

"MINHA CASA, MINHA VIDA" EM NÚMEROS:

quais conclusões podemos extrair?

Vinicius de Souza Moreira^{1 2}
Suely de Fátima Ramos Silveira²
Fillipe Maciel Euclides²

RESUMO

O presente estudo foi elaborado com o intuito de avaliar a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no período 2009-2016, em todo o território brasileiro, analisando também a relação das unidades contratadas com o Déficit Habitacional. A pesquisa ocorreu em três etapas: (i) coleta de dados secundários a respeito do Programa; (ii) sistematização dos dados e construção de indicadores; e (iii) análise e interpretação das informações. Diante do conjunto de dados pôde-se concluir: em termos gerais, o PMCMV atinge quase a totalidade do território nacional; na Faixa 1, a prioridade é a construção de novas unidades habitacionais inibindo outras soluções previstas no Plano Nacional de Habitação; e, a maior parcela do déficit urbano (que compreende as famílias de 0-3 salários mínimos) não foi atendida proporcionalmente com maior número de moradias, identificando-se a maior recorrência de contratações de empreendimentos urbanos para famílias com renda de três a dez salários mínimos (Faixas 2 e 3).

594

Palavras-chave: Habitação. Indicadores. Déficit habitacional.

¹ Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

² *Universidade Federal de Viçosa (UFV).*

1 INTRODUÇÃO

O Programa "Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV), desde a sua criação, tornou-se a principal iniciativa do governo federal para enfrentamento dos problemas habitacionais da sociedade brasileira. Após sete anos de atuação, números ilustram a importância alcançada pelo Programa: investimento de aproximadamente R\$295 bilhões; 4.219.366 unidades habitacionais contratadas; e, cerca de 10,5 milhões de pessoas beneficiadas (BRASIL, 2016).

Subdivido em modalidades, o PMCMV esteve estruturado em três faixas³, no período 2009-2016. A Faixa 1, que compreende as famílias consideradas de interesse social (com rendimento familiar mensal de até três salários mínimos), é composta pelas modalidades: (a) Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR), para municípios com população superior a 50 mil habitantes; (b) MCMV-Entidades, para famílias organizadas em cooperativas, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; (c) Oferta Pública de Recursos (PMCMV/OPR), que atua em municípios com população de até 50 mil habitantes; e o PMCMV/Rural, direcionado à produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais. As Faixas 2 e 3, compreendem as operações realizadas diretamente com o mercado imobiliário, tendo o acompanhamento da instituição financeira responsável pela gestão do PMCMV. A fonte de recursos para ambas advém do FGTS, sendo o principal diferenciador o rendimento familiar que pode abranger famílias com renda mensal entre três a dez salários mínimos.

As diretrizes do Programa enfocam a diminuição das desigualdades em termos habitacionais, tornando-o relevante na busca por reduzir o Déficit Habitacional (DH) do país que, pela sua realidade, requer adequada condução, evitando gastos desnecessários e desvios de rotas que possam inviabilizar a ampliação de iniciativas que tenham esta perspectiva.

A dimensão e a visibilidade alcançada pelo PMCMV, além do conjunto de características anteriormente apresentadas justificam a importância de investigar a forma pela qual o Programa tem sido executado. Ao apropriar-se deste enfoque, o

³ Devido às mudanças no quadro político nacional, principalmente em função da troca do presidente da república (em 2016), o PMCMV foi reestruturado em 04 faixas. A novidade foi a criação de uma faixa intermediária entre a 1 e 2, denominada faixa 1,5 (BRASIL, 2016). Essa alteração encontra-se vigente a partir de 2017 e, portanto, fora do escopo da análise em questão.

estudo situa-se no escopo da Análise de Políticas Públicas (*Policy Analysis*) ao buscar interpretações sobre as causas e consequências da ação do governo na sociedade (BARDACH,1998). Dentre as abordagens para realizar tais análises, destaca-se o modelo processual do Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*), que subdivide a vida de determinada política em estágios sequenciais, neste estudo, explora-se a etapa de avaliação. Frey (2000), reitera que a escassez na dotação de recursos públicos torna o ato de avaliar as políticas e programas públicos, tais como o PMCMV, imprescindível para a efetividade estatal.

Tendo em vista os direcionamentos ora mencionados, a proposição deste estudo foi avaliar a execução do "Minha Casa, Minha Vida", no período 2009-2016, em todo o território brasileiro. Especificamente, buscou-se: (i) analisar a distribuição das unidades habitacionais nos níveis local, estadual, regional e nacional; e (ii) compreender a relação das unidades contratadas com o Déficit Habitacional.

A academia, nos últimos anos, tem dedicado esforços de pesquisa para investigar o Programa e demonstrar seus efeitos, produtos e resultados, destacando desdobramentos positivos e negativos. A motivação para construção desta proposta, em particular, adveio de um conjunto de pesquisas que se atentaram a avaliar as relações que se pode fazer entre a produção habitacional do PMCMV e o DH. São elas: Krause, Balbim e Neto (2013), que enfatizaram as referidas comparações no escopo da Faixa 1 (com foco nas modalidades OPR e FAR); Neto, Krause e Furtado (2015), dirigindo atenção a modalidade FAR em cinco regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Porto Alegre e Goiânia); Melazzo (2016), que examinou dados de toda a Faixa 1, em municípios do Rio Grande do Norte; e Cunha e Silva (2016), que discutiram indícios de imprecisão entre público-alvo e atingido pelo Programa no estado de São Paulo. O diferencial deste artigo é a expansão do *locus* de análise e do horizonte temporal, transcendendo-o para o nível nacional, abrangendo todos os municípios e estados, com informações para as três faixas.

596

2 POLICY CYCLE E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

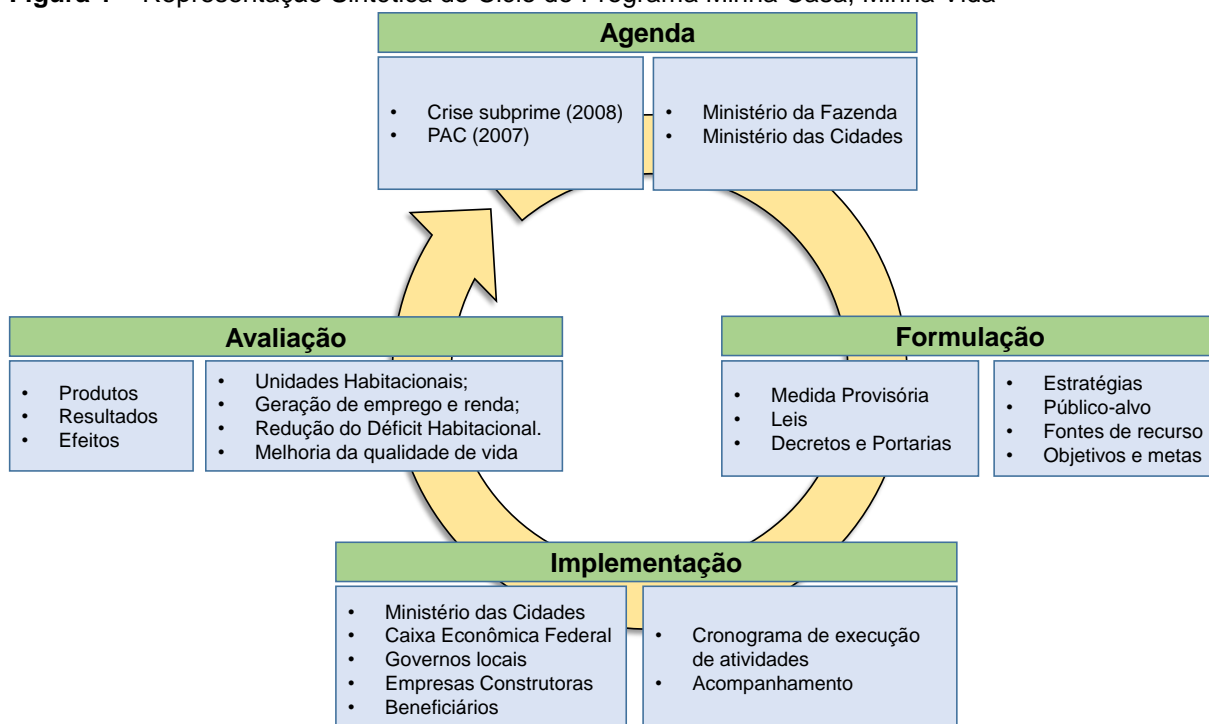
O embasamento teórico do estudo situa-se no escopo da *Policy Analysis*, uma abordagem para investigar as ações e decisões dos atores públicos, privados ou do terceiro setor materializadas em políticas públicas. É, de acordo com Majone

e Quade (1980, p.5), "uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores". Consiste, assim, na interpretação das causas e consequências da ação do governo na sociedade (SUBIRATS *et al.*, 2008).

Dentre os modelos desenvolvidos para realização dessas análises, adotou-se o *Policy Cycle*, que compreende o processo político em termos de diferentes estágios (sequenciais e interdependentes) (JANN; WEGRICH, 2007), e auxilia na construção de um processo dinâmico de aprendizado (SOUZA, 2006). Na Figura 1, apresenta-se o entendimento sintético geral do Programa, a partir da ideia de seu Ciclo.

Os motivadores para inserção de um Programa Habitacional nas discussões na agenda governamental remontam ao contexto da crise internacional de 2008, tendo os debates sido motivados pelos Ministérios da Fazenda e das Cidades (BONDUKI; ROSSETTO, 2009), aproveitando as finalidades anticíclicas, do já em andamento, Programa de Aceleração do Crescimento. A partir disso, formula-se o programa e cria-se, em 2009, o "Minha Casa, Minha Vida", com a Medida Provisória nº459/2009, desencadeando todo o marco regulatório da intervenção (leis, portarias, decretos e manuais) que foram, ao longo dos anos, modificados e atualizados. A formulação, nesse sentido, traz o conjunto de estratégias, objetivos e metas para que no estágio da implementação, o Ministério das Cidades (gestor do Programa), a Caixa Econômica Federal (gestora dos fundos que alimentam o Programa), governos locais, empresas construtoras e os beneficiários possam atuar, conjuntamente, na execução das atividades necessárias para provimento habitacional. A avaliação, por conseguinte, não necessariamente ocorre ao final de todo o ciclo, podendo acontecer antes, durante ou depois da implementação dos projetos (COHEN; FRANCO, 2008). Via de regra, atenta-se a mensurar a viabilidade ou qualidade dos principais produtos planejados e/ou entregues, a extensão dos resultados alcançados (esperados ou não) e os inúmeros efeitos (sociais, territoriais, econômicos) que as intervenções podem causar, retroalimentando todo o processo político do Programa.

Figura 1 – Representação Sintética do Ciclo do Programa Minha Casa, Minha Vida



Fonte: Elaboração própria.

598

Portanto, para fins deste estudo, utilizou-se abordagem do *Policy Cycle* como o esquema que organizou o processo político a partir da sequência de etapas inter-relacionadas, sendo que a ênfase se concentrou no estágio da avaliação. Deste modo, compreendeu-se o ato de avaliar como sendo o processo de medição sistemática da operação e/ou dos resultados de um projeto, programa ou política, em relação ao desempenho, eficácia e impacto tendo em vista os objetivos predeterminados, como forma de contribuir para o aprimoramento das ações (MORRA-IMAS; RIST, 2009).

A proposta consistiu, assim, na avaliação do Programa, estabelecendo medidas de desempenho (indicadores) para verificar se a ampla gama de resultados dos programas foi satisfatória ou insatisfatória (COHEN; FRANCO, 2008). Ademais, trata-se de uma avaliação de processo, pois visou-se levantar informações sobre o andamento dos projetos habitacionais de modo a comprovar se as atividades estão sendo desenvolvidas de acordo com o planejado (MORRA-IMAS; RIST, 2009).

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A investigação realizada caracteriza-se como descritiva por expor características do PMCMV em números, o que permite a descrição e compreensão da iniciativa governamental. E, no que se refere à natureza, classifica-se a como quantitativa, haja vista o emprego de quantificação na coleta e no tratamento dos dados por meio de técnicas estatísticas. A operacionalização ocorreu em três etapas, sendo elas: (i) coleta de informações sobre o Programa e o Déficit Habitacional; (ii) sistematização dos dados e construção de indicadores; e (iii) análise e interpretação das informações.

A coleta de dados aconteceu em duas bases diferentes. Realizou-se solicitação ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), em 2017, requerendo informações básicas para cada município a respeito do PMCMV. Buscou-se, também, dados sobre o Déficit Habitacional na plataforma desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2013), conforme detalhado no Quadro 1.

599

Quadro 1 – Dados coletados

Fonte	Variáveis coletadas	Período
e-SIC	(i) unidades habitacionais contratadas por faixa, modalidade e município; (ii) unidades habitacionais entregues por faixa, modalidade e município; (iii) valor total contratado por cada faixa, modalidade e município (R\$) em cada operação; (iv) data de assinatura de todos os contratos.	2009 a 2016 ^a
Fundação João Pinheiro	(i) DH Urbano e Rural; (ii) DH Urbano domicílios com rendimento de 0-3 salários mínimos (s.m.); (iii) DH Urbano domicílios com rendimento de 3-6 s.m.; (iv) DH Urbano domicílios com rendimento de 6-10 s.m.; (v) DH domicílios rendimento > 10s.m.	2010

Fonte: Elaboração própria.

Nota: ^(a) as informações compreendem as duas fases do PMCMV, tendo como referência final a data de 31/12/2016.

No que se refere à sistematização, fez-se uso do software *MS Excel* para tabulação e geração de resultados. Para consubstanciar a avaliação procedeu-se à criação de indicadores para explorar os resultados de intervenção (Quadro 2).

Quadro 2 – Indicadores

Indicador	Descrição	Forma de Cálculo
Grau de Cobertura (CG)	Indica a cobertura do PMCMV em relação a todo o território nacional. É a razão de municípios contemplados pelo Programa pelo total de municípios nacionais. Foi subdividido em geral e por faixas.	$CG_{\text{Gera}} = \frac{\text{Municípios atendidos pelo PMCMV}}{\text{Total de Municípios brasileiros}}$ $CG_{\text{Faixa}} = \frac{\text{Municípios atendidos PMCMV por FAIXA}}{\text{Total de Municípios brasileiros}}$
Nível de conclusão (NC)	Indica o andamento do Programa em cada localidade comparando aquilo que foi contratado e o consolidado. É a razão entre o número de unidades entregues e unidades contratadas. Foi calculado para faixas e modalidades.	$NC = \frac{\text{Número de unidades entregues}}{\text{Número de unidades contratadas}}$
Representatividade (RP)	Indica a representatividade de determinada faixa ou modalidade diante do conjunto maior de ações do Programa. É razão entre as unidades habitacionais contratadas numa modalidade ou faixa específica e o total de unidades contratadas na faixa.	$RP = \frac{\text{Nº unidades contradas FAIXA ou Modalidade}}{\text{Nº de total de unidades contratadas}}$

Fonte: Elaboração própria.

600

Para a análise e interpretação das informações, fez-se uso da Análise Exploratória dos Dados, como forma de expor e avaliar o comportamento geral dos indicadores, utilizando técnicas da estatística descritiva e distribuição de frequências. Os dados foram coletados a nível municipal sendo necessário, para fins de simplificação e comparação, a síntese nos níveis estadual, regional e nacional. Para complementação, coletou-se informações adicionais em publicações do IBGE, em relatórios governamentais e em outras pesquisas acadêmicas sobre o PMCMV.

4 “MINHA CASA, MINHA VIDA” NO BRASIL: explorando os números

Desde sua criação, o Programa tornou-se a principal iniciativa do governo federal brasileiro para enfrentamento das lacunas sociais advindas do histórico problema de más condições de moradia no país. Diante disso, após sete anos de atuação, verifica-se o atendimento à quase totalidade dos municípios nacionais: o “Minha Casa, Minha Vida” está presente (em maiores ou menores proporções) em

5.530 dos 5.570 municípios do Brasil, o que representa Grau de Cobertura (CG) geral de 96,1%. Estados como Rio Grande do Norte, Sergipe, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins registraram cobertura máxima (100% dos municípios atendidos por alguma faixa/modalidade); por outro lado Acre (77,3%) e Minas Gerais (89%) apresentaram a menor cobertura. Em termos regionais, o Sul foi o mais expressivo (99,3%) e o Sudeste com a menor expressividade (91%). Esses resultados permitem a atribuição de predicados ao Programa, tais como, abrangente e relevante (em termos políticos, sociais e econômicos). Além disso, pode-se destacar a capilaridade da intervenção no país, o que denota contornos de complexidade para a gestão e execução das atividades envolvidas no provimento habitacional.

O PMCMV, no período analisado, encontrava-se subdividido em três faixas, conforme intervalos de renda familiar mensal. Por tais razões, calculou-se o Grau de Cobertura para cada uma das faixas. A Faixa 1, abrangeu 4.510 municípios, com índice de 81%; a Faixa 2 abarcou 77%, ou seja, 4.287 localidades; enquanto a Faixa 3 apresentou grau de 49%, somando 2.730 municípios.

Na Faixa 1, as maiores coberturas predominaram nos estados das regiões Norte (94,4%) e Nordeste (94,6%), enquanto o Sudeste apresentou o nível mais baixo (56,4%). E com relação às Faixas 2 e 3, as maiores coberturas predominaram nos estados das regiões centro-sul do país. Quanto a Faixa 2, as porcentagens foram maiores no Sul (97,1%); Centro-Oeste (86,1%) e Sudeste (82,6%). Já na Faixa 3, mantem-se as mesmas regiões, sendo que os valores diminuem: Sul (67,9%); Centro-Oeste (60,8%) e Sudeste (54,3%).

Se adotarmos como *proxy* para o aspecto renda a variável PIB per capita, as regiões Norte e Nordeste, bem como seus estados, apresentam os menores rendimentos, enquanto as demais regiões representam os mais elevados níveis do país (IBGE, 2013). Percebeu-se, assim, dois movimentos: primeiro, a partir do aumento do nível de renda requerido pelas faixas, o GC decresce e quanto maior a renda local, maior a cobertura pelas Faixas 2 e 3; e segundo, em contrapartida, as regiões com maiores coberturas da Faixa 1, apresentaram menor nível de renda, sugerindo que a focalização das modalidades de interesse social esteja, justamente, nos estados onde a atuação do Programa deveria ser prioritária. Ressalta-se, a esse

respeito, que é nos estratos populacionais mais pobres, que se concentra a parcela mais substantiva das carências habitacionais (FJP, 2013).

Direciona-se atenção, agora, para o volume de unidades habitacionais contratadas na Faixa 1, de acordo com informações dispostas na Tabela 1.

A região Nordeste é a que mais contratou unidades habitacionais para população de interesse social, sendo destaque nas modalidades Rural, FAR e OPR. Em resposta, é a região do país que possui a maior proporção do DH concentrada na população de baixa renda (com cerca de 75%), público-alvo desta específica Faixa. Entretanto, este alinhamento não acompanha outras regiões: o Centro-Oeste, por exemplo, possuía 65,9% do DH nesta faixa de renda (FJP, 2013) e, no âmbito do PMCMV, é a região com menor volume de unidades contratadas.

Tabela 1 – Quantidade de unidades habitacionais contratadas: Faixa 1 do PMCMV

Região	UF	Entidades	Rural	FAR	FAR Urbanização	Oferta Pública	Total UH
Centro-Oeste	DF	0	407	16.209	0	0	16.616
	GO	8.553	4.256	33.678	825	5.983	53.295
	MS	2.855	2.485	19.127	2.995	3.573	31.035
	MT	212	1.294	40.758	1.392	5.421	49.077
	Total	11.620	8.442	109.772	5.212	14.977	150.023
Nordeste	AL	275	2.890	54.313	550	4.003	62.031
	BA	3.130	12.226	162.380	4.036	2.3311	205.083
	CE	1.760	4.663	53.208	468	11.469	71.568
	MA	1.887	20.243	98.522	1.656	10.185	132.493
	PB	1.117	3.204	20.990	736	10.985	37.032
	PE	4.588	7.155	51.770	4.852	7.346	75.711
	PI	1.165	9.790	33.061	0	12.090	56.106
	RN	546	4.711	20.498	1.195	9.204	36.154
	SE	3.308	12.772	6.944	0	4.441	27.465
Total	17.776	77.654	501.686	13.493	93.034	703.643	
Norte	AC	0	1.311	5.507	908	0	7.726
	AM	2.010	4.122	20.834	0	3.779	30.745
	AP	0	432	8.820	0	579	9.831
	PA	2.806	8.687	86.215	3.170	7.625	108.503
	RO	441	7.110	21.209	100	2.148	31.008
	RR	635	833	6.209	222	777	8.676
	TO	1.048	717	12.417	550	8.608	23.340
	Total	6.940	23.212	161.211	4.950	23.516	219.829
Sudeste	ES	448	3.579	11.390	758	1.682	17.857
	MG	2.858	16.258	109.775	383	13.274	142.548
	RJ	221	449	108.917	4.002	810	114.399
	SP	20.533	4.627	171.383	14.746	5.153	195.909
	Total	24.060	24.913	401.465	19.889	20.919	470.713
Sul	PR	1.251	18.106	44.717	2.560	7.172	73.806
	RS	9.750	26.712	39.437	5.838	5.561	87.298
	SC	671	16.167	15.350	1.525	1.686	35.399
	Total	11.672	60.985	99.504	9.923	14.419	196.503

Fonte: Brasil (2017).

Interessante mencionar a expressividade do Sudeste nas modalidades Entidades e Urbanização, com destaque para o estado de São Paulo, que contratou cerca de 30% de todas as unidades destinadas ao MCMV-E e FAR-Urbanização. Ressalta-se, que referido estado detém o maior DH quantitativo do país. Ademais, a capital paulista é pioneira na construção autogestionária e São Paulo possuiu o maior número (173) de entidades habilitadas a atuar no PMCMV (CAMARGO, 2016).

Para sumarizar as informações sobre a Faixa 1, apresenta-se a Tabela 2. A partir das informações, nota-se que a modalidade mais representativa na Faixa é o PMCMV/FAR, destinado a municípios com população superior a 50 mil habitantes e regiões metropolitanas. Em termos de Representatividade, 73,6% das unidades contratadas na Faixa direcionaram-se a esta linha do Programa, o que reitera a priorização pela construção de novas unidades em detrimento de modalidades alternativas de provisão habitacional. Moreira (2016), que analisou o marco regulatório do PMCMV/FAR, argumenta que a própria constituição legal do mesmo é direcionada ao incremento de estoque, pouco atenta para outras soluções previstas no Plano Nacional de Habitação. Além disso, é reconhecida a crítica a essa modalidade por promover a construção de conjuntos habitacionais em grande escala (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), o que não beneficia diferentes configurações familiares.

603

Tabela 2 – Indicadores da Faixa 1 do PMCMV

Modalidade	Montante Contratado	Montante Entregue^a	Representatividade (RP)	Nível de Conclusão (NC)
Entidades	72.068	10.050	4,1%	13,9%
Rural	195.206	138.172	11,1%	70,8%
FAR	1.273.638	873.440	72,3%	68,6%
FAR-Urbanização	53.467	23.584	3,0%	44,1%
Oferta Pública	166.865	92.301	9,5%	55,3%
Total	1.741.067	1.137.547	100,0%	64,6%

Fonte: resultados da pesquisa; Brasil (2017).

Nota: ^(a) devido à limitação de espaço, optou-se por não apresentar detalhadamente os montantes entregues por estado e região.

Nesta perspectiva, as linhas que representam outras formas de enfrentamento da situação deficitária, como a urbanização de assentamentos precários (FAR-Urbanização, que admite formas de regularização fundiária) e a coprodução por meio de entidades (MCMV-Entidades, que permite ações conduzidas por cooperativas, associações e entidades privadas sem fins lucrativos)

representaram, juntas, apenas 7,1% de todas as unidades contratadas. Ainda que pequena frente aos recursos destinados a modalidade FAR, Ferreira (2012) argumenta que a modalidade Entidades recebeu valor superior ao investido em toda a execução do Programa Crédito Solidário, até então a maior iniciativa de habitação autogestionária do país.

A respeito do Nível de Conclusão (NC), a modalidade Entidades é a que apresentou menor índice, tendo efetivamente entregue (até 31/12/2016) 13,9% do contratado. Camargo (2016), em análise para o estado de São Paulo, apontou que a principal dificuldade das entidades é a (in)disponibilidade de terrenos. Segundo a autora, "as negociações ocorrem em geral no mercado imobiliário e as inserem [as entidades organizadoras] em um regime de disputa por terrenos nas grandes cidades" (p.85), resultando em "poucos terrenos ainda disponíveis às entidades" (p.253), o que acaba por atrasar as operações que já foram contratadas.

A exceção da linha FAR-Urbanização, as demais apresentam NC superior a 50%. No geral, a Faixa I entregou 64,6% de suas 1.741.067 unidades habitacionais, o que denota nível reduzido de conclusão das obras. Foram realizados, de 2009 a 2016, 15.771 contratos de empreendimentos e, destes, 1.058 referem-se aos anos de 2015 e 2016. Logo, 6,7% dos contratos encontram-se nos limites estabelecidos pelo Programa, ou seja, a concretização dos conjuntos em um ano após sua contratação, prorrogáveis por até mais seis meses. Assim, contratos assinados posteriormente a esse período encontram-se atrasados. A respeito disso, destaca-se a auditoria encomendada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) à Organização Latino Americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores, para as obras PMCMV/FAR. Os apontamentos vão ao encontro das considerações aqui realizadas.

[...] O tribunal identificou que a quantidade de unidades habitacionais construídas nas capitais e em algumas regiões metropolitanas foi significativamente inferior à esperada. As dificuldades encontradas dizem respeito a pouca oferta de terrenos e ao valor dos mesmos, o que acaba por desestimular as empresas em adquiri-los (TCU, 2016).

Continuando com a análise, comenta-se sobre as Faixas 2 e 3. As informações sobre o volume de unidades contratadas constam na Tabela 3.

Tabela 3 – Quantidade de unidades habitacionais contratadas: Faixas 2 e 3 do PMCMV

Região	UF	Faixa II FGTS	Faixa III FGTS	Total U.H
Centro-Oeste	DF	26.254	10.346	36.600
	GO	184.354	29.381	213.735
	MS	51.011	5.885	56.896
	MT	46.845	9.966	56.811
	Total	308.464	55.578	364.042
Nordeste	AL	51.940	7.118	59.058
	BA	74.179	30.315	104.494
	CE	53.293	7.636	60.929
	MA	34.598	7.187	41.785
	PB	67.039	7.380	74.419
	PE	69.495	12.481	81.976
	PI	27.549	5.621	33.170
	RN	66.159	5.857	72.016
	SE	28.745	8.164	36.909
	Total	472.997	91.759	564.756
Norte	AC	1.113	498	1.611
	AM	7.964	6.974	14.938
	AP	47	482	529
	PA	27.033	11.042	38.075
	RO	10.290	4.183	14.473
	RR	976	289	1.265
	TO	7.057	1.777	8.834
	Total	54.480	25.245	79.725
Sudeste	ES	23.472	15.985	39.457
	MG	292.119	40.846	332.965
	RJ	70.314	48.129	118.443
	SP	452.503	199.281	651.784
	Total	838.408	304.241	1.142.649
Sul	PR	228.451	32.439	260.890
	RS	186.513	31.698	218.211
	SC	110.769	21.478	132.247
	Total	525.733	85.615	611.348

Fonte: Brasil (2017).

O protagonismo nas referidas faixas é do Sudeste, enviesado pela representatividade de São Paulo. Identificou-se que as contratações foram mais expressivas nas capitais e regiões metropolitanas, em função de características como o maior contingente de pessoas com níveis de renda familiar elevada e com necessidades de auxílio para inserção no mercado imobiliário.

Outras localidades merecem atenção, como o Nordeste e Sul. Na primeira, o alto volume pode ser explicado pelo maior número de estados (09 capitais e 06 regiões metropolitanas), embora possua a menor proporção de DH reunida nesta faixa (25%). O Sul, por sua vez, apresentou a maior proporção de municípios contempladas nas Faixas 2 e 3, sendo a região com a maior concentração do DH

nos níveis mais elevados de renda (37,5%), evidenciando que o PMCMV na região está sendo implementado em conformidade com o déficit por faixa de renda.

Com o intuito de resumir as informações das Faixas 2 e 3, traz-se a Tabela 4. Estas Faixas não possuem linhas, sendo constituídas apenas por operações financiadas pelo FGTS. A maior Representatividade é da Faixa 2, com aproximadamente 80% das contratações. Apresentou, ainda, o maior NC, refletindo o cumprimento mais rápido dos acordos de edificação. Sobre esse resultado, das suas 79.788 operações contratadas (2009-2016), 33.972 (42,6%) referem-se ao período 2015-2016 (ainda sob os limites possíveis de entrega das moradias), demonstrando maior efetividade na entrega das unidades em anos anteriores.

Tabela 4 – Indicadores da Faixas 2 e 3 do PMCMV

Faixa	Montante Contratado	Montante Entregue	Representatividade (RP)	Nível de Conclusão (NC)
Faixa II	2.200.082	1.820.927	79,6%	82,8%
Faixa III	562.438	290.198	20,4%	51,6%
Total	2.762.520	2.111.125	100,0%	76,4%

Fonte: Resultados da pesquisa com base nos dados de Brasil (2017).

606

A expectativa era de que a Faixa 3 acompanha-se esse ritmo, uma vez que nas contratações realizadas no ambiente de mercado, os possíveis descumprimentos de prazos podem acarretar elevadas perdas e/ou sanções. Dos 9.765 empreendimentos contratados nesta Faixa, 1.641 (16,8%) foram em 2015 e 2016. Todavia, não foram encontrados estudos que permitem traçar hipóteses sobre os porquês do reduzido NC (apenas 51,6%),

A partir do conjunto de informações apresentado resume-se, na Tabela 5, o montante de unidades habitacionais contratado no período (2009-2016), por cada faixa e em cada macrorregião do país.

Tabela 5 – Resumo das três faixas: montante contratado em cada região do país

Região	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	Total
Centro-Oeste	150.023	308.464	55.578	514.065
Nordeste	703.643	472.997	91.759	1.268.399
Norte	219.829	54.480	25.245	299.554
Sudeste	470.713	838.408	304.241	1.613.362
Sul	196.503	525.733	85.615	807.851
Total	1.740.711	2.200.082	562.438	4.503.231
Representatividade	38,7%	48,9%	12,5%	100,0%
Valor Contratado (R\$)	83.486.234.994,31	198.860.636.755,79	50.118.952.330,24	332.465.824.077,30

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Brasil (2017).

Identifica-se que a Faixa 2 possui a maior Representatividade de contratações no PMCMV e o maior investimento monetário. Somando-a à Faixa 3, a proporção atinge 61,4%, totalizando mais de 245 milhões de reais investidos, o que mostra a priorização do provimento habitacional ao extrato da sociedade que tem melhores condições de se inserir no mercado imobiliário. E, para entender esta relevância, buscou-se explicações em suas características. A configuração do PMCMV no período advogava: a Faixa 1, oferecia subsídio de até 90% do valor do imóvel, sendo que a família pagaria, no máximo, 5% de sua renda mensal, ou R\$ 25, no caso de renda de até R\$ 500, durante dez anos; na Faixa 2, o subsídio ia até R\$ 27.500,00, com taxas de 5,5% a 7% de juros a.a.; e na Faixa 3, não há subsídio, apenas taxa de 8,16% a.a. (BRASIL, 2016). Além disso, quanto maior o nível de renda, maior o custo da unidade habitacional. De forma complementar, Camargo (2016) comenta que,

[...] a escala dos empreendimentos e a localização dos terrenos, cujos preços cresceram por estímulo do aumento vertiginoso de disponibilidade de crédito e recursos injetados no MCMV, são, ironicamente, justificativa recorrente por parte do mercado para atendimento às faixas 2 e 3 [...] (CAMARGO, 2016, p. 247).

Nesse sentido, fica evidente as melhores oportunidades mercadológicas nas Faixas 2 e 3, em virtude da atratividade que a configuração das modalidades e seus efeitos especulativos poderiam proporcionar a empreendedores privados.

Uma vez apresentados os indicadores para visualizar a atuação do PMCMV no país, insere-se, para discussão e comparação, o Déficit Habitacional, medida balizadora para dimensionar as carências habitacionais brasileiras (Tabela 6).

Os percentuais apresentados na Tabela 6 permite observar: primeiramente, percebe-se que a parcela que corresponde a 66,6% do DH urbano total (que compreende ao público-alvo da Faixa 1) foi atendida com, aproximadamente, 40% das unidades contratadas (descontando o montante destinado a habitação rural), sendo entregues, efetivamente, cerca de 60% das habitações. Ademais, em todas as regiões do país, o déficit urbano no grupo de 0-3 s.m. representa a parcela mais significativa do DH total, porém apenas nas regiões Norte e Nordeste o volume de contratação da Faixa 1 foi superior às demais. Por outro lado, 14,5% do DH urbano total, isto é, a parcela de famílias que podem ser abarcadas pela Faixa 2 do PMCMV, obteve representatividade de 48,9% do montante contratado, sendo entregues, efetivamente, 79,6% das habitações. Vale ressaltar que, a representatividade das Faixas 2 e 3 foi maior nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Tabela 6 – Déficit Habitacional (DH) no Brasil – estratificações

Região	PROPORÇÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL		PROPORÇÃO EM RELAÇÃO AO DH URBANO TOTAL			
	DH	DH	DH Urbano	DH Urbano	DH Urbano	DH Urbano>
	Urbano	Rural	0-3 s.m. ^{a.*}	3-6 s.m.	6-10 s.m.	10s.m.
Centro-Oeste	90,3%	9,7%	65,9%	14,3%	12,7%	7,1%
Nordeste	72,6%	27,4%	75,0%	12,8%	8,4%	3,8%
Norte	71,1%	28,9%	65,0%	15,9%	13,0%	6,1%
Sudeste	96,3%	3,7%	63,2%	15,1%	15,2%	6,5%
Sul	88,9%	11,1%	62,5%	14,6%	16,1%	6,8%
Brasil	84,8%	15,2%	66,6%	14,5%	13,1%	5,8%

Fonte: Fundação João Pinheiro (2013).

Nota: (^a) salários mínimos; (*) neste extrato incorporou-se os domicílios enquadrados como “sem rendimento”.

E, no escopo da habitação rural, diante do universo de unidades contratadas, 11,1% foram destinadas a atender a 15,2% da parcela correspondente ao déficit nas áreas rurais. Daquilo previsto, cerca de 60% haviam sido entregues até 31/12/2016. O Nordeste, por sua vez, que apresenta maior déficit absoluto nas áreas rurais (FJP,2010), foi a região que mais recebeu contratos nesta modalidade, o que demonstra focalização das propostas de acordo com as necessidades locais.

5 A PARTIR DOS NÚMEROS, QUAIS CONCLUSÕES PODEMOS EXTRAIR?

Diante do conjunto de dados avaliados chegou-se às seguintes conclusões:

(i) Em termos gerais, o Programa atinge quase a totalidade do território nacional (cobertura de 96,15%) o que lhe confere complexidade, devido sua abrangência, extensão e capilaridade para execução das atividades;

(ii) Identificou-se, na Faixa 1, que a prioridade é a construção de novas unidades (Representatividade da modalidade FAR de 72,3%), inibindo outras soluções habitacionais previstas (como a urbanização de assentamentos precários e construção em parceria com entidades organizadoras). Esses achados reiteram comentários de Maricato (2009), Krause, Balbim e Neto (2013) e Moreira (2016): a desarticulação entre as diretrizes da política e do plano nacionais de habitacional, haja vista o foco no incremento de estoque (via aquisição) em detrimento de outras alternativas; e, em decorrência disso, o protagonismo das construtoras e da indústria da construção civil, que podem a distorcer objetivos sociais em função dos econômicos. O TCU (2016), a partir de auditoria realizada, recomendou ao MCidades que priorize investimentos em requalificação de moradias e reurbanização de favelas nas cidades em que há baixa disponibilidade de terrenos e elevado déficit qualitativo;

(iii) As Faixas 1 e 3 apresentaram baixos níveis de conclusão das obras. No que tange às modalidades de interesse social, em auditoria contratada pelo TCU e nas análises de Camargo (2016), o principal motivador é a ausência de terrenos. A modalidade Entidades apresentou o menor nível, abrindo possibilidades para investigação destas ocorrências. Para a Faixa 3, identifica-se a necessidade de buscar evidências, uma vez que inúmeras possibilidades podem influenciar esta situação: desde atrasos nas obras, problemas operacionais, inadimplência, ausência de terrenos, aprovação de projetos ou licenças; dentre outros.

(iv) Ao realizar comparações com as estratificações do DH, o descompasso entre público demandante e público atingido, indicado por Cunha e Silva (2016) para São Paulo, pode ser transposto para as demais regiões do Brasil: a maior parcela do DH urbano (que compreende as famílias de 0-3 s.m.) não foi atendida com as maiores proporções de unidades habitacionais. Verifica-se, neste sentido, o maior número de contratações de projetos para famílias com renda de três a dez s.m., com

recursos do FGTS e no âmbito urbano, o mesmo encontrado por Krause, Balbim e Neto (2013), à época de seu levantamento. Nota-se, em consequência, a perpetuação deste quadro discrepante que não abrange as necessidades da parcela populacional mais carente, traço histórico das políticas habitacionais do país que, segundo Bonduki (2004), beneficia principalmente a classe média do país.

(v) Apesar do descompasso em relação a construção de unidades para faixa de interesse social e o tamanho dessa faixa em comparação às outras, os locais com maiores déficits habitacionais em níveis de renda mais elevados (como os municípios do Sul e Sudeste) estão recebendo maior atenção as famílias das Faixas 2 e 3, demonstrando adequada focalização do Programa nestas localidades.

(vi) E por fim, destaca-se as contribuições do processo avaliativo, em diálogo com as observações de Alvim et al. (2007). Este campo de estudos visa fornecer subsídios para aperfeiçoar os processos de formulação e implementação das políticas e programas públicos. Além disso, contribui para fomentar o acompanhamento e o controle social, por conta da divulgação de informações e conhecimentos sobre essa ação pública em particular. A avaliação proporciona visibilidade às ações governamentais, o que a torna parte essencial do ciclo de desenvolvimento do Programa, auxiliando-o em seu aperfeiçoamento e, conseqüentemente, no cumprimento de sua função social.

Para além destes resultados, é necessário pensar e discutir – em artigos, fóruns e congressos futuros –, formas de monitoramento e avaliação dos programas públicos, e em especial para os habitacionais como o PMCMV, além de promover o incentivo a modalidades alternativas à construção de novas moradias, como forma de enfrentamento dos problemas habitacionais. Outrossim, os números despertam inquietações para investigar fatores (políticos, econômicos, demográficos, sociais) que influenciam a distribuição das unidades nos municípios/estados; e, dentre a ampla gama de possibilidades, averiguar os efeitos (esperados ou não; implícitos ou explícitos) do Programa nas realidades locais.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, A. T. B.; KATO, V. R. C.; CASTRO, L. G. R.; ZIONI, S. M. Desafios das Políticas Urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, n. 6, p. 1–24, 2007.
- BARDACH, E. **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas**. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.
- BONDUKI, N. G. **Origens da Habitação Social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 4. ed.
- BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. In: Ministério das Cidades. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BRASIL. **Resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida (2016)**. Disponível em: < <http://www.minhacasaminhavid.gov.br/>>. Acesso em: 27 nov. 2016.
- BRASIL. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**. Requisição ao Ministério das Cidades (2017). Disponível em: < <http://www.acessoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.
- CAMARGO, C. M. **Minha Casa Minha Vida Entidades**: entre os direitos, as urgências e os negócios. 2016. 295 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A.L (org.). **O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.17-66.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CUNHA, T. A.; SILVA, M. S. Índícios de imprecisão entre público alvo e atingido pelo programa 'Minha Casa, Minha Vida' em São Paulo. In: Congresso Internacional de Habitação Coletiva Sustentável, 2, 2016, **Anais Eletrônicos...** São Paulo: Fundação Armando Alvares Penteado, 2016. p. 292-299. Disponível em: < https://issuu.com/laboratoriovivienda21/docs/livro_actas__book_r04_livro_digital_c0dc1cac715b5a>. Acesso em 10 nov. 2016.
- FERREIRA, R. F. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In: LAGO, L. C. (Org.) **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2012. p.116-138.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações. 2013.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais do Brasil 2013**: PIB, população residente e PIB per capita. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

JANN, W.; WEGRICH, K. The Theories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of policy analysis: theory and methods**. CRC Press, 2007. p.43-62.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento**: onde fica a Política Habitacional? Texto para discussão. IPEA, 2013.

MAJONE, G.; QUADE, E.S. **Pitfalls of Analysis**. London: John Wiley & Sons, 1980.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, v. 21, p. 33-52, 2009.

612

MELAZZO, E. S. O Programa Minha Casa Minha Vida no estado do Rio Grande do Norte: cinco conclusões possíveis e cinco questões para a continuidade da investigação. **Revista Formação**, n. 23, v. 1, p. 92-111, 2016.

MOREIRA, V. S. **Avaliação dos Resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais**. 2016. 165 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2016.

MORRA-IMAS, L. G.; RIST, R. C. **The road to results**: designing and conducting effective development evaluations. The World Bank, 2009.

NETO, L. C. V.; KRAUSE, C.; FURTADO, A. B. O MCMV e o Déficit Habitacional de Baixa Renda: Uma Análise Intraurbana para Cinco Regiões Metropolitanas. In: ENAPUR, 16, 2015. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://xvienenapur.com.br/anais/?wpfb_dl=512>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 8, v.16, p. 20-45, 2006.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, Espanha: Ariel, 2008.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório do TCU aponta falhas no Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <
<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/relatorio-do-tcu-aponta-falhas-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm> >. Acesso em: 26 nov. 2016.