atendimento a desastres pelos atuais programas evidencia que apesar dos esforços em incluir a pauta, a previsão está aquém da



demanda para o enfrentamento efetivo dessa questão, e o MCMV é o único programa federal vigente para atender as demandas e necessidades do setor habitacional para famílias de baixa renda no país. Isso não significa que o programa consiga suprir as dimensões do déficit habitacional existente quantitativo e qualitativo. Quanto a esse aspecto é crucial notar que o foco predominante tem sido apenas no déficit quantitativo, isto é, na necessidade de construção de novas moradias. Portanto, é essencial reorganizar os investimentos e recursos federais também para lidar com o déficit qualitativo, que se refere às moradias que apresentam algum tipo de inadequação. É alarmante observar que o número de moradias com deficiências qualitativas é 4,2 vezes maior do que aquelas que compõem o déficit quantitativo. Isso reforça a urgência em implementar estratégias para aprimorar o programa federal com foco

5. RECOMENDAÇÕES

Com o panorama apresentado no presente estudo, quanto ao cenário de desastres em moradias no Brasil paralelo aos insuficientes investimentos federais em habitação de interesse social, a CNM reforça que mais esforços em melhorias dos programas devem ser empenhados, para possibilitar na prática que todos os

em uma modelagem financeira para enfrentar esse déficit qualitativo. Tais medidas são de extrema relevância, uma vez que a estruturação de uma política habitacional integrada com serviços urbanos contribui significativamente para a prevenção, adaptação e mitigação no contexto de desastres que abrangem os grupos mais vulneráveis.

Importante lembrar também que 83% dos Municípios que tiveram moradias afetadas por desastres têm população até 50 mil habitantes e somam quase 43% das moradias danificadas ou destruídas nos últimos 11 anos, enfatizando a importância em se considerar programas ou modalidades para as diferentes realidades de Municípios, seja por porte populacional ou capacidade técnica, para conseguir absorver as demandas desses Municípios com maiores vulnerabilidades.

Municípios os acessem independente do porte. Com isso, alguns pontos de melhoria são:

- elaborar uma política federal de desenvolvimento urbano sustentável, que priorize a população que vive em moradias precárias ou áreas mais vulneráveis e de risco de desastres;



- instituir uma política integrada de Habitação e Proteção e Defesa Civil para atendimento efetivo das famílias que perderam sua moradia em contexto de desastres em área urbana e rural, uma vez que a Lei 12.608/2012 determina que os programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco;
 - fortalecer investimentos e modalidades específicos para o atendimento a Municípios de menor porte populacional aos programas;
 - assegurar recursos contínuos para fortalecer mecanismos de planejamento territorial para a expansão das cidades, visando evitar desastres e mitigar riscos através da implementação de iniciativas direcionadas à expansão urbana. Isso inclui orientar o desenvolvimento de áreas urbanas, regulamentando o parcelamento, uso e ocupação do solo de acordo com padrões que levem em consideração os perigos associados à mudança climática;
 - priorizar programas de fortalecimento de planejamento urbano integrado com as políticas urbanas setoriais;
 - ampliar investimentos habitacionais em urbanização de favelas e comunidades urbanas;
 - regulamentar novas linhas de atendimento das necessidades habitacionais focadas em melhorias habitacionais, assistência técnica e regularização fundiária urbana;
 - implementar um programa nacional de aluguel social;
 - estruturar programas nacionais para capacitar as equipes técnicas das prefeituras, auxiliando na identificação e atualização periódica na fiscalização de ocupação em áreas de risco e áreas prioritárias para a proteção das comunidades, promovendo a participação ativa da comunidade local;
 - promover a fiscalização com o apoio técnico e financeiro dos demais Entes da federação das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas.
- Os custos sociais, econômicos, urbanos e ambientais da ocorrência de desastres relacionados principalmente aos eventos de chuvas extremas impactam de diversas maneiras comunidades, governos municipais, estaduais e

federal. Portanto, consolidar uma política nacional integrada de desenvolvimento urbano com o reforço de uma cultura de prevenção reduz prejuízos e perdas, além de oportunizar

melhores estratégias no enfrentamento da mudança do clima.

Anexo – Ranking dos Estados quanto à soma de moradias danificadas e destruídas - (2013 a 2023)

Ranking	UF	Soma de Danificada + Destruída
1º	SC	575.202
2º	RS	552.998
3º	MG	217.308
4º	PR	172.697
5º	AM	162.875
6º	RJ	139.587
7º	PA	133.013
8º	SP	100.087
9º	PE	96.274
10º	BA	84.139
11º	AC	79.814
12º	AL	77.634
13º	ES	52.384
14º	PI	47.567

Ranking	UF	Soma de Danificada + Destruída
15º	MA	39.599
16º	AP	16.865
17º	CE	12.214
18º	MS	12.037
19º	PB	7.620
20º	RN	6.818
21º	GO	5.873
22º	RO	5.512
23º	MT	4.743
24º	SE	2.217
25º	DF	1.385
26º	TO	379
27º	RR	274
Total Geral		2.607.115

www.cnm.org.br

Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel: (51) 3232-3330