



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

CAMILA SERGIO DE ANDRADE APOLONIO

**TRAJETÓRIA DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: DA AGENDA À
AVALIAÇÃO**

RECIFE

2024

CAMILA SERGIO DE ANDRADE APOLONIO

**TRAJETÓRIA DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: DA AGENDA À
AVALIAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre Profissional em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Arthur Leandro Alves da Silva

RECIFE

2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Apolonio, Camila Sergio de Andrade.

Trajetória do Programa Minha Casa, Minha Vida: da agenda à avaliação / Camila Sergio de Andrade Apolonio. - Recife, 2024. 105 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2024.

Orientação: Arthur Leandro Alves da Silva.

1. Programa Minha Casa, Minha Vida; 2. direito social à moradia; 3. política pública de habitação. I. Silva, Arthur Leandro Alves da - Orientador. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

CDD 320.6

CAMILA SERGIO DE ANDRADE APOLONIO

**TRAJETÓRIA DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: DA AGENDA À
AVALIAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre Profissional em Políticas Públicas.

Aprovada em: 25 de junho de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Arthur Leandro Alves da Silva (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Kainara Lira dos Anjos (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Dilma e Manoel, por me ensinarem o amor pelo conhecimento e as infinitas possibilidades que ele proporciona.

Agradeço aos meus irmãos, Flávia e Fábio, que nunca pararam de estudar e me inspiraram a voltar para a universidade duas décadas após a conclusão da minha graduação.

Agradeço à Lidyanne, minha amiga, colega de mestrado e de profissão, por dividir comigo, sempre com bom humor, as maravilhas e dificuldades de fazer um mestrado profissional.

Agradeço a meu amor, Themistoclis, por sempre acreditar na minha capacidade e me apoiar durante essa jornada do mestrado.

Agradeço aos meus professores do mestrado profissional em políticas públicas pelas aulas e conhecimentos transmitidos que me proporcionaram a base para construir minha pesquisa e a meu orientador, Dr. Arthur Leandro, por transmitir tanta confiança no meu trabalho.

Agradeço à minha chefe, Ana Luisa, por toda a compreensão pelo horário dedicado a aulas e compromissos do mestrado.

Agradeço ao Tribunal de Contas de Pernambuco por promover este mestrado profissional para seus servidores.

RESUMO

Esta pesquisa busca identificar se o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) promoveu o direito social à moradia para a população de baixa renda. Para isso, busca-se analisar como se deu a formação da agenda da política habitacional e a inclusão do programa na agenda decisória do governo federal. Em seguida apresenta-se o desenho e a análise da implementação do PMCMV, por modalidade, faixas de renda e unidades da federação, desde o lançamento (2009) até novembro de 2022, com ênfase na modalidade FAR- Empresas, com base em dados quantitativos obtidos no Ministério do Desenvolvimento Regional. Foi objeto de análise, também, a extensa produção acadêmica, entre 2012 e 2022, sobre o PMCMV, dentre as contribuições e conclusões dessas pesquisas podemos destacar: i) a segregação socioespacial da população de baixa renda promovida pelo PMCMV - faixa 1; ii) o predomínio da política pública de fomento ao mercado privado em prejuízo à política pública de caráter social iii) o protagonismo do capital privado na implementação da política pública, em detrimento dos entes subnacionais e da sociedade civil e iv) a ausência de pesquisas que apontem o impacto do PMCMV no déficit habitacional da população de baixa renda dos municípios brasileiros. Por fim, como produto deste trabalho, apresenta-se novo indicador habitacional municipal, Carências Habitacionais Quantitativas por municípios, calculado com base na metodologia da Fundação João Pinheiro, a partir dos dados do CadÚnico. Tal indicador pode ser utilizado em avaliações de implementação do PMCMV nos municípios e subsidiar a formulação de novas políticas públicas habitacionais para as famílias de baixa renda. Conclui-se que, apesar do grande volume de unidades habitacionais entregues e da redução dos valores médios das Carências Habitacionais Quantitativas por municípios, não é possível afirmar que o PMCMV promoveu o direito social à moradia da população de baixa renda.

Palavras-chave: Programa Minha Casa, Minha Vida; direito social à moradia; política pública de habitação; déficit habitacional; carências habitacionais quantitativas.

ABSTRACT

This research seeks to identify whether the Minha Casa, Minha Vida Program promoted the social right to housing for the low-income population. To this end, we seek to analyze how the housing policy agenda was formed and the inclusion of the program in the federal government's decision-making agenda. Next, the design and analysis of the implementation of the PMCMV is presented, by modality, income ranges and federation units, from its launch (2009) to November 2022, with an emphasis on the FAR-Companies modality, based on quantitative data obtained from the Ministry of Regional Development. The extensive academic production, between 2012 and 2022, on the PMCMV was also the object of analysis. Among the contributions and conclusions of this research we can highlight: i) the socio-spatial segregation of the low-income population promoted by the PMCMV - range 1; ii) the predominance of public policy to promote the private market to the detriment of public policy of a social nature iii) the leading role of private capital in the implementation of public policy, to the detriment of subnational entities and civil society and iv) the absence of research that point out the impact of the PMCMV on the housing deficit of the low-income population in Brazilian municipalities. Finally, as a product of this work, a new municipal housing indicator is presented, Quantitative Housing Needs by municipalities, calculated based on the João Pinheiro Foundation methodology, based on data from CadÚnico. This indicator can be used in evaluations of PMCMV implementation in municipalities and support the formulation of new public housing policies for low-income families. It is concluded that, despite the large volume of housing units delivered and the reduction in the average values of Quantitative Housing Deficiencies by municipalities, it is not possible to state that the PMCMV promoted the social right to housing for the low-income population.

Keywords: Minha Casa, Minha Vida Program; social right to housing; public housing policy; housing deficit; quantitative housing shortages

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Estrutura do PMCMV	25
Figura 2	Atribuição dos participantes	30
Figura 3	Resultado da Classificação pelo Método de Reinert: estatísticas textuais	43
Figura 4	Resultado da Classificação pelo Método de Reinert: filograma	44
Figura 5	Esquema de cálculo do déficit habitacional e seus componentes	70
Figura 6	Esquema de cálculo do déficit habitacional e seus componentes (a partir de 2016)	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Proporções dos tipos de subsídio no PMCMV, por ano	27
Gráfico 2	Recursos da União alocados no Programa Minha Casa Minha Vida (em milhões R\$)	28
Gráfico 3	Fase 1 PMCMV/ FAR - Diferença valor contratado - valor previsto por UF (em milhares de R\$)	32
Gráfico 4	Fase 2 PMCMV/FAR - Diferença unidades habitacionais entregues - meta das unidades habitacionais	33
Gráfico 5	Unidades habitacionais entregues por modalidade do PMCMV	34
Gráfico 6	Taxa de unidades habitacionais entregues para cada 1.000 habitantes área urbana, por UF- modalidade FGTS	36
Gráfico 7	Taxa de unidades habitacionais entregues para cada 1.000 habitantes área urbana - Faixa 1	37
Gráfico 8	Déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados - Brasil (2008 a 2019)	72
Gráfico 9	Distribuição percentual do déficit habitacional por faixa de renda média familiar mensal - Brasil (2007 a 2019)	73
Gráfico 10	Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas dos municípios - Brasil (2012 a 2018)	79
Gráfico 11	Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas dos municípios - Região Norte (2012 a 2018)	80
Gráfico 12	Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas dos municípios - Região Sul (2012 a 2018)	81

Gráfico 13	Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas dos municípios - Região Sudeste (2012 a 2018)	82
Gráfico 14	Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas dos municípios - Região Nordeste (2012 a 2018)	83
Gráfico 15	Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas dos municípios - Região Centro-oeste (2012 a 2018)	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Modalidades do Programa Nacional de Habitação Urbana -PNHU	26
Quadro 2	Faixas de renda do Programa Nacional de Habitação Urbana -PNHU	27
Quadro 3	Unidades Habitacionais entregues nas três fases por Município (FGTS e Faixa 1)	39
Quadro 4	Unidades habitacionais por modalidade entregues nas três fases - capitais e Brasília	39
Quadro 5	Descrição das variáveis do Cadúnico	77
Quadro 6	Componentes das Carências Habitacionais Quantitativas e Variáveis do Cadúnico	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Unidades habitacionais entregues, por UF, modalidade FGTS	34
Tabela 2	Unidades habitacionais entregues, por UF, modalidades Faixa 1	37
Tabela 3	Quantidade de municípios e famílias cadastradas na amostra Cadúnico	76
Tabela 4	Valor médio das Carências Habitacionais Quantitativas por Unidade da Federação - 2012 a 2018	84
Tabela 5	Valor médio das Carências Habitacionais Quantitativas das Capitais - 2012 a 2018	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
Cadúnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CCFGTS	Carta de Crédito do FGTS
CEF	Caixa Econômica Federal
CHD	Classificação Hierárquica Descendente
CHQs	Carências Habitacionais Quantitativas
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MCID	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PAC -UAP	Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos
PCVA	Programa Casa Verde Amarela
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PT	Partido dos Trabalhadores
RMGV	Região Metropolitana da Grande Vitória

RMR	Região Metropolitana do Recife
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
2 AGENDA, DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	19
2.1 FORMAÇÃO DA AGENDA.....	19
2.2 DESENHO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	24
2.3 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	30
3 REFERENCIAL TEÓRICO: REVISÃO SISTEMÁTICA POR CLASSES.....	42
3.1 PROCEDIMENTOS PARA A REVISÃO SISTEMÁTICA.....	42
3.2 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	45
3.3 PROTAGONISMO DA POLÍTICA ECONÔMICA.....	51
3.4 PARTICIPAÇÃO DOS ATORES.....	55
3.5 METODOLOGIAS DE PESQUISA SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	60
3.6 PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	65
4 INDICADORES HABITACIONAIS.....	68
4.1 DÉFICIT HABITACIONAL	69
4.2 CARÊNCIAS HABITACIONAIS QUANTITATIVAS POR MUNICÍPIOS.....	74
4.2.1 Metodologia cálculo das Carências Habitacionais Quantitativas por municípios.....	75
4.2.2 Apresentação dos resultados.....	78
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
REFERÊNCIAS.....	92
APÊNDICE A - TABELA DAS CARÊNCIAS HABITACIONAIS URBANA QUANTITATIVAS POR REGIÃO - BRASIL - 2012 A 2018.....	100
APÊNDICE B - GRÁFICOS BOX-PLOT.....	101

INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um direito fundamental, garantido pelo art. 6º da Constituição Federal, cujo cerne é a dignidade humana, e que, em razão da sua legitimidade social, é expediente recorrente como discurso político. No entanto, a habitação como política pública não se encerra no discurso político, como tarefa política de Estado é capaz de promover transformações reais na vida das pessoas (Buonfiglio, 2018).

A Constituição Federal de 1988 garantiu a função social da propriedade e a moradia como direito social. Por sua vez, o Estatuto da Cidade, que regulamentou o Capítulo da Política Urbana da Constituição, estabeleceu entre as diretrizes gerais a garantia do direito à moradia. O acesso à moradia também é um direito social previsto entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (11º ODS) da Organização das Nações Unidas, qual seja: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, tendo por meta até 2030 “garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”.

Nesse contexto, o acesso à moradia deve ser visto de forma ampla, não se limitando ao sentido estrito de um teto para morar. Para além disso, há que se garantir o acesso à infraestrutura da cidade e aos serviços públicos básicos nas proximidades da habitação, como escola, posto de saúde, comércio e transporte público. Sem isso o direito social à moradia não está garantido. Sendo assim, as políticas públicas habitacionais devem ser elaboradas em consonância com as políticas urbana e fundiária, com objetivo de garantir o direito à moradia de forma ampla à população que por conta própria não tem como alcançar, por escassez de recursos ou crédito, a moradia digna.

Considerando a relevância e o contexto exposto, o objeto dessa dissertação é o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), política pública implementada em 2009, com objetivo de melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, atrelado à manutenção do nível de atividade econômica através de incentivos à construção e aquisição de novas unidades habitacionais. Após mais de uma década da implementação do programa, a pesquisa foi proposta para responder à seguinte pergunta: o Programa Minha Casa, Minha Vida promoveu o direito social à moradia para a população de baixa renda?

Para responder à tal questionamento, o escopo da pesquisa atende aos cinco objetivos específicos listados:

- (i) analisar a formação da agenda, apontando quais foram os principais atores envolvidos no estabelecimento da agenda e proposição das alternativas de política pública;
- (ii) investigar a implementação do PMCMV, com ênfase na modalidade destinada à população de baixa renda, a partir da comparação das metas e entregas do programa;
- (iii) examinar das principais conclusões de pesquisas científicas sobre o PMCMV, a partir de revisão sistemática da produção acadêmica produzida em uma década;
- (iv) explorar os indicadores habitacionais e, por fim,
- (v) construir novo indicador, com dados desagregados por municípios, com objetivo de subsidiar avaliações de impacto do PMCMV e subsidiar a implementação de outras políticas públicas habitacionais destinadas às famílias de baixa renda nos municípios.

O desenvolvimento da presente dissertação, além desta introdução e considerações finais, está dividido em 3 etapas (Capítulos 2 ao 4). No capítulo 2 será feita a apreciação de como o foi a formação da agenda da política habitacional e como o PMCMV entrou para a agenda decisória do governo do Partido dos Trabalhadores- PT. Em seguida, com base na legislação do Programa e nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, relativos aos empreendimentos entregues, por modalidade e unidades da federação, apresenta-se o desenho do PMCMV e quais foram as metas e entregas no decorrer das três fases de implementação da política pública.

No Capítulo 3 será apresentada a revisão sistemática da produção científica sobre o PMCMV, de 2012 a 2022, a partir das conclusões ou considerações finais das produções acadêmicas selecionadas. Será utilizado o *software Iramuteq*, com objetivo de identificar produções científicas com evidências e conclusões semelhantes, por meio do método Reinert ou Classificação Hierárquica Descendente (CHD).

No Capítulo 4 serão apresentados os dados sobre o déficit habitacional na última década e a adaptação dos conceitos do déficit habitacional, realizado pela Fundação João Pinheiro, para a criação de um novo indicador habitacional para a população de baixa renda: Carências Habitacionais Quantitativas.

Por fim, ainda do Capítulo 4, será apresentado, como produto desta pesquisa, o indicador das Carências Habitacionais Quantitativas por municípios do Brasil¹, de 2012 a 2018, com base nos microdados do CadÚnico, disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. O indicador poderá ser

¹ <https://osf.io/6gvud/>

utilizado em avaliações *ex-post* do PMCMV ou avaliações *ex-ante* de outros programas habitacionais a serem implementados, destinados às famílias de baixa renda no Brasil.

2 AGENDA, DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é o maior programa de habitação do Brasil, em razão da sua escala de intervenção nacional e volume de recursos. De acordo com o Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida, ciclo 2020, o programa promoveu a produção habitacional por meio da injeção de mais de R\$223,1 bilhões a preços de 2019, considerando os subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários) e privados (financiamentos do FGTS com descontos).

Implementado no final do segundo mandato do presidente Lula, em 2009, o PMCMV foi responsável pela maior produção de habitação popular entre os anos de 2009 e 2020, quando foi descontinuado em razão da criação do Programa Casa Verde Amarela (Brasil, 2020). A retomada do PMCMV foi realizada através da Medida Provisória nº 1162/23, em fevereiro de 2023, durante o início do terceiro mandato do governo Lula.

Sem focar necessariamente os aspectos políticos envolvidos na descontinuidade e retomada do programa, a questão que se busca compreender é: Por que, e quando, a política habitacional entrou na agenda de decisão do governo federal, levando à criação e implementação deste programa (e não outros)?

A partir da pergunta orientadora, o presente capítulo tem por objetivo compreender a inclusão da política habitacional e do programa Minha Casa, Minha Vida na agenda decisória do governo federal no segundo mandato do presidente Lula. Para tanto, se inicia pela formação da agenda, em seguida o desenho escolhido para sua implementação e por fim, a apresentação dos dados sobre a implementação nas unidades da federação.

2.1 FORMAÇÃO DA AGENDA

A partir do modelo de dinâmicas múltiplas de John Kingdon (1995), que procura explicar quais fatores explicam a escolha de determinado problema como agenda decisória do governo, a presente seção é a contextualização da política em que foi desenhado o PMCMV, notadamente à inserção do programa na agenda da política habitacional.

Por agenda se compreende a lista de temas ou problemas que são alvo de atenção do governo. Do modo que, a entrada na agenda de decisões do governo depende da confluência de três dinâmicas: reconhecimento do problema (dinâmica do problema), a dinâmica da

política e as alternativas de políticas públicas para a solução do problema (dinâmica da política pública) (Kingdon, 1995).

Com vistas à realidade brasileira, a eleição de Lula para o seu primeiro mandato fez surgir amplas expectativas de que o novo momento representaria um marco de ruptura no legado histórico da política habitacional voltada ao desenvolvimento econômico e o início de um ciclo de implementação dos ideários da plataforma da reforma urbana (Klintowitz, 2016).

A política urbana foi inserida na plataforma de governo Lula desde sua primeira gestão, através do Projeto Moradia, que fez parte da criação do plano de governo de Lula em 2002. O Projeto surgiu do Instituto Cidadania, ONG na qual Lula era o presidente, e foi elaborado por 12 pessoas, acadêmicos, especialistas e lideranças dos movimentos sociais, após ampla discussão. O Projeto previa a criação do Ministério das Cidades - MCID, que seria responsável pelas áreas de habitação, saneamento e mobilidade (Maricato, 2006).

As propostas do Projeto Moradia estabeleciam a definição de um prazo de 15 anos como horizonte para que o governo realizasse mudanças profundas na estrutura urbana e na gestão das cidades, garantindo moradia digna para todo cidadão brasileiro (Loureiro, Macário, Guerra, 2013).

Os aspectos relacionados à construção civil, conforme o Projeto Moradia, estariam dependentes de três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Nesse contexto de articulação de política fundiária e financeira, estava prevista a ampliação do mercado privado de habitação, para atender a classe média, e a promoção de política pública voltada à atender as necessidades da população de baixa renda. A diretriz maior do Projeto Moradia era não desvincular a política habitacional da política fundiária e urbana (Maricato, 2014).

Todavia, a crise financeira internacional em 2008 poderia afetar fortemente o setor da construção civil, que tinha destaque no desempenho econômico do país, e representava uma ameaça à eleição de um novo governo do Partido dos Trabalhadores- PT em 2010. As grandes construtoras, durante o *boom* imobiliário que antecedeu a crise, abriram o capital, fizeram estoques de terrenos e estavam com grande expectativa de valorização de ativos. Por conseguinte, a manutenção do emprego e da renda nesse contexto da crise financeira internacional tornou-se o problema prioritário na agenda do governo (Dias, 2012).

Sendo assim, o Programa Minha Casa, Minha Vida surgiu como alternativa para enfrentamento da crise econômica através da geração de empregos na construção civil. A janela de oportunidade foi a convergência dos interesses do governo e do setor produtivo da

construção civil. Mas, a agenda dos movimentos sociais ligados à plataforma de reforma urbana, de fato entrou na agenda decisória do governo?

Klintowitz (2016) argumenta que foi formado no governo Lula uma tríplice aliança - Estado, movimentos sociais e setor empresarial. No entanto, não existe uma agenda comum, os movimentos sociais de moradia pretendiam não apenas a construção de novas moradias, mas garantir à população de baixa renda o direito à cidade (usufruir da estrutura e dos espaços públicos de sua cidade) e acesso aos serviços públicos.

O modelo do PMCMV, cuja lógica é a promoção de moradias por empresas privadas, é incompatível com o modelo idealizado pelos movimentos sociais ligados à reforma urbana. De acordo com Klintowitz (2016), o Programa foi elaborado pelo governo federal em diálogo direto com os setores imobiliários e da construção civil, desconsiderando avanços institucionais da política urbana.

Para entender melhor como o setor empresarial da construção (*policy entrepreneur*) emplacou a política pública mais favorável aos seus interesses, é necessário fazer uma retrospectiva da política habitacional antes da entrada na agenda do PMCMV.

A primeira política habitacional de caráter nacional foi instituída durante o período da ditadura militar com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) – órgão responsável pelas diretrizes e gestão da política.

Rolnik (2019) afirma que a criação do BNH teve origem na coalizão dos interesses dos empresários ligados à construção civil. O papel econômico da política habitacional baseada no combate ao déficit habitacional dinamizou a economia e garantiu ao setor da construção civil um papel estratégico na política habitacional dos governos militares.

As três dimensões do estabelecimento de um organismo financeiro como o *locus* de definição e formulação de política habitacional, mesmo após extinção do BNH, perduram até os dias atuais: i) estratégias monetárias e fiscais do país, ii) política de combate ao déficit habitacional e iii) fomento à indústria da construção civil e setor financeiro (Rolnik, 2019). Sob esse viés, o PMCMV foi concebido como estratégia para manter o crescimento econômico e arrecadação do país em período de crise econômica, através do fomento à indústria da construção civil e setor financeiro, com objetivo de reduzir o déficit habitacional.

Apesar de ser concebido para atender às demandas da população de baixa renda, o BNH não beneficiou as classes de menor renda, haja vista que não estavam previstos subsídios diretos à aquisição da casa própria. O SFH acabou sendo atrelado às necessidades do mercado financeiro e do mercado empresarial que enxergava nas classes média e alta o público consumidor que poderia proporcionar lucro (Dias, 2012).

O subsídio através de taxas de juros mais baixas, assim como os reajustes das prestações abaixo da inflação beneficiaram os mutuários do BNH: os segmentos de média e alta renda. Dez anos depois do seu lançamento, em 1975, o BNH só destinava 3% do seu financiamento aos mutuários com renda inferior a 5 salários mínimos (Loureiro, Macário, Guerra, 2013).

Em virtude da defasagem da correção monetária das prestações de mutuários, ocorreu um desequilíbrio no sistema que resultou na quebra do BNH. Muitas das funções do extinto BNH (1986) foram transferidas para outro órgão financeiro - Caixa Econômica Federal ou foram dispersas entre vários órgãos, e a produção habitacional do país sofreu uma grande queda, só se recuperando, em termos de quantidade nominal de habitações, mais de 20 anos após a extinção do BNH (Dias, 2012).

No período de redemocratização do país a política urbana consolidou-se nos movimentos sociais. Uma das principais conquistas do movimento social urbano foi a criação do Estatuto da Cidade (2001), marco legal na política urbana, promulgado após 13 anos de discussão no Congresso Nacional. Apesar dessas inovações institucionais, que ocorreram ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi com a criação do MCID no primeiro governo Lula que foi reestruturada a política urbana no âmbito federal. Entre 1986, fim BNH, e 2003, ano de criação do Ministério das Cidades - MCID, houve um hiato da política urbana no âmbito federal (Maricato, 2006).

Desse modo, o MCID ocupou o vazio institucional na questão urbana, e foi criado com o objetivo de ser o órgão de âmbito nacional, responsável pela gestão da moradia, saneamento e mobilidade. Olívio Dutra, primeiro Ministro das Cidades, convocou, em 2003, a primeira Conferência Nacional das Cidades para dar início às discussões - de forma participativa com os movimentos sociais, entidades empresariais, sindicatos, pesquisadores, instituições de governo e legislativas - sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU. O Conselho Nacional das Cidades, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, é criado na Conferência com objetivo de ser um instrumento de gestão do PNDU (Maricato, 2006).

No entanto, após a saída de Olívio Dutra do MCID, em 2005, motivado pela necessidade de ampliação do apoio do governo no Congresso Nacional, a elaboração do PNDU perdeu fôlego e suas propostas não tiveram seguimento. O MCID retomou a articulação sobre habitação em 2007, com a contratação de elaboração do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, no entanto, a estrutura do PMCMV o ignorou em grande parte (Maricato, 2014).

Quando da elaboração do PlanHab, já existia uma proposta de política habitacional elaborada pelos movimentos sociais, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, criado a partir de projeto de iniciativa popular que tramitou por 13 anos no Congresso até ser aprovado em 2005. O SNHIS tem como fundamento a gestão compartilhada entre os entes federativos para a produção de moradias com acesso à infra-estrutura e serviços urbanos (Brasil, 2005).

Também faz parte do SNHIS o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Essa estrutura nacional é replicada para os Estados e Municípios. Para aderir ao sistema, cada ente precisa criar os seus fundos ou adequar os existentes à nova legislação. Em suma, o principal objetivo do SNHIS é a articulação das políticas habitacionais dos entes da federação através da descentralização (Brasil, 2006).

Todavia, em oposição ao que foi instituído no SNHIS, o PMCMV tem um modelo de gestão centralizado na União, por isso, surge como uma alternativa ao modelo proposto pelos movimentos sociais para atender às demandas do setor da construção civil e aquecer a economia.

Segundo Maricato (2014), o governo de Lula respondeu às pressões dos movimentos sociais com a instituição do FNHIS e ao setor empresarial com o PMCMV. Ainda conforme a referida autora, a partir do segundo mandato de Lula houve o lançamento de programas que investiram no crescimento econômico do país, e a presença de Dilma na Casa Civil foi importante na manutenção desse direcionamento.

O setor empresarial da construção civil (*policy entrepreneur*), participou das discussões no Conselho das Cidades muito tempo antes de surgir o PMCMV. Isto significa que o setor fez o amaciamento do sistema, promovendo suas ideias junto às instâncias de discussão das políticas públicas de habitação, com intuito que a política mais favorável aos seus interesses entrasse para a agenda de decisões.

No que se refere à dinâmica da política pública, cabe destacar que o PMCMV não foi uma inovação, mas uma melhoria do antigo sistema BNH. O PMCV fixava-se na produção de novas moradias, em especial para a população de baixa renda, diferenciando-se os programas implementados pelo antigo BNH, que apesar de previsto, não conseguiu atender a população com faixas de renda mais baixas.

Diante do exposto, percebe-se que houve uma convergência de interesses do governo e dos empresários do setor da construção civil, ou seja, criou-se uma janela de oportunidade para que houvesse mudança na política pública de habitação. Todas as mudanças incrementais que aconteceram antes da formação da agenda e da definição do PMCMV política pública

habitacional preparam o terreno para a implementação do programa. Neste contexto, o setor empresarial da construção civil foi um importante ator na articulação para a entrada da política habitacional na agenda decisória, o que se reflete no desenho e na implementação do PMCMV, cujas modalidades, a seguir descritas, mais lucrativas para o setor da construção civil foram privilegiadas durante a implementação do programa.

2.2 DESENHO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Tendo compreendido as razões pelas quais a política habitacional entrou na agenda decisória do governo do segundo mandato de Lula e o que motivou a escolha do PMCMV como alternativa de política pública, em detrimento de outras, se faz necessária uma incursão no desenho do referido programa, com ênfase nas modalidades destinadas aos beneficiários de baixa renda em área urbana.

Considerando os objetivos da política pública, seu desenho é formulado para atuar sobre a fonte ou causa de um determinado problema (Casa Civil, 2018), no caso em tela, a manutenção do emprego e renda durante a crise econômica mundial de 2008. Nesse contexto, a habitação surge como solução para a recuperação do investimento e enfrentamento à crise econômica. Por conseguinte, o PMCMV surge com uma dupla orientação: combater a crise econômico-financeira global através de mecanismos de fomento à indústria da construção civil e combater o déficit habitacional.

Sendo assim, a finalidade estabelecida para o PMCMV foi criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos (Brasil, 2009a). Com a edição da Lei nº 12.424/2011 foi acrescentada a possibilidade de requalificação de imóveis urbanos e houve alteração no limite de renda, que deixou de ser especificado em salários mínimos e passou para valores nominais. As diretrizes das operações implementadas pelo PMCMV são: i) fomento à oferta de novas unidades habitacionais (atendendo o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat), ii) intervenção habitacional em áreas objeto de planos diretores, iii) criação de emprego na cadeia da construção civil, iv) promoção de acessibilidade de áreas públicas, v) reserva de unidades habitacionais para idosos e vi) execução do trabalho técnico social (MCid, 2010a, 2010b, 2011a e 2011b).

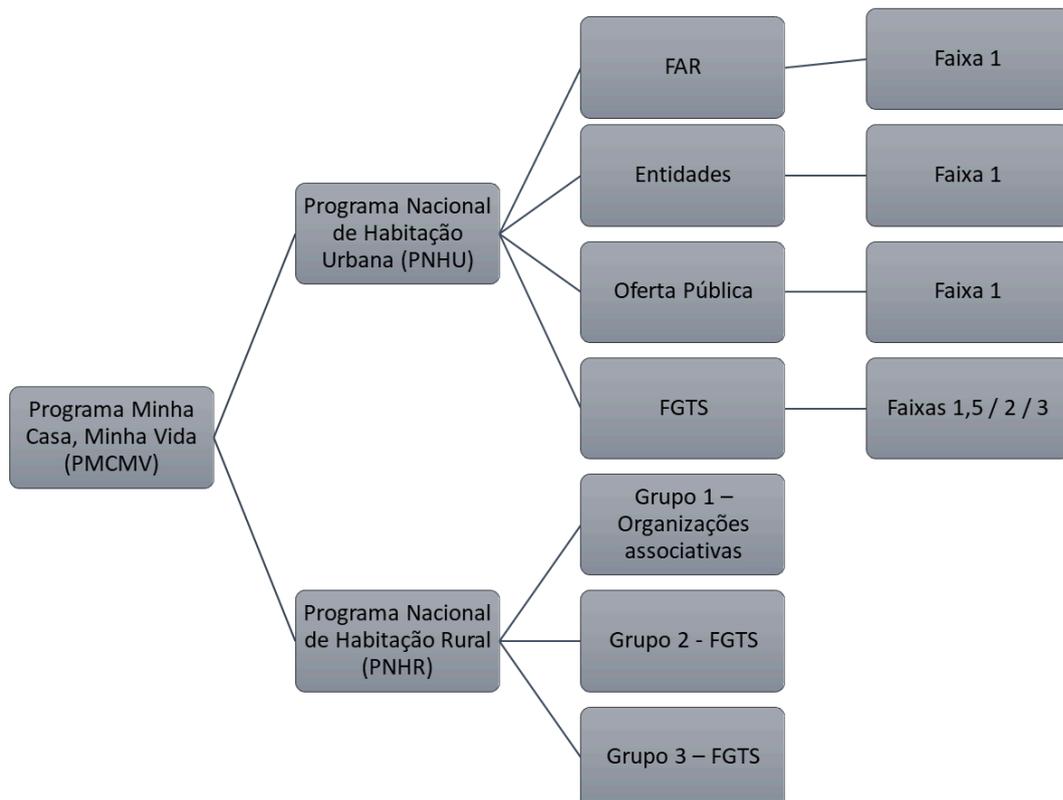
Dentre as diretrizes acima mencionadas, é possível identificar que a intervenção habitacional e urbana tem papel de destaque, considerando os critérios inseridos no Plano Diretor, a qualidade das habitações, a acessibilidade e a melhoria da qualidade de vida dos

beneficiários. No entanto, na prática, conforme explanado nos itens 2.3 e capítulo 3, os aspectos econômicos, interesses do setor produtivo e financeiro, se sobrepuseram aos aspectos sociais e de planejamento urbano da política pública.

O PMCMV está estruturado em dois subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU e Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. Neste trabalho o foco será a descrição do PNHU, Faixa 1. O Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU tem como objetivo subsidiar a produção e a aquisição de imóvel urbano e está subdividido nas modalidades: FAR, Entidades, Oferta Pública e FGTS.

Por sua vez, o Programa de Habitação Rural -PNHR tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do orçamento geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, sendo dividido em grupos de renda anual familiar. A Figura 01 sintetiza a estrutura do PMCMV.

Figura 01: Estrutura do PMCMV



Fonte: Elaboração própria. Brasil (2009b).

De acordo com a estrutura do PNHU, as modalidades FAR-Empresas, Entidades e Oferta Pública se destinam às famílias da faixa de renda média inicialmente estabelecida em

até 3 salários mínimos (Faixa 1). Conforme veremos no item 2.3, os recursos destinados à Faixa 1 se concentraram na modalidade FAR- Empresas, cuja implementação é realizada por empresas privadas. Por seu turno, a modalidade FGTS, também inserida no PNHU, se destina aos beneficiários com renda familiar acima de 3 salários mínimos e recebeu o maior aporte de recursos do PMCMV através do FGTS (recursos privados) e subvenção econômica ao mutuário. O Quadro 1 sintetiza o desenho de cada modalidade.

Quadro 1 -Modalidades do Programa Nacional de Habitação Urbana -PNHU

Modalidade	Forma de implementação
FAR - Empresas	A transferência de recursos ao FAR, no âmbito do PNHU, tem por objetivo a aquisição e requalificação de imóveis destinados à alienação para famílias com renda até 3 salários mínimos, por meio de operações realizadas por instituições financeiras oficiais federais, tem o seguinte fluxo: o Ente subnacional ou a construtora escolhem o terreno; as construtoras apresentam proposta do empreendimento à Caixa Econômica Federal -CEF; após aprovação da CEF a construtora executa o empreendimento com recursos do FAR; os entes subnacionais selecionam os beneficiários e executam o trabalho social após a implementação do empreendimento.
FAR - Urbanização	Atende os beneficiários da demanda fechada, ou seja, demandas habitacionais urgentes devido à obras de megaeventos, obras de infra em reurbanização de favelas (Programa de Aceleração do Crescimento -PAC) e calamidades.
Entidades	Os recursos públicos (FDS) são repassados a Entidades Organizadoras (famílias organizadas de forma associativa), habilitadas pelo MCID, que se responsabilizam pelo terreno, projeto, planejamento da obra, sua execução (após aprovação do projeto pela CEF) e seleção dos beneficiários.
Oferta Pública	As propostas de produção habitacionais devem ser feitas pelo poder público, por prefeituras ou governo do estado e selecionadas pelo MCID. Atende beneficiários via concessão de subsídio econômico para a construção de habitações em áreas urbanas de municípios com população igual ou menor que 50 mil habitantes. Para participar da modalidade oferta pública os municípios devem cadastrar suas propostas no MCID.
FGTS	As operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS tem o seguinte fluxo: as construtoras devem se habilitar para construir no âmbito do programa, sendo que cada construtora deve manifestar interesse em construir empreendimento em determinado local e construí-lo, após aprovação da CEF, com recursos próprios. Os beneficiários são famílias com renda acima de 3 salários mínimos e financiam as unidades habitacionais com recursos majoritariamente do FGTS e com desconto na taxa de juros, de acordo com cada faixa de renda (Faixa 1.5 a 3).

Fonte: Elaboração com base nos dados da CMAP(2021).

Além das modalidades, conforme acima especificado, o PNHU classifica os beneficiários do programa por faixas de renda familiar, conforme o quadro abaixo. No decorrer da implementação do programa as faixas de renda foram sendo atualizadas, no entanto, a correção não acompanhou o reajuste do salário mínimo. As modalidades FAR, Entidades e Oferta Pública só atendem aos beneficiários da Faixa 1.

Quadro 2: Faixas de renda do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU

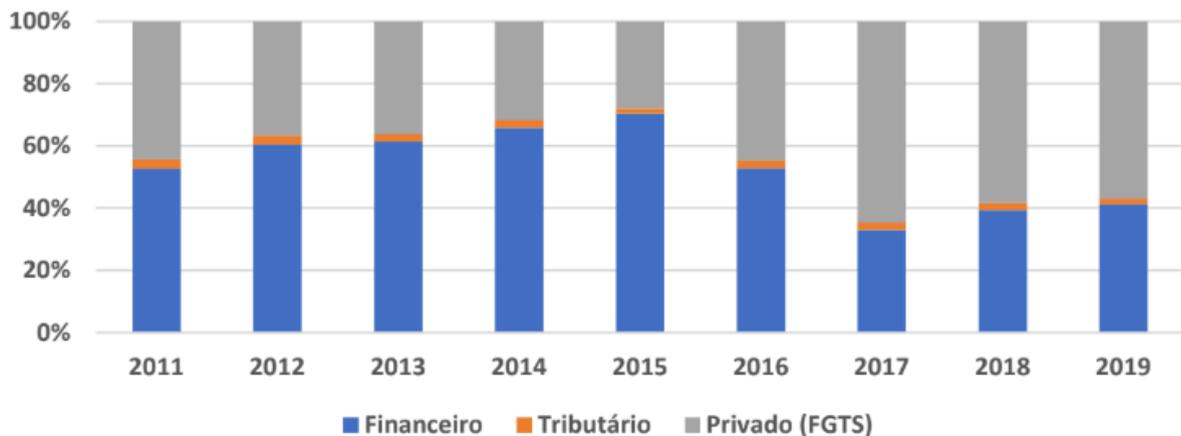
Faixa de renda do beneficiários	Fase 1 - renda familiar (R\$)	Fase 2 - renda familiar (R\$)	Fase 3 - renda familiar (R\$)	Fonte de recursos
Faixa 1	até 1.395,00	até 1.600,00	até 1.800,00	OGU (FAR e FDS)
Faixa 1,5 ²	não existia	não existia	até 2.350,00	FGTS e OGU
Faixa 2	até 2.790,00	até 3.275,00	até 3.600,00	FGTS e OGU
Faixa 3	até 4.650,00	até 5.000	até 6.500,00	FGTS

Fonte: Adaptado CMAP(2021).

Na Faixa 1 os beneficiários pagam até 10% do valor do imóvel, sem cobrança de juros, e a União subvenciona 90% do valor. Nessa faixa, os recursos eram exclusivos do Orçamento Geral da União e não havia cobrança de taxa de juros aos beneficiários.

Em termos de financiamento, o PMCMV contou com subsídios públicos (financeiros e tributários) e privados (FGTS), de acordo com cada modalidade, conforme gráfico do Relatório de avaliação do PMCMV, que apresenta a proporção de subsídios concedidos entre 2011 a 2019.

Gráfico 1: Proporção dos tipos de subsídio no PMCMV, por ano



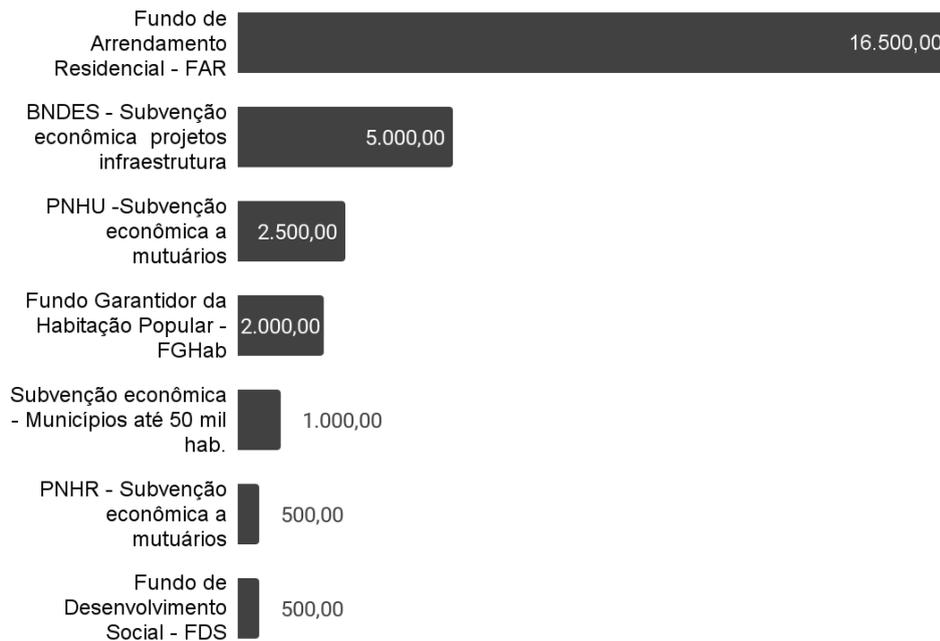
Fonte: CMAP(2021).

Os subsídios financeiros, também conhecidos como subvenções econômicas são destinados às famílias beneficiadas do programa, os subsídios privados são concedidos aos beneficiários da modalidade FGTS e por fim, os subsídios tributários são concedidos às

² A faixa 1,5 foi criada apenas na fase 3 do PMCMV

construtoras. Neste sentido, a Lei que instituiu o PMCMV distribuiu os recursos do Orçamento Geral da União da seguinte forma:

Gráfico 2: Recursos da União alocados no Programa Minha Casa Minha Vida (em milhões de R\$)



Fonte: Elaboração própria. Brasil (2009b); Brasil (2011) e MCid;MF(2009).

O valor da subvenção econômica para os mutuários (ou beneficiários) para a aquisição do imóvel variou de acordo com as faixas de renda, quanto mais baixa a renda, maior o subsídio. Os recursos destinados pela União ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e Fundo de Desenvolvimento Social-FDS, no total de R\$17 bilhões, têm objetivo de conceder subvenção econômica para custear a diferença entre o valor do imóvel concedido e o valor da prestação paga pelo beneficiário das modalidades FAR e Entidades (Faixa 1).

Ainda em relação à Faixa 1, foi autorizado para a modalidade Oferta Pública (municípios até 50 mil habitantes) o valor de R\$1 bilhão para subvenções econômicas aos mutuários. Por sua vez, para o PNHR foi autorizado o valor de R\$0,5 bilhão de subvenção econômica aos mutuários.

No que se refere às Faixas 1,5 e 2 do PNHU, foi no Orçamento Geral da União autorizada a concessão de subvenção econômica (R\$2,5 bilhões) de forma complementar aos descontos na taxa de juros (subvenção privada) concedidos pelo FGTS sobre o valor do financiamento contratado pelos mutuários. Sendo a Faixa 3 composta exclusivamente por

subvenções privadas (FGTS). Além disso, nessas faixas as construtoras utilizavam recursos próprios para a construção das unidades habitacionais que foram financiadas através do PMCMV.

Os recursos previstos para o Fundo Garantidor da Habitação Popular-FGHab tinham como objetivo garantir o pagamento das prestações mensais do financiamento imobiliário aos agentes financeiros e assumir saldo devedor em caso de morte, invalidez e danos físicos ao imóvel.

Por fim, a subvenção econômica de R\$ 5 bilhões, concedida pela União por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, foi implementada na Fase 2 do programa, e tem objetivo de equalizar taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular.

Os principais atores envolvidos na implementação do PMCMV são a União, os Entes Subnacionais (Estados e Municípios), as construtoras, a Caixa Econômica Federal e os agentes financeiros.

A União é responsável pelo aporte de recursos, conforme acima especificado. Ainda no âmbito Federal, cabe ao Ministério das Cidades a atribuição de estabelecer as regras gerais para aquisição e alienação de imóveis no âmbito do programa e os critérios de elegibilidade dos beneficiários.

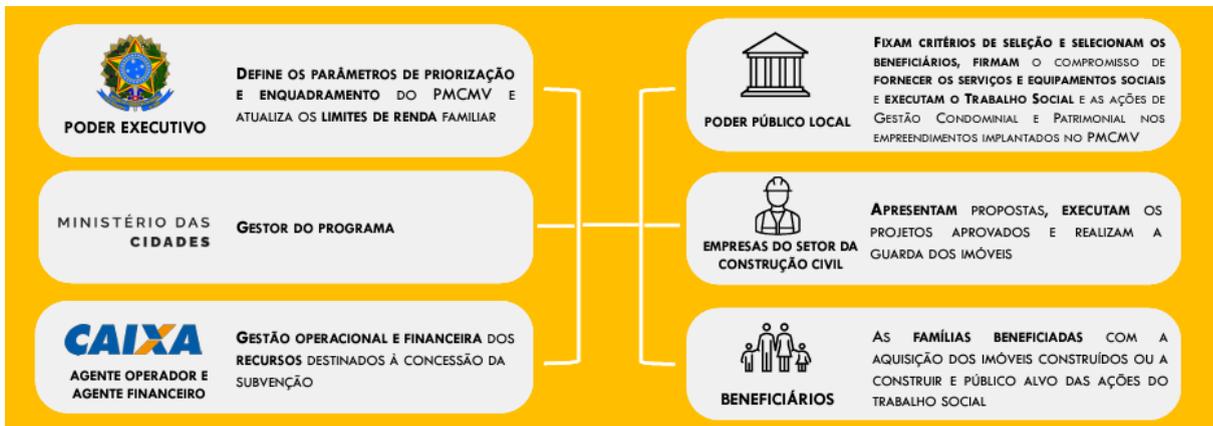
Os Estados e Municípios foram responsáveis por i) fazer a seleção dos beneficiários e o trabalho social após a entrega dos empreendimentos; ii) firmar, a cada projeto, instrumento de compromisso com a construção ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público e; iii) promover ações que facilitem a doação de terrenos localizados em área urbana e a implementação de desoneração tributária e de instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (CMAP, 2021, MCid 2010a; MCid 2011b).

O trabalho social, acima mencionado, teve como objetivo promover a gestão participativa e inserção social das famílias beneficiadas e a sustentabilidade dos bens e equipamentos implantados no empreendimento (Brasil, 2011b).

A Caixa Econômica Federal foi o gestor operacional do programa, em suma, suas atribuições eram: i) repassar às instituições financeiras/ agentes financeiros do SFH os valores destinados à produção ou aquisição de novas unidades habitacionais; ii) analisar a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira dos projetos, iii) contratar a execução de obras aprovadas e iv) adquirir as unidades habitacionais que seriam alienadas no âmbito da modalidade FAR (MCid 2010a; MCid 2011b).

Por fim, coube às construtoras: i) apresentar à Caixa Econômica Federal os projetos de produção dos empreendimentos e após aprovação ii) executar a construção do empreendimento. Para fins de sistematização reproduz-se a Figura 02 com as principais atribuições dos participantes do PMCMV- FAR (MCid 2010a; MCid 2011b).

Figura 02 : Atribuição dos participantes



Fonte: Caixa Econômica Federal (n.d) .Cartilha PMCMV-FAR.

Por sua vez, a modalidade FGTS conta com subvenções públicas (OGU), para as faixa 1,5 e 2, e privadas (FGTS), nesta modalidade o FGTS tem um peso maior no financiamento das operações. Conforme mencionado no Quadro 01, as construtoras também tem um papel preponderante aqui, uma vez que elas manifestavam interesse em participar do programa, construíam os empreendimentos com recursos próprios e após vistoria da CEF e habite-se concedido do poder público local, as unidades habitacionais eram financiadas para os beneficiários com juros subsidiados pelo FGTS.

A partir da compreensão dos principais aspectos do desenho do PMCMV, foi possível aprofundar a macroestrutura do PMCMV, necessária para o avanço à implementação do Programa em si, objeto da próxima seção, bem como para as conclusões da produção acadêmica sobre o PMCMV, objeto do capítulo 3 da presente dissertação.

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Nesta seção apresenta-se os dados sobre a implementação do PMCMV, com ênfase na modalidade FAR-Empresas. Os dados a seguir apresentados foram extraídos do site do Ministério do Desenvolvimento Regional- MDR (2021), e são relativos às unidades habitacionais contratadas de 2009 a 2022, e entregues até 30/11/2022 (data da última

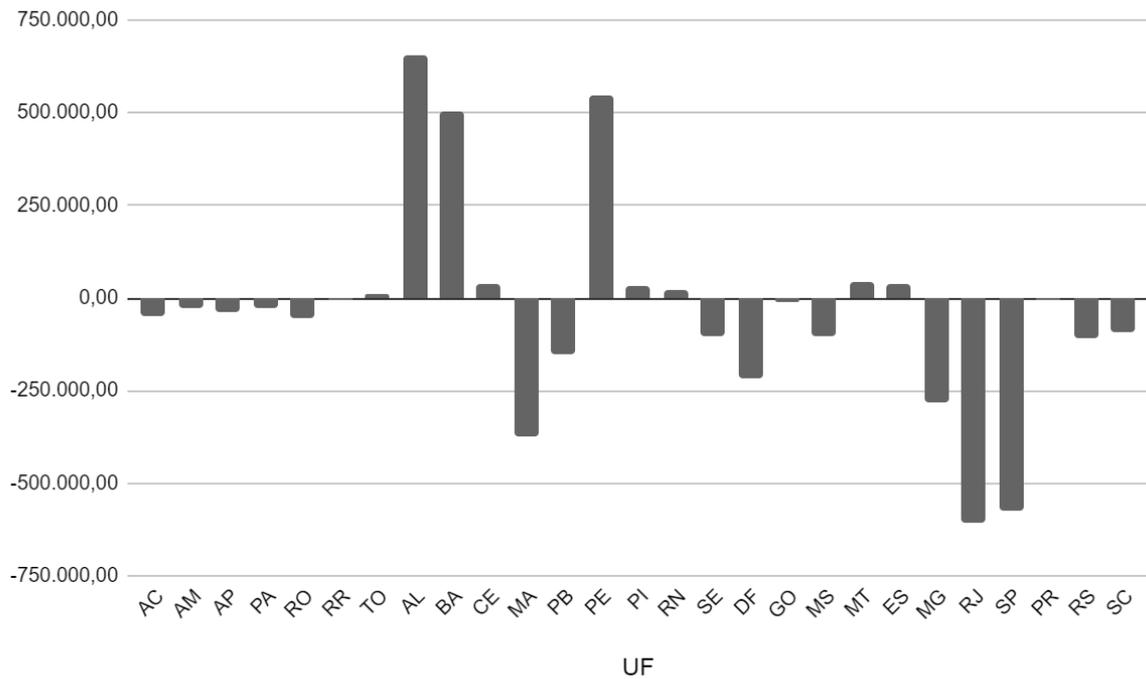
atualização do banco de dados). Apesar do PMCMV ter sido substituído em 2020 pelo PCVA, ainda em 2021 e 2022, foram assinados contratos com na modalidade FGTS do PMCMV, de acordo com os dados do MDR.

O Programa passou por reestruturações ao longo da primeira década de implementação, divididas em três fases. A Fase 1 teve início com a edição da Medida Provisória nº 459, em 25 de março de 2009, que deu origem ao Programa e foi posteriormente transformada na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

Na Fase 1 do PMCMV a distribuição dos recursos estava vinculada ao déficit habitacional dos Estados. No entanto, esse pré-requisito para distribuição de recursos foi flexibilizado pelo Ministério das Cidades (MCid 2010a). O déficit habitacional, conforme veremos no capítulo 4, é o índice utilizado para dimensionar as famílias que necessitam de nova moradia, por escassez ou precariedade da moradia existente. A não obrigatoriedade da distribuição dos recursos do PMCMV ao déficit habitacional das Unidades da Federação se refletiu na implementação da modalidade FAR nas Unidades da Federação.

De acordo com os dados do MDR, na Fase 1, os valores contratados para os empreendimentos da modalidade FAR foram acima dos valores previstos em nove Estados, com destaque para Alagoas (222,9%), Pernambuco (82,15%) e Bahia (42,23%). Para as demais Unidades da Federação, o valor contratado foi abaixo do previsto, com destaque para o Distrito Federal, que não teve nenhuma contratação, Acre (-88,92%), Amapá (-63,61%), Mato Grosso do Sul (-62,37%), Sergipe (-61,35%) e Rio de Janeiro (-58,41%).

Gráfico 3: Fase 1 PMCMV/ FAR - Diferença valor contratado - valor previsto por UF (em milhares de R\$)



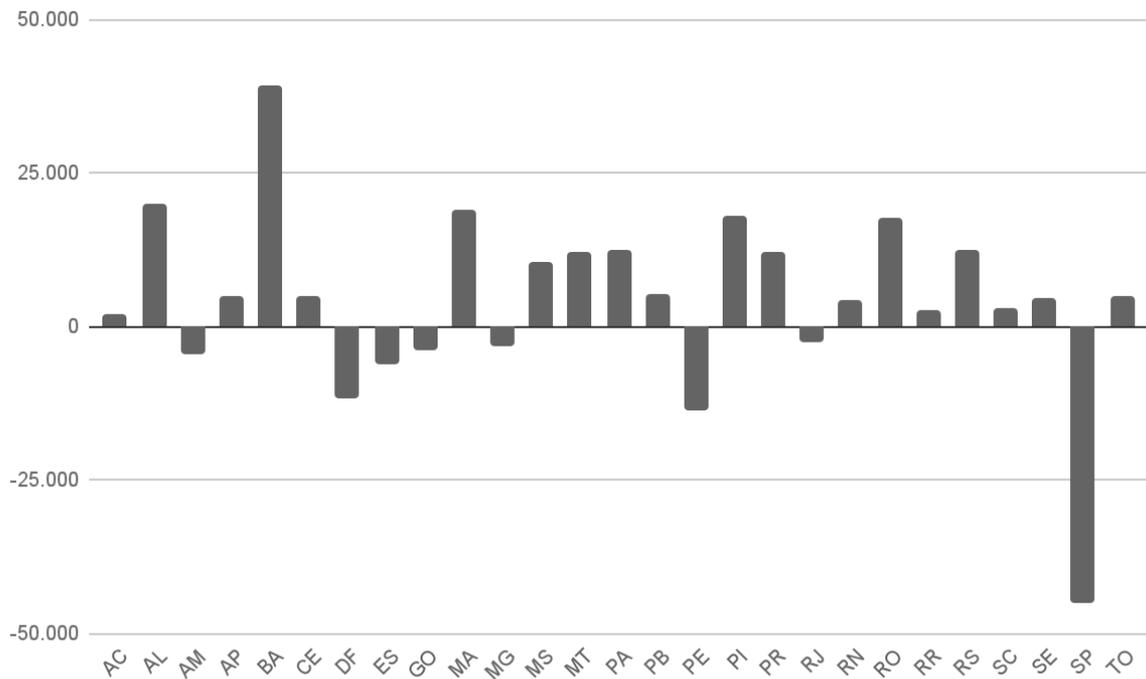
Fonte: Elaboração própria com base em Mcid(2010a) e dados do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Em seguida, a Fase 2 teve início com a edição da Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, que incluía, a obrigatoriedade do município (ou estado) de adequar o entorno do empreendimento com instalação e ampliação de equipamentos públicos de educação, saúde, lazer e transporte público e a transferência da responsabilidade da execução do trabalho social da Caixa Econômica para o estado ou município.

Ainda na Fase 2, os normativos do MCID passaram a prever prioridades para famílias chefiadas por mulheres, idosos, pessoas com deficiência e residentes em áreas de risco e regiões insalubres. Apesar das mudanças incrementais promovidas pelo MCID, CEF e Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), tais mudanças foram pontuais e não alteraram os benefícios concedidos ao setor privado, responsável pela condução da política (Ferreira, Calmon, Fernandes, & Araújo, 2019).

O PMCMV teve como meta, na Fase 2, no período de 03 de outubro de 2011 a 31 de dezembro de 2014, a produção de oitocentos e sessenta mil unidades habitacionais. A meta foi calculada por Unidade da Federação com base nos dados do déficit habitacional de 2008. No entanto, também na Fase 2, foi autorizado pelo Ministério das Cidades o remanejamento de metas, com base em justificativa da CEF ou de outras instituições financeiras oficiais federais (MCid, 2011b). A meta inicialmente estabelecida, em confronto com o quantitativo de unidades habitacionais entregues no período apresentou a seguinte variação.

Gráfico 4: Fase 2 PMCMV/FAR - Diferença unidades habitacionais entregues - meta das unidades habitacionais



Fonte: Elaboração própria com base em Mcid(2011b) e dados Ministério do Desenvolvimento Regional.

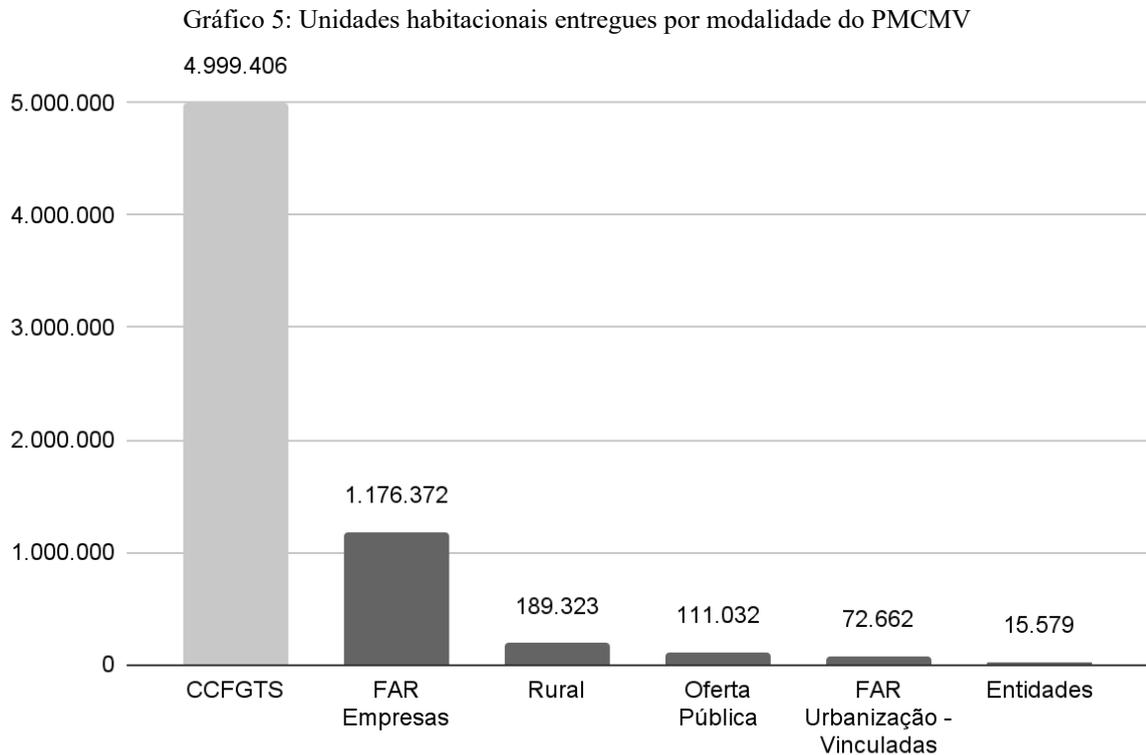
Com base nos dados sobre a execução do PMCMV extraídos do site do Ministério do Desenvolvimento Regional constata-se que as metas da Fase 2 não foram atendidas em todos os Estados. Os Estados de Alagoas e Bahia, mantiveram nessa fase as entregas acima da meta, superando em 154,36% e 57,29%, respectivamente, as quantidades previstas.

Alguns Estados que não alcançaram as metas na Fase 1, superaram na Fase 2. A exemplo disso são os Estados do Norte: de Rondônia (341,45%), Roraima (105,84%), Amapá (214,26%) e Acre (59,65%). Por outro lado, outros Estados mantiveram as entregas abaixo da meta também na Fase 2, são exemplo disso: Distrito Federal (-64,61%), São Paulo (-24,73%) e Rio de Janeiro (-3,41%).

Por fim, a Fase 3 teve início em 30 de março de 2016, com a edição da Portaria Interministerial nº 96, nessa fase, foi incluída mais uma faixa de renda para os beneficiários do programa (Faixa 1,5). Nessa Fase o governo federal não divulgou oficialmente as metas por unidades da federação, portanto, não há como comparar a quantidade de unidades habitacionais entregues no período com os valores previstos.

Conforme mencionado anteriormente, nos normativos do programa, relativos às Fases 1 e 2, o déficit habitacional foi definido como parâmetro para definição de metas e distribuição de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR entre os Estados

(MCid, 2010a, MCid, 2011b). Entretanto, na prática não houve vinculação da distribuição de recursos do FAR ao déficit habitacional dos Estados, de acordo com os dados acima expostos. Considerando as três fases, todas as modalidades e faixas de renda, até 30/11/2022, verifica-se que o PMCMV entregou mais de 6,5 milhões de unidades habitacionais, distribuídas da seguinte forma:



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Com base no Gráfico 5, percebe-se que o PMCMV, considerando as 3 fases, teve concentração de entregas de unidades habitacionais para a população com rendimentos acima de 3 salários mínimos, faixas 1,5; 2 e 3 (CCFGTS - carta de crédito FGTS), mais de 76%.

Na modalidade FGTS houve concentração de entregas no Estado de São Paulo. Foram entregues em SP 1.484.815 unidades habitacionais, representando mais de 25% do total de unidades habitacionais entregues nas 3 fases do programa no país. O Estado de Minas Gerais e Paraná receberam aproximadamente 12% e 9%, respectivamente, do total de unidades habitacionais entregues no país, conforme tabela abaixo.

Tabela 1: Unidades habitacionais entregues, por UF, modalidade FGTS

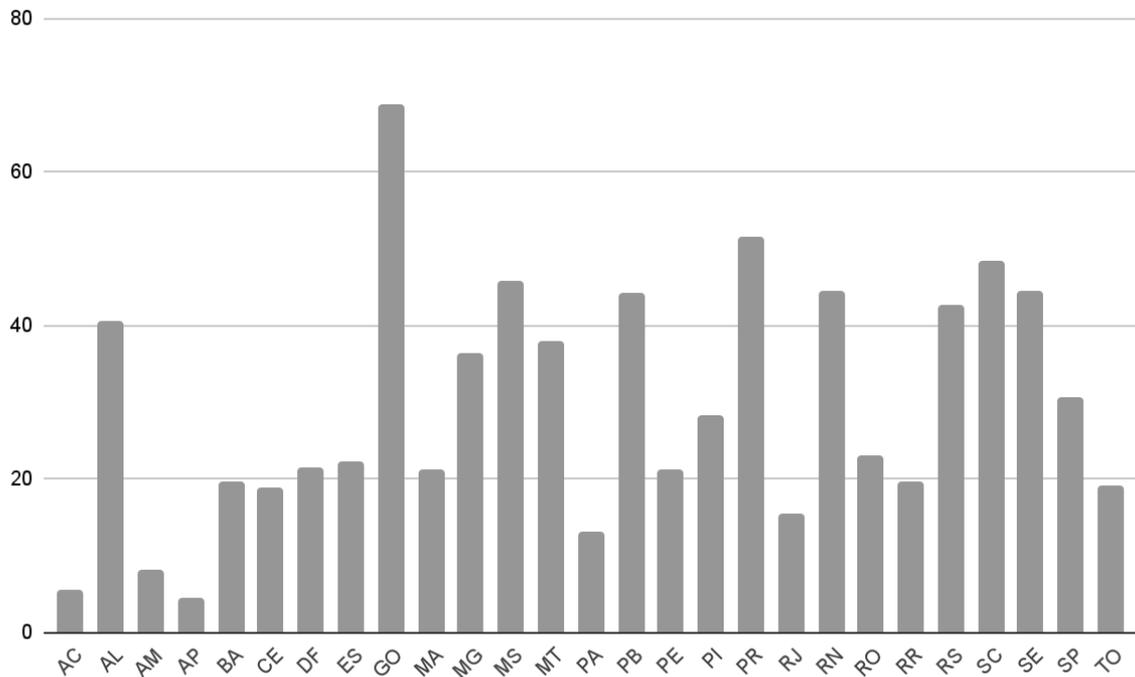
UF	uh entregues	%
AC	2.993	0,06

UF	uh entregues	%
AL	93.021	1,86
AM	22.133	0,44
AP	2.693	0,05
BA	197.447	3,95
CE	119.387	2,39
DF	53.322	1,07
ES	65.226	1,30
GO	372.369	7,45
MA	87.943	1,76
MG	609.195	12,19
MS	96.045	1,92
MT	94.516	1,89
PA	68.652	1,37
PB	125.385	2,51
PE	149.628	2,99
PI	57.788	1,16
PR	459.326	9,19
RJ	239.278	4,79
RN	109.823	2,20
RO	26.556	0,53
RR	6.749	0,13
RS	388.073	7,76
SC	253.332	5,07
SE	67.699	1,35
SP	1.210.118	24,21
TO	20.709	0,41
Total	4.999.406	100,00

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Considerando valores relativos à população de cada Unidade da Federação, a distribuição das entregas do PMCMV na modalidade FGTS, destinada às faixas 1,5 a 3, apresenta distribuição conforme demonstrado no Gráfico 6. Para cada 1.000 habitantes de área urbana, por Unidade da Federação, a quantidade de unidades habitacionais entregues, nas três fases do programa, na modalidade FGTS, foi a seguinte:

Gráfico 6: Taxa de unidades habitacionais entregues para cada 1.000 habitantes área urbana, por UF- modalidade FGTS

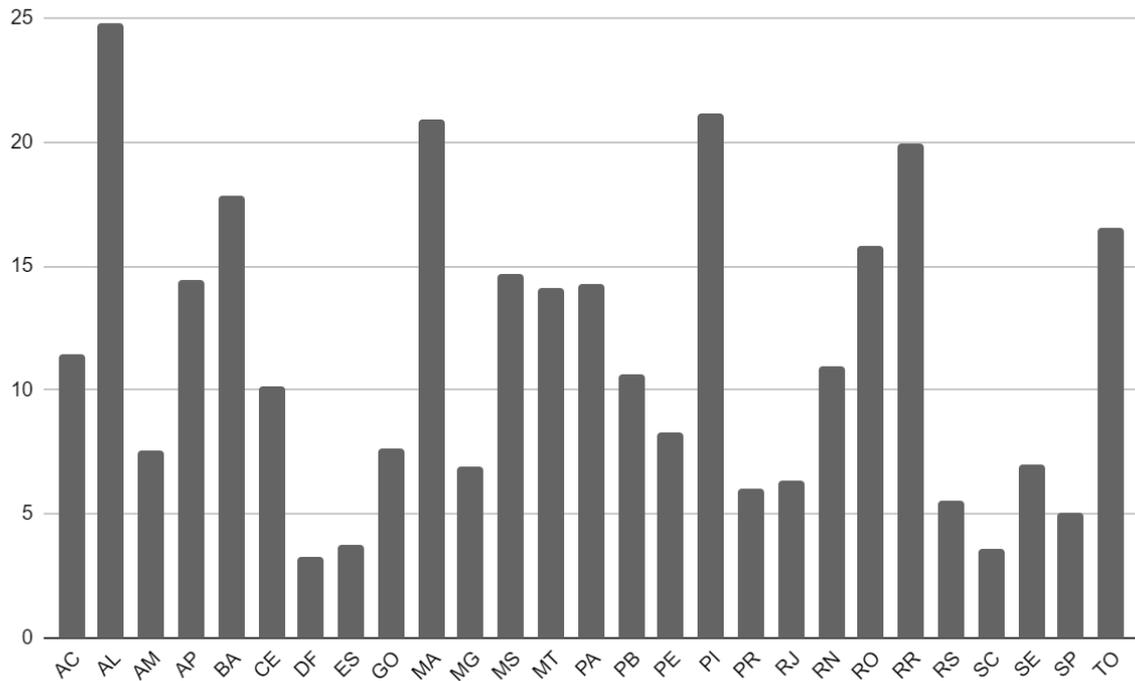


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministério do Desenvolvimento Regional e Censo 2010 IBGE.

Do gráfico 6 percebe-se que o Estado de Goiás teve o maior número relativo de unidades habitacionais entregues. Para cada 1.000 habitantes de áreas urbanas, houve a entrega de 69 unidades habitacionais na modalidade FGTS no Estado de Goiás. No Paraná o valor foi de 52 unidades habitacionais para cada 1.000 habitantes, em Santa Catarina 48, em Mato Grosso do Sul 46, e nos Estados de Rio Grande do Norte e Sergipe o valor foi de 45. Por outro lado, nos Estados do Amapá e Acre, esses valores são de apenas 4 e 6, respectivamente.

Considerando apenas a Faixa 1 do PNHU, a distribuição de unidades habitacionais entregues nos Estados, nas três fases (até 30/11/2022), é a que se segue no gráfico 7 a seguir.

Gráfico 7: Taxa de unidades habitacionais entregues para cada 1.000 habitantes área urbana - Faixa 1



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministério do Desenvolvimento Regional e Censo 2010 IBGE.

Da análise do Gráfico 07, percebe-se que os Estados de Alagoas, Maranhão e Piauí, obtiveram o maior quantitativo relativo de unidades habitacionais entregues para cada 1.000 habitantes de área urbana (25, 21 e 21, respectivamente). Por outro lado, o Distrito Federal teve a menor taxa de unidades habitacionais entregues para cada 1.000 habitantes, 3. Seguido dos Estados de Espírito Santo e Santa Catarina (4). Em valores nominais, a distribuição das unidades habitacionais por modalidade da Faixa 1 foi a que se segue na Tabela 2.

Tabela 2: Unidades habitacionais entregues, por UF, modalidades Faixa 1

UF	Entidades	FAR Empresas	FAR Urbanização - Vinculadas	Oferta Pública	total por UF
AC	0	5.208	906	0	6.114
AL	75	54.209	1.558	1.218	57.060
AM	0	20.133	0	828	20.961
AP	0	8.666	0	0	8.666
BA	0	157.634	8.156	14.276	180.066
CE	0	49.281	5.850	9.181	64.312
DF	0	8.172	0	0	8.172

UF	Entidades	FAR Empresas	FAR Urbanização - Vinculadas	Oferta Pública	total por UF
ES	0	9.853	150	987	10.990
GO	2.383	33.798	693	4.558	41.432
MA	219	78.609	1.385	6.574	86.787
MG	1.511	101.043	455	12.541	115.550
MS	3.392	21.214	2.935	3.286	30.827
MT	100	30.017	1.011	3.967	35.095
PA	297	66.480	2.904	4.336	74.017
PB	389	21.021	732	8.166	30.308
PE	1.047	50.810	3.961	2.878	58.696
PI	275	32.620	1.055	9.458	43.408
PR	488	43.486	3.602	6.027	53.603
RJ	0	94.505	4.063	24	98.592
RN	0	18.054	944	7.945	26.943
RO	0	17.259	100	779	18.138
RR	200	6.208	222	252	6.882
RS	2.719	36.743	7.008	4.305	50.775
SC	615	15.553	1.271	1.303	18.742
SE	147	7.765	0	2.773	10.685
SP	1.661	173.271	22.911	2.985	200.828
TO	61	14.760	790	2.385	17.996
Total Modalidade	15.579	1.176.372	72.662	111.032	1.375.645

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministério do Desenvolvimento Regional.

O Estado de São Paulo recebeu o maior número de unidades habitacionais das modalidades de baixa renda (mais de 200 mil). No entanto, apesar de ter recebido o maior quantitativo de unidades habitacionais na Faixa 1 e na modalidade FGTS, o Estado de São Paulo não atingiu as metas estabelecidas para a modalidade FAR, nas Fase 1 e 2, conforme visto nos gráficos 03 e 04.

Em relação aos municípios, 5.154 receberam unidades habitacionais no PMCMV, considerando todas as modalidades, até 30/11/2022. Considerando apenas as modalidades da Faixa 1, foram 4.082, e na modalidade FGTS foram 4.814 municípios beneficiados. Segue abaixo, o Quadro 3 com a relação dos 20 municípios que receberam o maior quantitativo de unidades habitacionais na modalidade FGTS (faixas 1,5; 2 e 3) e nas modalidades da Faixa 1.

Quadro 3: Unidades Habitacionais entregues nas três fases por Município (FGTS e Faixa 1)

Unidades habitacionais modalidade FGTS		Unidades habitacionais modalidades Faixa 1	
Município	Unidades entregues	Município	Unidades entregues
São Paulo	172.665	Rio de Janeiro	33.667
Rio de Janeiro	104.929	Fortaleza	21.615
João Pessoa	59.464	Salvador	20.027
Uberlândia	58.979	Teresina	19.502
Goiânia	55.039	Feira de Santana	19.344
Brasília	53.322	São Paulo	16.726
Campo Grande	49.516	Maceió	15.974
Curitiba	48.172	São Luís	13.707
Ribeirão Preto	46.592	Manaus	12.606
Porto Alegre	45.108	Camaçari	12.029
Maceió	42.555	São José de Ribamar	11.791
Valparaíso de Goiás	42.528	Uberlândia	11.608
Belo Horizonte	39.819	Petrolina	11.287
Salvador	39.102	Nova Iguaçu	11.279
Sorocaba	38.692	Porto Velho	11.144
Feira de Santana	36.269	Rio Largo	10.267
Guarulhos	35.569	Campo Grande	9.962
Aparecida de Goiânia	34.773	Guarulhos	9.573
São José do Rio Preto	33.107	João Pessoa	9.347

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional.

O município de São Paulo recebeu o maior quantitativo de unidades habitacionais na modalidade FGTS, seguido do Rio de Janeiro e de João Pessoa. Em relação à Faixa 1, o município do Rio de Janeiro foi o maior beneficiário das unidades habitacionais, seguido por Fortaleza e Salvador. Considerando apenas as capitais dos Estados e Brasília, a distribuição das entregas de unidades habitacionais por modalidade está sintetizada no Quadro 4.

Quadro 4: Unidades habitacionais por modalidade entregues nas três fases - capitais e Brasília

Capitais	CCFGTS	Entidades	FAR Empresas	FAR Urbanização	Oferta Pública	Rural	Total por Município
Aracaju	20.371		1.259				21.630
Belém	6.100		5.577			98	11.775
Belo Horizonte	39.819		4.668				44.487
Boa Vista	6.584	200	6.208	222	70		13.284
Brasília	53.322		8.172			91	61.585
Campo Grande	49.516	352	8.665	791	39	115	59.478

Capitais	CCFGTS	Entidades	FAR Empresas	FAR Urbanização	Oferta Pública	Rural	Total por Município
Cuiabá	23.743		5.114	77		0	28.934
Curitiba	48.172		3.211	1.288			52.671
Florianópolis	4.212		166				4.378
Fortaleza	32.990		16.729	4.886			54.605
Goiânia	55.039	345	7.141	214			62.739
João Pessoa	59.464	389	8.226	732			68.811
Macapá	2.631		8.666			188	11.485
Maceió	42.555		14.960	1.014			58.529
Manaus	17.270		12.606				29.876
Natal	10.361		2.612	196			13.169
Palmas	8.729		4.646	600	58	39	14.072
Porto Alegre	45.108	40	3.148	2.202			50.498
Porto Velho	8.264		10.965			179	19.408
Recife	6.778			192			6.970
Rio Branco	2.079		5.208	906	39	94	8.326
Rio de Janeiro	104.929		32.517	1.150			138.596
Salvador	39.102		18.292	1.735			59.129
São Luís	26.149		12.264	1.328		115	39.856
São Paulo	172.665	39	6.846	9.841			189.391
Teresina	21.976		18.157	1.013		332	41.478
Vitória	1.952		127				2.079

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional

De acordo com o Quadro 4, entre as capitais dos Estados, Recife foi a única que não recebeu unidades habitacionais das modalidades FAR-Empresas e Entidades. Almeida (2019) afirma que, em relação à Capital pernambucana, o PMCMV utilizou, de modo geral, terrenos nas outras cidades da Região Metropolitana do Recife, apenas um habitacional - Capibaribe Melhor, foi construído na Capital com objetivo de realocação de famílias (modalidade FAR-Urbanização).

Dos números apresentados nesta seção, conclui-se que a produção de moradias voltadas para o mercado da classe média (faixas 1,5; 2 e 3) se sobrepôs à promoção de política pública voltada à atender as necessidades da população de baixa renda (Faixa 1). No que se refere à Faixa 1, a modalidade FAR- Empresas, na qual as construtoras têm maior autonomia para decidir como e onde implementar a política, concentrou o maior número de

empreendimentos. Apesar disso, a modalidade FAR- Empresas não atingiu as metas estabelecidas para a Fase 1 e Fase 2.

A partir da reflexão de como o PMCMV entrou na agenda decisória do governo e seus reflexos no desenho e implementação da política, será apresentado estudo das principais conclusões das produções acadêmicas sobre o PMCMV no decorrer dos mais de 10 anos da sua implementação.

3 REFERENCIAL TEÓRICO: REVISÃO SISTEMÁTICA POR CLASSES

Após compreender a entrada do Programa Minha Casa, Minha Vida na agenda do governo federal e o desenho adotado para a política, o objetivo deste capítulo é sistematizar a produção acadêmica sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida no período entre 2012 e 2022. Para responder ao questionamento: como as produções acadêmicas abordaram o Programa Minha Casa, Minha Vida, no período entre 2012 a 2022?, foram selecionadas produções acadêmicas de diversas áreas de conhecimento, entre elas, Economia, Direito, Serviço Social, Arquitetura e Ciências Sociais. Para atingir o objetivo de analisar as contribuições de cada pesquisa utilizou-se o software Iramuteq como ferramenta para possibilitar a análise de material bibliográfico extenso, conforme pormenorizado no item 3.1.

No item 3.2 classifica-se as produções acadêmicas por grupos de conclusões e evidências semelhantes. Em seguida, descreve-se algumas metodologias utilizadas pelos pesquisadores com objetivo de identificar lacunas de conhecimento ainda existentes. A partir disso, propõe-se o cálculo de um novo indicador habitacional como instrumento de avaliação dos impactos do programa no público-alvo da Faixa 1 ou como instrumento de planejamento da implementação de novas políticas públicas habitacionais.

3.1 PROCEDIMENTOS PARA A REVISÃO SISTEMÁTICA

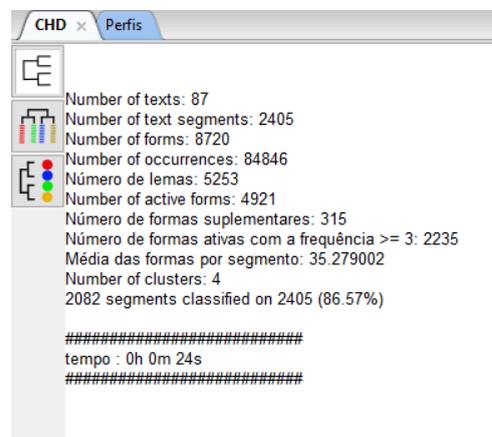
Para atender ao objetivo proposto, o procedimento de coleta de dados foi a seleção de artigos, teses e dissertações no *Google Scholar*, utilizando-se as seguintes palavras-chave no programa *Publish or Perish*: “programa minha casa, minha vida”, “políticas públicas” “avaliação”, no período de 2012 a 2022, e limite máximo de 100 documentos. Com base na leitura dos resumos foram selecionadas 87 produções acadêmicas, sendo excluídas aquelas que não pertenciam ao campo de conhecimento de políticas públicas, bem como as duplicidades.

A partir das conclusões ou considerações finais das produções acadêmicas selecionadas, que compreenderam artigos, dissertação e tese, criou-se um documento com objetivo de fazer um *corpus* textual (conjunto dos 87 textos). De posse do *corpus* textual foi feita a análise por meio do método Reinert ou Classificação Hierárquica Descendente (CHD) no *software* Iramuteq (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de*

Questionnaires). Tal busca pretendeu a identificação de produções científicas com evidências e conclusões semelhantes.

Na aba CHD o sistema apresenta uma lista de contabilizações realizadas sobre o *corpus* textual, entre eles o número de segmentos de textos classificados. De acordo com Salviati (2017), os segmentos de textos são fragmentos de texto, dimensionados pelo próprio software em função do tamanho do *corpus textual*. Conforme imagem abaixo, extraída do sistema *Iramuteq*, dos 2.405 segmentos de textos criados a partir do *corpus* textual, foram aproveitados 2.082, refletindo 86,57% do total dos segmentos, de acordo com o Manual do *Iramuteq* (Salviati, 2017).

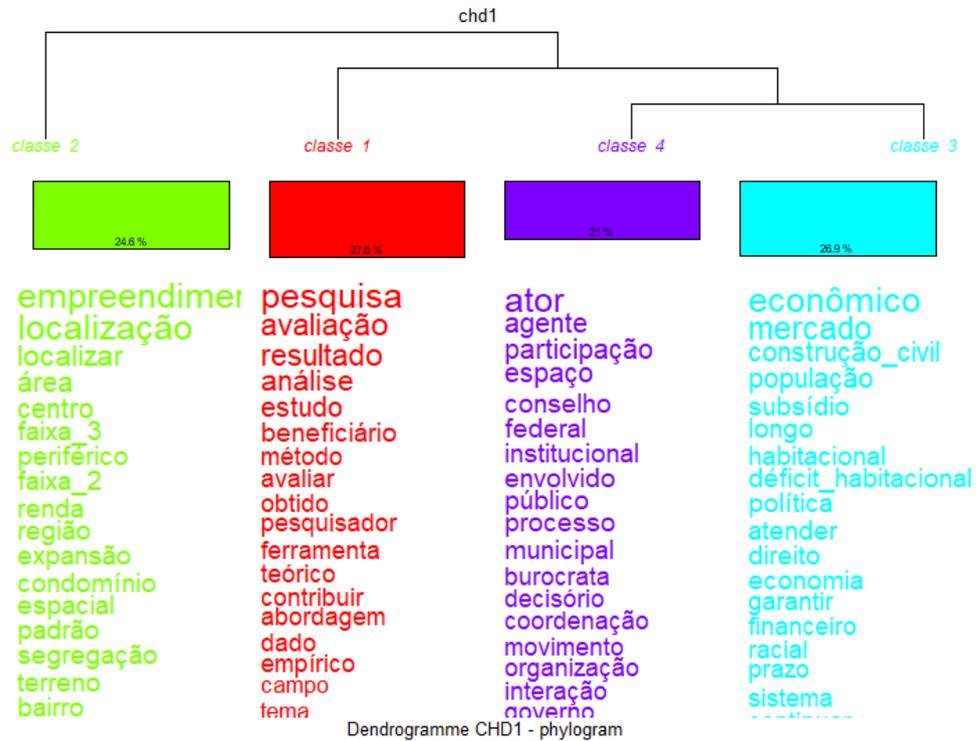
Figura 03: Resultado da Classificação pelo Método de Reinert: estatísticas textuais



Fonte: Elaboração própria.

No método Reinert é utilizada a proximidade léxica, ou seja, palavras utilizadas em contexto semelhantes são parte do mesmo grupo de representação. O software processa o texto de modo que possam ser identificadas classes formadas por palavras que são associadas (Salviati, 2017). A partir do *corpus* textual de análise da presente pesquisa, foram encontrados 4 grupos ou classes de discurso, conforme o dendograma da imagem abaixo, extraído do programa *Iramuteq*.

Figura 04: Resultado da Classificação pelo Método de Reinert: filograma



Fonte: Elaboração própria, resultado da classificação pelo método Reinert no *Iramuteq*

As produções acadêmicas classificadas pelo software possuem interseções em outras classes, além daquela na qual foi classificada. Assim, procurou-se resumir os resultados das pesquisas por grupo de semelhança (classes), com intuito de auxiliar na consolidação das principais conclusões e evidências científicas sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Após análise das quatro classes extraídas do dendograma (Figura 04) foram sistematizadas as produções acadêmicas com conclusões e evidências semelhantes no itens 3.2 a 3.5. A princípio destaca-se as as conclusões mais frequentes das produções acadêmicas foram as seguintes: i) construção de empreendimentos destinados à faixa de menor renda em regiões afastadas do centro urbano, sem acesso adequado aos serviços públicos; ii) predomínio da política pública de fomento ao mercado em prejuízo da política pública de caráter social e iii) protagonismo das construtoras na implementação da política pública, em detrimento dos entes subnacionais e da sociedade civil.

3.2 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

As produções acadêmicas agregadas neste item têm em comum conclusões sobre os impactos do PMCMV no espaço urbano e na segregação socioespacial. A seguir apresenta-se conclusões de pesquisas sobre a implementação do PMCMV nos municípios do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Piauí, Pernambuco, Goiás e São Paulo.

De acordo com Lima (2016), na Região Metropolitana de Porto Alegre, os empreendimentos da Faixa 1, em especial, têm o seguinte padrão: residenciais de médio e grande porte, longe dos centros urbanos e apartados do entorno. Em relação aos empreendimentos das Faixas 2 e 3, Lima (2016) afirma que a localização é mais adequada, mantidas as demais características da Faixa 1, os empreendimentos melhores localizados obtiveram maior nível de satisfação dos beneficiários.

Lima (2016) afirma ainda, que apesar dos instrumentos do Estatuto da Cidade terem sido incorporados na legislação de Porto Alegre, isso não repercutiu na localização adequada das habitações de interesse social. Os empreendimentos do PMCMV implantados nas periferias provocaram impactos negativos na mobilidade urbana dos moradores, tal padrão reproduz o antigo modelo do Banco Nacional de Habitação (Lima, 2016).

No mesmo sentido, Vasconcellos (2015) constatou que os empreendimentos do PMCMV nos municípios de Passo Fundo, Carazinho e Marau- RS, voltados às famílias da Faixa 1, estão no limite entre o espaço urbano e rural, limítrofes a áreas de proteção ambiental ou rodovias, reforçando a segregação socioespacial. Por outro lado, destaca a autora, que os imóveis destinados às Faixas 2 e 3 estão localizados nos centros urbanos, com melhor infraestrutura urbana, acesso às oportunidades da cidade e aos serviços públicos.

Por sua vez, Kalil, Gelpi e Fengler (2018) analisaram um conjunto habitacional do PMCMV no município de Passo Fundo-RS, e afirmam que a tipologia habitacional de dois dormitórios, sugerida pela Caixa Econômica Federal, vai de encontro com a composição familiar heterogênea da sociedade atual.

Ainda em relação ao conjunto habitacional no município de Passo Fundo-RS, os autores constataram que a composição horizontal preencheu o vazio urbano e o qualificou. No entanto, no bairro onde foi construído o empreendimento há carência de espaços comerciais, espaços de trabalho (que requer tempo de mobilidade para a área central) e na questão social, espaços para juventude (Kalil, Gelpi, & Fengler, 2018).

Tirelli e Areosa (2019) realizaram avaliação da efetividade do PMCMV em Santa Cruz do Sul - RS através de *survey* e observação direta em dois conjuntos residenciais, onde se constata que os residenciais, construídos em áreas periféricas da cidade, foram destinados à população socialmente vulnerável. Os autores citados acima asseveram que PMCMV propiciou a “casa própria” para essa população. Por seu turno, os beneficiários apontam o aumento da violência - em virtude do tráfico de drogas, ausência do Poder Público e a dificuldade de acesso aos serviços de saúde, educação e transporte público.

Em estudo realizado no Rio Grande do Sul sobre a implementação do PMCMV em Erechim, os autores apontam que outras soluções deveriam ser adotadas para solucionar o problema do déficit habitacional, entre elas o aluguel social e a ocupação de imóveis vazios. Tais medidas permitiriam que a cidade crescesse de forma mais equilibrada sem a necessidade de construção de novas unidades na periferia e sem infraestrutura urbana (Dos Santos Silva, Scotton & Dorneles, 2019).

Sy (2018) aponta o papel do Estado no processo de segregação socioespacial da população de baixa renda, a partir da análise da implementação de um conjunto habitacional em uma cidade de médio porte, Lajeado, no Rio Grande do Sul. A autora argumenta que a localização dos empreendimentos não são adequados do ponto de vista de acesso à cidade, oportunidade de trabalho, serviços e equipamentos públicos. No entanto, para os beneficiários entrevistados na pesquisa de Sy (2018) a conquista da “casa própria” representou uma melhoria da qualidade de vida, haja vista que significa segurança de ter onde viver.

O PMCMV em Lajeado reproduziu a lógica da periferização e concentração da população de baixa renda em determinados locais. A decisão da iniciativa privada em construir um empreendimento em local afastado termina por impulsionar o setor público para oferta de serviços de saúde, educação e mobilidade, ou seja, a lógica é invertida. Nesse contexto, as construtoras e proprietários de terras vizinhas aos empreendimentos construídos são os maiores beneficiários da implementação do programa no município (Sy, 2018).

A dinâmica habitacional, em termos regionais, no estado do Rio Grande do Sul, entre 2006 e 2010, foi objeto de estudo de Silva e Alves (2014). Os autores concluíram que o PMCMV contribuiu para reduzir as desigualdades regionais, na medida em que os imóveis nas regiões menos desenvolvidas foram valorizados. No entanto, os autores acima apontam que as faixas de menor valor no programa foram as que tiveram menores taxas de crescimento dos financiamentos, apontando a necessidade de aumentar o acesso da população de baixa renda aos financiamentos habitacionais.

Nascimento (2017) alega que apesar dos avanços sociais referentes à diminuição do déficit e geração de emprego e renda no Rio Grande do Norte, o PMCMV reforçou contradições e problemas de ordem socioespacial já presentes nos espaços urbanos do Estado, entre eles: especulação imobiliária, encarecimento da terra e da moradia, periferização da população de baixa renda e endividamento das famílias.

No entendimento de Costa (2014), o PMCMV contribuiu para a manutenção do modelo urbano de segregação socioespacial e baixa integração com a cidade. Costa (2014) identificou que quatro empreendimentos do PMCMV entregues em Ceará Mirim- RN, em 2011, apresentaram problemas em relação à inserção urbana, visto que a população de baixa renda beneficiada pelo programa não teve acesso à terra urbanizada e bem localizada no município.

Nessa mesma perspectiva, estudo sobre a influência exercida pelo PMCMV na expansão do espaço urbano em Pau dos Ferros, cidade de pequeno porte no Rio Grande do Norte, constatou a implantação de empreendimentos sem os requisitos urbanísticos mínimos, de infraestrutura e de equipamentos públicos, e em locais sem integração com o restante da cidade. O PMCMV foi responsável por 50% das áreas construídas nas áreas de expansão urbana em Pau dos Ferros, em algumas áreas mais recentes o programa foi responsável por 85% (Da Silva Nunes & De Freitas Barreto Filho, 2020).

No Estado do Piauí, em Teresina, apesar da Faixa 1 ter respondido pelo maior número de unidades habitacionais entregues, de 2009 a 2020, ocorreu a periferização da população beneficiada nesta faixa. Mesmo que a produtividade seja superior à média nacional, as unidades habitacionais entregues em Teresina apresentaram o mesmo padrão de outras cidades, ou seja, afastadas dos centros urbanos e em regiões de baixo desenvolvimento econômico (De Sousa Leite; Lopes & Lira, 2021).

A eficiência do PMCMV em Goiânia- GO, em relação à diminuição do déficit habitacional, foi objeto de estudo de Abrão (2022). A pesquisa em tela conclui que sendo a lógica do mercado imobiliário o único requisito para distribuição dos recursos do PMCMV, ao invés de critérios vinculados ao déficit habitacional, as faixas de maior renda passaram a competir com a faixa de baixa renda pelo financiamento.

Desse modo, em Goiânia, o percentual investido pelo PMCMV na Faixa 1 (10,78%) foi ainda menor do que no país (18,80%) de 2009 a 2019. Intimamente ligada às externalidades do PMCMV está a periferização de Goiânia, que empurrou os beneficiários da Faixa 1 para as bordas da faixa urbana ou até cidades vizinhas. Tal situação se reflete no aspecto qualitativo da moradia e ampliou os custos indiretos por unidade habitacional no

município, ignorados em sua fase de planejamento, considerando a necessidade de investimentos em infraestrutura e equipamentos urbanos. Sendo assim, os projetos desenvolvidos no município priorizaram as faixas de maior renda e não foram eficientes no combate ao déficit habitacional. (Abrão 2022).

Em Águas Lindas de Goiás o PMCMV contribuiu para o crescimento desordenado do Entorno do DF, haja vista que o empreendimento do programa entregue está localizado num bairro distante dos serviços públicos básicos - transporte público, escola, saúde (Borges, 2013).

Por seu turno, Chilvarquer (2018) destaca que o município de São Paulo-SP tem maturidade institucional para empreender inovações na implementação do PMCMV-Faixa 1, ou seja, cabe a cada município, dentro das particularidades locais, colocar em prática a política desenhada pelo governo federal.

Na visão de Chilvarquer (2018) a execução do PMCMV, formulado pelo governo federal, exige adaptações em âmbito local e a atuação dos municípios é determinante quanto à qualidade dos empreendimentos, quantidade, inserção urbanísticas, entre outros aspectos do PMCMV. Ainda segundo Chilvarquer (2018), em São Paulo o PMCMV foi a principal fonte de provimento de habitação para a população de baixa renda. No entanto, o autor reforça que no país grande parte dos conjuntos habitacionais para a Faixa 1 do programa foram construídos longe dos centros urbanos.

Por fim, no entendimento de Chilvarquer (2018) o valor dos terrenos em São Paulo e nas grandes cidades do país é o maior entrave para o acesso da população de baixa renda às áreas com infraestrutura urbana. O autor citado sugere que o valor da terra seja separado do valor construtivo para formação do montante a ser subsidiado para as habitações de interesse social.

Ronchi (2014) analisa as contribuições do PMCMV - Faixa 1 no processo de formação do espaço urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, Espírito Santo. O autor realizou estudo de caso sobre três áreas na RMGV que possuem projetos relevantes do Programa.

Na mesma perspectiva dos estudos citados neste item, Ronchi (2014) constatou que a RMGV o PMCMV reproduziu as contradições existentes nos programas habitacionais antecedentes, ou seja, a segregação socioespacial promovida pela produção de moradias para população de baixa renda em áreas periféricas das cidades. No caso em tela, os empreendimentos do PMCMV foram construídos em áreas de transição entre o espaço urbano e rural e em áreas ambientalmente frágeis (Ronchi, 2014).

Nesse viés, as empresas construtoras priorizaram as famílias de maior renda na produção dos empreendimentos. Na RGMV a renda é maior que o interior do Estado, e por isso concentram 55% das moradias contratadas pelo programa até 2014. No discurso, o programa tem foco nos mais pobres, e na prática há o predomínio da produção para a classe média - Faixa 2. (Ronchi,2014).

No entendimento de Silva (2016), os planos diretores municipais bem aplicados podem ser um instrumento que diminui a segregação socioespacial nas cidades. Entretanto, o que Silva (2016) constata, no estudo sobre a produção do espaço urbano em Igarassu, na Região Metropolitana do Recife- RMR , é o desequilíbrio entre a política urbana e os interesses do mercado imobiliário, o poder local teve papel reduzido nos processos decisórios na implementação da Faixa 1. Por fim, a autora citada recomenda a diversificação do uso do solo como alternativa à monofuncionalidade dos conjuntos habitacionais, como observado em Igarassu-PE, na RMR, onde os novos empreendimentos se localizam distantes das centralidades do município, na transição urbano-rural.

Em contraposição Almeida (2019) conclui que a maioria dos conjuntos habitacionais do PMCMV na Região Metropolitana do Recife- RMR, mesmo afastados das áreas centrais das cidades, estão inseridos em áreas urbanas, com acesso a comércio e serviços, o que representa um avanço em relação aos programas habitacionais precedentes.

Almeida (2019) afirma, ainda, que o PMCMV na RMR foi o maior momento habitacional do Estado e do país, entre os 15 municípios que compõem a RMR, 11 foram contemplados com o programa, com 17.7887 novas unidades habitacionais para a Faixa 1 até 2018. No entanto, a maior parte das construções contratadas pelo programa não estão localizadas na capital Recife (5,7%).

O conjunto Albino Meneguetti, implementado em Maringá- PR, a exemplo de muitos outros do PMCMV no país, não foi construído em área prioritária para Habitação de Interesse Social. Tal situação demonstra o processo de periferização da população de baixa renda mesmo nas pequenas e médias cidades, gerando a demanda por investimento público em infraestrutura (Silva & Fleury, 2013).

Nessa mesma perspectiva, Gonçalves e Fleury (2020) realizam estudo de caso de conjunto habitacional do PMCMV -Faixa 1 em Sarandi, periferia da cidade de Maringá- PR, através de entrevistas com os beneficiários do programa pós-ocupação. A partir disso, os autores citados acima concluíram que houve re-segregação habitacional, considerando que Sarandi já periférica e segregada foi internamente segregada com a implantação de empreendimentos do PMCMV em bairros longínquos e com pouca infraestrutura.

Em Sarandi repetiu-se a lógica imobiliária rentista, tanto em relação à localização dos empreendimentos da Faixa 1 como da qualidade construtiva da moradia. Tal situação foi promovida pela liberdade de ação do setor privado e o papel diminuto do município de legalizar o empreendimento e selecionar os beneficiários. Como consequência disso, há espraiamento do tecido urbano e segregação socioespacial (Gonçalves & Fleury, 2020).

No mesmo sentido, Sousa (2017) revelou que o direito à moradia digna e adequada não teve atenção devida em relação aos direitos à mobilidade, lazer, infraestrutura e acesso aos serviços públicos no município de Picos, cidade de médio porte no semiárido do Piauí. Sousa (2017) argumenta que a regulação urbanística e fundiária não foi considerada como prioridade na ocupação do espaço, que se deu a partir dos interesses do mercado privado.

A repercussão da mobilidade e periferação promovidos pelos empreendimentos do PMCMV na área conurbada de Florianópolis- SC foi investigada por Souza e Sugai (2018). Os autores mencionados concluem que o PMCMV contribuiu para a periferação urbana; caracterizada por periferias monofuncionais, fora de áreas urbanizadas e com poucos pontos de comércio e serviços públicos, o que exige intensa movimentação dos seus moradores.

Os impactos desses empreendimentos localizados longe dos centros urbanos são a necessidade de investimentos do poder público em transporte coletivo onerosos e com baixa eficiência e custos públicos com a construção e manutenção dos equipamentos públicos destinados à atender os moradores dos novos empreendimentos em áreas isoladas (Souza & Sugai, 2018).

O PMCMV nas pequenas cidades estuarinas do rio Amazonas, em especial a cidade de Ponta de Pedras no Pará, apresentou os mesmos problemas apontados nas cidades brasileiras: periferação e marginalização da população de baixa renda. Os autores do estudo destacam a dicotomia entre a política habitacional e a realidade do Programa em Ponta de Pedras, considerando que o local de construção das unidades habitacionais fica a 8km do centro da cidade, fora do perímetro urbano da cidade, reproduzindo o padrão de centro-periferia das grandes cidades brasileiras (Rangel, Costa, Prado, Montoia & Carmo, 2016).

3.3 PROTAGONISMO DA POLÍTICA ECONÔMICA

Neste item, as produções acadêmicas aqui incluídas têm em comum as conclusões sobre o protagonismo das construtoras e dos interesses do mercado imobiliário, em detrimento das políticas social, urbana e habitacional.

Marques (2018) afirma que o PMCMV foi elaborado em descompasso com a reforma urbana, haja vista que promove o acesso à moradia através da construção de novas habitações. Marques (2018) afirma também que as construtoras, com objetivos meramente lucrativos, apresentaram catálogos de diferentes faixas de renda para o imóvel se encaixar na renda do beneficiário do programa.

Assim concluem também Neto, Moreira e Schussel (2012) quando alegam que existe um conflito entre os interesses econômicos do setor da construção civil e a habitação de interesse social, haja vista a escassez de pontos de aderência entre as diretrizes da Política Nacional de Habitação e a implementação do PMCMV.

No estudo sobre análise da inserção urbana de um empreendimento do PMCMV em Salvador, os autores salientam que os desafios do programa estão relacionados à dupla orientação do programa: combate ao déficit habitacional e estímulo à economia. O modelo adotado de financiamento não é adequado para as famílias de baixa renda e de grande vulnerabilidade social, comprometendo a sustentabilidade do programa. Enfatizam, ainda, que o modelo orientado para o mercado faz com que as moradias se tornem mercadoria para as construtoras, o que é incompatível com a finalidade social do programa (Andrade Prudente & Siqueira Leiro, 2017).

Por seu turno, Vasconcellos (2015) analisa os impactos territoriais resultantes da implementação do PMCMV em três municípios limítrofes no Rio Grande do Sul. As entrevistas realizadas pelo pesquisador acima mencionado apontam aspectos positivos percebidos pelos atores envolvidos, entre eles a geração de novos postos de trabalho e dinamismo econômico na região. Por outro lado, as entrevistas apontam aspectos negativos relacionados à periferização e expansão urbana, em função de alterações promovidas durante a implementação do programa para atender interesses privados (empresas da construção civil), como alterações em índices construtivos e expansão de perímetro urbano. Outros aspectos negativos apontados pelos entrevistados foram distorções na seleção dos beneficiários.

Vasconcellos (2015) destaca, ainda, que apesar do número de unidades habitacionais financiadas superar o déficit habitacional dos municípios estudados, não atendeu à demanda

levantada para a população de renda familiar de até 3 salários mínimos - Faixa 1. Ou seja, segundo o autor, os recursos do programa foram utilizados para atender as Faixas de renda 2 e 3, mais rentáveis para o sistema financeiro e para os interesses das empresas da construção civil. O autor citado aponta, também, que o PMCMV pode ter sobrevalorizado os preços dos imóveis e acelerado desordenadamente a expansão urbana nos municípios estudados.

Por fim, Vasconcellos (2015) destaca que ao longo da história das políticas públicas habitacionais no Brasil observa-se a priorização de aspectos não relacionados ao provimento da habitação, tais como geração de empregos, aquecimento econômico em período de crise, atendimento aos interesses de grupos com influência política e expansão de área privilegiada da cidade com a retirada de famílias de baixa renda para áreas mais distante do centro urbano. Em resumo, Vasconcelos (2015) afirma que o PMCMV é a continuidade desse modelo de especulação fundiária e imobiliária, tendo em vista que alavancou o setor da construção civil e privilegiou os beneficiários elegíveis de maior renda.

No mesmo sentido, Abrão (2022) aponta que o PMCMV manteve a tradição das políticas habitacionais implementadas no país, que se baseiam no acesso à casa própria para a população de baixa renda com objetivo de redução do déficit habitacional. Abrão (2022) assevera que o viés econômico se sobrepõe aos objetivos sociais da política habitacional, tendo em vista que nas justificativas apresentadas no projeto de lei de criação do PMCMV o déficit foi citado de forma secundária, a principal justificativa estava no aquecimento da economia através de mecanismo de estímulo da cadeia produtiva do setor da construção civil.

Sendo assim, as externalidades observadas pela ênfase dada ao setor econômico SÃO a valorização média dos imóveis no país em mais de 170,48% e do índice nacional da construção civil (INCC) em 61,6%, no período de 2009 a 2015 (Abrão, 2022).

No entendimento de Andrade (2018) o PMCMV aumentou o número de pessoas inseridas no mercado do crédito imobiliário, o que representa a atuação do Estado garantindo práticas patrimonialistas e a reprodução do sistema de capital.

Ainda de acordo com Andrade (2018), a redução do déficit habitacional, em Sergipe e no Brasil, até 2014, na Faixa 1 foi irrisório, tendo em vista que as moradias do PMCMV foram distribuídas de acordo com os interesses dos poderes políticos locais.

Similarmente, Santos (2017) conclui que o PMCMV não alcançou os objetivos esperados, haja vista que houve aumento no déficit habitacional no período de 2008 a 2013. Além disso, o aumento do preço dos imóveis, em função da expansão da oferta de crédito habitacional e entrada de novos tomadores de crédito imobiliário, famílias de baixa renda são efeitos adversos do PMCMV (Santos, 2017).

Sampaio (2015) destaca que o modo de produção do PMCMV segue a lógica mercantil do solo e do espaço urbano e impulsiona a construção de moradias populares para as franjas da cidade, onde a urbanização ainda não chegou.

Sampaio (2015) constatou que as construtoras definiram em São Leopoldo - RS não apenas a localização dos empreendimentos, mas também a tipologia e qualidade das edificações. A autora mencionada afirma, também, que o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) incorre em erros semelhantes aos do período do BNH, modelo que promove a segregação socioterritorial e a precariedade urbana.

No campo da geografia humana, Borges (2013) investigou o papel do PMCMV nas condições de moradia e organização do espaço na cidade de Aguas Lindas de Goiás, cidade dormitório que mantém com Brasília o uso dos serviços públicos. Borges (2013) constata que a política pública tende a privilegiar a dimensão econômica, no entanto, a casa própria tem um papel sobre a subjetividade e identidade dos moradores, a casa e o ambiente urbano resultam num símbolo de conquista social, muito mais significativo do que a aquisição de um bem.

Borges (2013) conclui que aplicar as leis de mercado para as operações de aquisição da casa própria para a população de menor poder aquisitivo resultou em unidades habitacionais padronizadas, sem considerações sociais, culturais, e construídas normalmente em terrenos de baixo custo e afastados dos centros urbanos.

No entendimento de Bezerra (2014) o PMCMV segue a lógica do mercado e as unidades habitacionais produzidas são consideradas mercadorias, isso explica porque o programa tem atendido principalmente a classe média e os interesses do empresariado da construção civil em Igarassu PE.

Na visão de Balbino (2013), o governo federal, ao implementar um programa habitacional de nível nacional na magnitude do PMCMV, exerce influência sobre os direitos de ordem econômica e ambiental. Balbino (2013) alega que o PMCMV não levou em consideração os aspectos locais e a necessidade de realização de estudos prévios de impacto ambiental.

Em avaliação realizada sobre políticas habitacionais de interesse social no Distrito Federal, os autores concluem que é necessário a inserção social dos programas de habitação de interesse social no país, a partir da promoção das oportunidades de emprego e renda nas proximidades dos novos bairros, o que garante a permanência no local. (De Amorim Madoz; Magalhães, 2018).

Por sua vez, Breda (2018) discute a apropriação dos indicadores do déficit habitacional pelo capital imobiliário com objetivo de obter lucro a partir de uma política

pública. Conforme Breda (2018), o contexto da política pública empreendida no governo lulista, entre elas o PMCMV, é de convergência entre política social sem romper com a lógica neoliberal.

No entanto, ainda segundo Breda (2018), o público alvo proposto pela lei que criou o PMCMV é distorcido em benefício do mercado imobiliário. Para ilustrar isso, o autor afirma que a Faixa 1 do programa, que concentra 90 % do déficit habitacional, recebeu apenas 39% das unidades habitacionais de 2009 a 2016. Assim sendo, houve cooptação da política habitacional pelas classes com maior renda através do financiamento pelo PMCMV.

Ainda de acordo com Breda (2018), a preocupação da Caixa Econômica Federal- CEF é com os interesses do mercado imobiliário e que tal conduta pode entrar em conflito com a habitação de interesse social. O autor cita que, de acordo com estudo realizado pela Caixa Econômica Federal, a demanda habitacional referente a 2009 se concentra na faixa de renda entre 3 a 10 salários mínimos (47,15%), sendo a demanda habitacional representada pela necessidade de pessoas de formarem um novo arranjo habitacional e a demanda por novos domicílios por não atenderem as condições de habitabilidade, incluindo domicílios que poderiam ser reformados ou a infraestrutura urbana do entorno readequada.

Por sua vez, com objetivo de verificar a correlação entre instrumentos de planejamento e o número de unidades contratadas no âmbito do PMCMV nos municípios brasileiros, Klintowitz (2016) fez um exercício estatístico com dados de contratação da Fase 1 do PMCMV. A conclusão da citada autora é de que não existe correlação da existência de instrumentos urbanísticos de planejamento (exigidos no SNHIS) e o maior número de contratações do PMCMV. O sucesso do programa, conforme Klintowitz (2016), se deve à disponibilidade de terras nas periferias das cidades - menos valorizadas, ou seja, as construtoras seguem a lógica do mercado para definir os locais de construção das novas habitações e não os instrumentos de planejamento urbano.

As faixas de renda mais baixas foram incluídas no PMCMV em atendimento à demanda do Ministério das Cidades, mas a concessão de subsídios do governo se concentrou nas faixas de renda mais altas, que necessitavam menor valor proporcional de subsídio por unidade habitacional e podiam arcar com um financiamento imobiliário. Ou seja, o atendimento aos beneficiários é realizado de acordo com os interesses dos formuladores e implementadores do programa (Klintowitz, 2016).

Por fim, Klintowitz (2016) alega que o setor privado é responsável por operacionalizar o programa, haja vista que as construtoras definem a cidade, o terreno, o projeto e aprovam o

empreendimento junto ao órgão municipal, restando ao setor público o papel de financiador e organizador da demanda.

De acordo com Wenceslau (2020), a população negra é quem figura nas piores estatísticas do déficit habitacional. A autora argumenta que no município do Rio de Janeiro, a maior parcela dos beneficiários da Faixa 1 são pessoas negras, bem como que os empreendimentos construídos para essa população estão localizados em regiões da cidade com baixo desenvolvimento socioeconômico.

Sendo assim, o PMCMV enfatizou as diferenças sociorraciais no espaço urbano, na medida em que a população negra foi inserida precariamente no programa. A partir disso, a autora propõe que sejam implementadas políticas públicas que deem conta das especificidades e dificuldades geradas pelos racismos estrutural e institucional (Wenceslau, 2020).

Gobbato e Piccinini (2017) propõem uma reavaliação do PMCMV como política habitacional, haja vista que o forte papel do setor da construção civil não contribuiu para a promoção da justiça socioespacial, haja vista que o programa se propõe a solucionar a questão do déficit habitacional em paralelo ao desenvolvimento econômico por meio da geração de empregos e crescimento da indústria da construção civil. Segundo Gobbato e Piccinini (2017), delegar ao setor privado as decisões sobre a implementação do programa habitacional resultou em baixa qualidade dos empreendimentos, com localizações inadequadas e longe dos serviços públicos.

3.4.PARTICIPAÇÃO DOS ATORES

Os autores selecionados nesta classe discutem o papel dos diversos atores (Governo Federal, Municípios, Caixa Econômica, empresas da construção civil e sociedade civil) na formulação e implementação do Programa

Sampaio (2015) analisou a implementação de habitacional do PMCMV em São Leopoldo-RS, constatando a ausência de participação de conselhos ou da sociedade, no intuito de tornar as decisões sobre a política habitacional mais apropriadas às necessidades da população de baixa renda. Sampaio (2015) constatou, também, tensões geradas na convivência no novo condomínio entre as famílias oriundas de diferentes regiões, revelando que o setor técnico social da prefeitura falhou no acompanhamento das transferências das famílias e na organização do novo condomínio.

Ainda no entendimento de Sampaio (2015), houve um aporte considerável de recursos da União que somados aos recursos do FGTS podem modificar quantitativamente e qualitativamente o sistema de crédito habitacional, no entanto, a participação do poder público municipal ficou restrita à aprovação dos projetos, estabelecidos por um código de obras do programa, e que sofrem alterações conforme o interesse do mercado imobiliário. Sendo assim, conforme o citado autor, a incapacidade dos municípios de gerenciar o uso e ocupação do solo é apontado como um grande desafio a ser vencido.

No mesmo sentido, Souza (2017) afirma que a participação permanente da sociedade civil no processo de planejamento e avaliação das políticas habitacionais é fator decisivo para a conquista da classe trabalhadora aos direitos sociais, entre eles o da moradia.

A participação da sociedade civil também teve destaque na pesquisa sobre as interações da rede de atores locais e como o contexto interfere na implementação do PMCMV em municípios de Minas Gerais. Diferentes atores estão envolvidos, direta ou indiretamente, na implementação do programa, no entanto, existe predominância de grupos de interesse, deixando à margem os atores que representam a sociedade civil (De Souza Moreira; Silveira & Euclides, 2018).

Ainda em relação à pesquisa acima mencionada, os autores constataram que algumas características dos municípios de Minas Gerais inibem a efetividade do programas, entre elas: baixa apropriação do programa pela burocracia local; a inexistência de um órgão multidisciplinar para atuar como coordenador da implementação do programa, essa ausência prejudica a articulação dos entre os atores envolvidos; e por fim, as pressões do mercado imobiliário, econômicas e mercadológicas, enfraquecem as negociações e aumentam o poder de influência das empresas. (De Souza Moreira; Silveira & Euclides, 2018)

De outra ponta, os elementos facilitadores da efetividade do programa são: a existência de corpo técnico capacitado; o engajamento da burocracia na implementação do programa e o conhecimento do programa e do processo de implementação. Os governos municipais são coprodutores do programa, em especial no que se refere às negociações para a construção do conjunto habitacional, cadastramento e seleção das famílias e a condução do Trabalho Social. (De Souza Moreira; Silveira & Euclides, 2018)

Patrício (2017) estudou as contradições entre o projeto político progressista “Lulista” e o afastamento das concepções defendidas pela Reforma Urbana, a partir de uma perspectiva relacional da produção habitacional do Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC- UAP) no Rio de Janeiro com a produção do Programa Minha Casa Minha Vida nas duas modalidades (Empresarial e Entidades).

Na visão de Patrício (2017) os empreendimentos do PAC-UAP no RJ são mais adequados à morfologia dos territórios em comparação com a padronização do PMCMV. O autor aponta, também, que a habitação produzida pelo PAC-UAP obteve resultados mais adequados ao território e às respectivas populações do que a habitação produzida em programas exclusivamente de produção de moradia (PMCMV). Por fim, o autor citado conclui que onde há estruturas estatais com maior capacidade institucional e capital político, percebe-se uma menor subordinação das políticas públicas habitacionais ao capital privado.

Por sua parte, Crubellate, Bulla e Leonardo (2019) realizaram estudo de caso sobre a implementação do PMCMV no município de Maringá - PR e concluíram que os atores públicos locais conseguem implementar o programa de acordo com a realidade local. No entanto, existe fragilidade na coordenação do programa em virtude da ausência de instrumentos formais de entrelaçamento de atividades entre os níveis de governo.

No entendimento de Flach (2016) o PMCMV é mais compatível com objetivos de dinamização da economia do que com a resolução de problemas da política habitacional e urbana, nesse contexto, as administrações locais atuam apenas como regulador dos projetos das unidades habitacionais e não como agente da política de habitação. Conclui o citado autor que o PMCMV subtrai da municipalidade o poder de planejamento e gestão da política habitacional.

No caso do Estado do Tocantins, Duarte e Figueiredo (2015) destacam a necessidade de avançar no sentido de promover um planejamento participativo do PMCMV no Estado, tendo em vista que prevalece a associação do poder público com o capital privado no Estado.

No entendimento de Carvalho (2018), as adaptações ao contexto local interferiram na implementação do programa nos municípios de Guarulhos e Itaquaquecetuba-SP. O Município de Guarulhos possui capacidade institucional instalada, em virtude do histórico das políticas anteriores (quatro gestões anteriores do PT), o que permitiu a maximização dos recursos federais disponíveis do PMCMV- FAR para construção de UH's, o município tem posição de destaque no número de unidades habitacionais contratadas. Além disso, argumenta a autora, a centralidade do tema "déficit habitacional" na agenda pública de Guarulhos foi fator determinante na grande contratação de unidades habitacionais.

Por outro lado, Itaquaquecetuba não possuía histórico de política social de habitação, o que se refletiu na menor quantidade de UHs contratadas, os empreendimentos construídos na cidade foram de iniciativa das construtoras. O Município não influenciou na escolha da localização dos terrenos, ao contrário do município de Guarulhos, no qual a prefeitura priorizou os projetos que maximizam a utilização do terreno com maior número de unidades

habitacionais entregues, com maior área útil, menor prazo de entrega e soluções de sustentabilidade (Carvalho, 2018).

No entendimento de Carvalho (2018), ao direcionar quase a totalidade dos recursos para o PMCMV, o governo federal deixou de lado o modelo proposto pelo Plano Nacional de Habitação- PlanHab, que condicionava o acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social ao desenvolvimento de planos locais e criação de Conselho com participação de entidade públicas e privadas ligadas à área de habitação. Segundo a autora, essa priorização do PMCMV, em detrimento do PlanHab, na agenda governamental prejudicou a gestão participativa e democrática da política.

Loureiro, Macário e Guerra (2015) realizaram estudo que examinou os arranjos político institucionais do PMCMV, com objetivo de identificar se garantem a participação ampla dos atores envolvidos e se favorecem a implementação e alcance das metas do Programa. Os autores constataram que o programa não foi politicamente legitimador à medida que os movimentos sociais e os especialistas em temas urbanos não tiveram suas demandas atendidas.

Portanto, o arranjo institucional do PMCMV atendeu aos interesses econômicos e de curto prazo do empresariado da construção civil. Por outro lado, os autores acima destacam que o PMCMV teve orientação de capacitar a burocracia dos municípios e algumas exigências ambientais e urbanísticas foram atendidas. Ou seja, a despeito das limitações do arranjo institucional adotado, o programa teve alguns avanços institucionais, entre eles a criação de secretaria no Ministério das Cidades voltada para a habitação de interesse social. (Loureiro; Macário & Guerra, 2015).

Leonardo e Teixeira (2019) constataram que o PMCMV é uma política *top down*, tendo em vista que os municípios se comprometem a implementar a política formulada pelo ente federal sem espaço para articulações. Além disso, no Termo de Adesão ao programa o município se compromete a garantir a infraestrutura, organizar e garantir a demanda e complementar o investimento. Por fim, os autores mencionados alegam, ainda, que a literatura sobre o tema tem enfatizado o papel preponderante do governo federal e construtoras, relegando papel menos significativo aos entes subnacionais.

Por seu turno, Klintowitz (2016) aponta que no período em que o PT esteve na gestão do governo federal formou-se uma dupla agenda: reforma urbana com gestão participativa e descentralizada e promoção do setor imobiliário através de financiamento público de produção de unidades habitacionais. A autora destaca que é uma característica do lulismo

atender às demandas de todos os atores, mesmo que de forma assimétrica, com objetivo de aumentar os ganhos políticos.

Posto isto, o governo petista estruturou o programa a partir de negociações de movimentos sociais e o setor produtivo da construção civil. O arranjo institucional do PMCMV manteve modelo proposto pela plataforma do movimento da reforma urbana como direção moral (utópico) da política, no entanto, atendeu majoritariamente o empresariado da construção civil e mercado imobiliário, em detrimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Nacional de Habitação Social que teve seus recursos esvaziados de 2003 a 2010 (Klintowitz, 2016).

Servidores da Caixa Econômica Federal afirmam que as contratações não obedeceram os critérios de priorização dos municípios da Lei de criação do PMCMV, ou seja: desoneração fiscal, doação de terrenos e implementação do Estatuto da cidade. O que foi levado em conta foram os interesses privados de apresentar projetos em cidades em que o negócio seria mais lucrativo. Ou seja, o preço da terra influencia diretamente a quantidade de unidades habitacionais contratadas no município (Klintowitz, 2016).

Por sua vez, Wünsch (2017) realizou estudo de caso qualitativo sobre implementação do PMCMV, Faixa 1, em Porto Alegre, voltado para os os burocratas de nível de rua, os técnicos sociais. O trabalho técnico social consiste em promover espaços que permitam a participação social. No entanto, na prática, considerando tudo já vem definido no desenho institucional do PMCMV, há pouco espaço para a efetiva participação social. Ou seja, o desenho institucional do PMCMV tem influência sobre as limitações e potencialidades do Trabalho Técnico Social. O desenho institucional não envolve nenhuma discussão sobre o direito à cidade, uma vez que estimula o modelo de grande concentração de unidades habitacionais. Em razão disso, o trabalho técnico social não consegue promover o direito à moradia e à cidade efetivamente.

No entendimento de Viana (2017) há duas duas racionalidades distintas no PMCMV, arranjo Estado-setor da construção civil e arranjo Estado-organizações da sociedade civil. O autor estudou o comportamento dos atores envolvidos no PMCMV Entidades, no âmbito federal, diante das controvérsias do programa. De acordo com Viana (2017), o PMCMV-Entidades mostra-se como uma controvérsia dentro do contexto habitacional brasileiro, onde as construtoras têm assumido o protagonismo.

Viana (2017) pontua, ainda, que dificilmente a Habitação de Interesse Social sairia do papel caso os burocratas da União não tivessem mobilizado as experiências e conhecimento dos atores da sociedade civil. Tal interação também contribui para a formação de um

“ativismo burocrático” com interesse pela temática de direito social à moradia. Por fim, Viana (2017) destaca a forte atuação desses burocratas na mediação política do PMCMV Entidades em virtude da capacidade de transitar por vários campos, transformando a informação fragmentada e dispersa em um problema político estruturado e passível de negociações com objetivo de obter soluções.

3.5 METODOLOGIAS DE PESQUISA SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

As produções acadêmicas analisadas neste item destacaram nas suas considerações finais, matéria prima do *corpus* textual para análise no sistema Iramuteq, a metodologia de pesquisa utilizada, não necessariamente chegando às mesmas conclusões ou evidências sobre o PMCMV. Percebe-se aqui, que as produções acadêmicas resumidas neste item utilizaram uma diversidade de metodologias e áreas de conhecimento para desenvolver estudo sobre o Programa Minha, Casa Minha Vida, conforme apresentado neste item.

Na perspectiva da percepção dos beneficiários, Lima (2020) realizou estudo comparativo entre dois empreendimentos do PMCMV em municípios da Região Metropolitana de Natal- RN. O pesquisador utilizou procedimentos de pesquisa documental e pesquisa qualitativa, sendo consideradas as dimensões técnica e política, sendo que cada dimensão abarcou uma série de indicadores e categorias. O principal destaque foram as dificuldades em fazer avaliação de políticas públicas sob a perspectiva dos usuários, tendo em vista o esforço metodológico para captar a subjetividade das percepções.

Na mesma perspectiva, a percepção da população beneficiada pelo PMCMV é destacada como importante instrumento para subsidiar mudanças nas ações dos governos municipais na implementação do programa, conforme autores que realizaram estudo em conjuntos habitacionais no município de Viçosa -MG, a partir de metodologias qualitativas e participativas (De Lima Campos & Cristhina Resende, 2020).

Em outro estudo, foi realizada a análise da eficácia social de dois conjuntos habitacionais do PMCMV em Viçosa- MG, por meio do levantamento de dados primários na Secretaria de Políticas Sociais do município, aplicação de questionários e observação direta nos conjuntos habitacionais. Os autores afirmam que os dois empreendimentos analisados não alcançaram a eficácia do ponto de vista social (acesso a serviços de educação, saúde e mobilidade). Por fim, os autores, cientes que os casos não podem ser generalizados, enfatizam

que o objetivo da pesquisa é lançar luz sobre o debate de novas formas de produção habitacional (Carvalho e Stephan, 2016)

Em outra pesquisa realizada em Viçosa- MG, De Souza Moreira e Silveira (2015) construíram indicadores de desempenho do PMCMV- FAR, fundamentados na satisfação dos beneficiários, quais sejam: moradia, conjunto e entorno. Os autores mencionados alegam que a construção de indicadores é um recurso metodológico importante na gestão e na avaliação do desempenho de programas sociais.

Posteriormente, os autores citados acima, expandiram o estudo a partir da perspectiva dos beneficiários para oito municípios de Minas Gerais. Doravante entrevistas com 110 famílias, constatou-se que em relação à unidade habitacional os beneficiários de moradias horizontais ficaram mais satisfeitos. Em relação à segunda fase do programa, os participantes demonstraram maior satisfação tanto com a unidade habitacional quanto com o conjunto. No que diz respeito ao entorno, os entrevistados apontaram insatisfação com a infraestrutura e acesso à cidade (De Souza Moreira & Silveira, 2017).

Ainda sob essa perspectiva, Nascimento (2021) analisou a experiência do morar a partir da percepção de beneficiários do PMCMV em três empreendimentos em Belo Horizonte-MG, com objetivo de identificar as potencialidades e limitações da política pública habitacional. A pesquisa de cunho qualitativo, focalizada no momento pós-ocupação, identificou a satisfação com a unidade habitacional, residencial e rede de serviços. No entanto, o atendimento da assistência social, o transporte coletivo, serviços de saúde e o acesso ao comércio local foram avaliados como insatisfatórios.

Por sua vez, De Menezes (2015) faz o cruzamento de dados quantitativos e qualitativos das seguintes fontes: Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do PMCMV, realizadas pelo MCID e pelo Ipea com beneficiários incluídos na faixa 1 ; e em entrevistas realizadas em Salvador no Residencial Jardim Cajazeiras, também destinado à faixa. Conforme o autor, a metodologia da pesquisa qualitativa desenvolvida entre 2013 e 2014 mostrou-se como uma possibilidade de avaliar o PMCMV de forma transdisciplinar.

A pesquisa citada acima aponta a dualidade existente entre a percepção dos beneficiários do PMCMV em relação à unidade habitacional e o acesso à cidade. Os beneficiários entrevistados do residencial Jardim Cajazeiras em Salvador demonstram satisfação em relação à unidade habitacional e percepção negativa em relação ao acesso de serviços urbanos. (De Menezes, 2015)

Em outra pesquisa, a qual incluiu as percepções de outras dos atores envolvidos, além dos beneficiários - gestores, construtora e agente operacional -, Wittmann (2019) analisou o

PMCMV, com objetivo de verificar os pontos positivos e negativos de efetividade do programa e propor melhorias. A autora destaca que conhecer a percepção dos usuários pode subsidiar os gestores públicos no aperfeiçoamento da política pública. A partir das evidências da pesquisa, a autora citada elaborou cartilha para melhoria do programa e propôs que a pesquisa seja replicada em diferentes cidades e empreendimentos a fim de que sejam comparadas em outros contextos socioeconômicos.

Ainda em relação ao estudo acima mencionado, foi apontada a importância da incorporação da percepção dos beneficiários na avaliação do programa, bem como a possibilidade de triangulação da avaliação com o ponto de vista de outros atores para que se possa ampliar a avaliação e propor correções na execução do programa. Por fim, sugere-se que sejam realizadas avaliações comparativas, haja vista que o contexto influencia na percepção dos beneficiários (De Souza Moreira & Silveira, 2017).

Por sua vez, Gobato (2016) avaliou a contribuição do PMCMV em Porto Alegre- RS, no período de 2009 a 2014, em 7 dos 51 empreendimentos produzidos no período, para a promoção da justiça social na cidade através da garantia de oportunidades de desenvolvimento humano. Para o estudo em questão, a justiça social foi medida a partir de indicadores relativos ao acesso à moradia, educação, assistência à saúde, lazer, transporte e trabalho. O mencionado autor concluiu que a promoção da justiça social é parcial, haja vista que o programa provê a moradia, mas não garante o acesso a todos os serviços públicos.

No campo de conhecimento da psicologia e sob a perspectiva da qualidade de vida dos beneficiários, a partir da Escala Brasileira de Qualidade de Vida, composta por oito hipóteses, desenvolvida por Menezes (2017) para avaliação de programas sociais, cento e vinte e seis participantes, e cento e vinte e três não participantes do programa no estado do Rio de Janeiro responderam a questionários sobre o PMCMV (Menezes & Mourão, 2017).

A partir dos questionários utilizados na coleta de dados do estudo acima mencionado, os autores constataram que o PMCMV tem influência na melhoria da percepção de melhoria da qualidade de vida nos seguintes aspectos: Condição Financeira, Relação Familiar, Trabalho e Emprego, Acesso a Recursos de Qualidade, e Hedonismo. Por outro lado, no que se refere aos aspectos Aceitação Social, Esperança no Futuro e Condição Física e de Saúde os participantes do PMCMV não têm melhor percepção da qualidade de vida que os não participantes. Por fim, os autores concluíram que a pesquisa amplia a área de contribuição da Psicologia para a avaliação de políticas públicas na área social (Menezes; Mourão, 2017).

Por sua vez, Alano (2018), também buscou incorporar a subjetividade, ou aquilo que não consegue ser medido de forma mais objetiva, por meio de pesquisa qualitativa de corte

etnográfico no estudo exploratório sobre o PMCMV- Entidades na cidade de São Leopoldo, RS. A apresentação dos resultados da pesquisa da autora se deu de forma narrativa.

Com objetivo de entender o processo de produção urbana pela Entidades Organizadoras, na Região Metropolitana de Porto Alegre, Mudo (2017) fez o desenho institucional do PMCMV Entidades. Com objetivo de analisar os fatores que motivaram as decisões de cada Entidade Organizadora envolvida, a pesquisadora realizou entrevistas com cooperativas. A autora destaca que a modalidade Entidades tem sido pouco estudada, portanto aponta a contribuição da pesquisa para ampliar os estudos sobre o Programa no Estado do Rio Grande do Sul.

Ainda no que diz respeito à modalidade Entidades, foi realizada pesquisa com objetivo de investigar a implementação da modalidade em Conselheiro Lafaiete- MG, através do emprego da *Policy Network*. Conforme citada pesquisa, o entendimento das dimensões históricas, político-institucionais e sociais fornece subsídios para compreender a implementação da política. Apesar da implementação da modalidade Entidades ser baseada no seu desenho institucional, a forma de interação entre os atores envolvidos, disputas e acordos, interferiu na sua execução. Ou seja, a execução do programa foi moldada pela trajetória dos agentes locais envolvidos e pelo contexto político institucional dos atores públicos (Euclides, Silveira, de Campos, & Tavares, 2022).

Similarmente, a partir da análise de uma série de dados empíricos e de referências bibliográficas Nascimento (2017) concluiu que os resultados do PMCMV, tanto os de ordem econômica, quanto aqueles de caráter social, dependem, em boa medida, das condições locais. Por exemplo, em Mossoró-RN houve a valorização dos imóveis e valor da terra e observou-se a periferização, segregação da população de baixa renda e não contemplação em termos quantitativos na produção de habitações de interesse social, apesar de ter dinamizado a economia.

Por sua vez, Martins e dos Santos (2022) identificaram quais foram as externalidades na implantação de dois residenciais em Volta Redonda- RJ do ponto de vista dos não residentes. Os autores destacam as limitações do planejamento e das rotinas sistemáticas de acompanhamento do PMCMV que incorporem os beneficiários e demais pessoas impactadas.

Por seu turno, no campo da Direito aplicado à políticas públicas, Moreira e De Castro (2020) buscaram investigar o programa através da metodologia de Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), que consiste na apresentação de dados com objetivo de conhecer a realidade empírica para constatar a fruição de direitos pelos beneficiários. Ainda no campo do Direito, Chilvarquer (2019) apresenta um exemplo da utilização do “Quadro de Referência

para Análise Jurídica de Políticas Públicas” (Bucci, 2015) no exame da implementação do PMCMV- Faixa 1 em São Paulo, que teve como objetivo fortalecer o diálogo acadêmico sobre o programa no campo do direito.

No campo do conhecimento da arquitetura e urbanismo, Villa, Saramago e Garcia (2016) realizaram avaliação de pós-ocupação de dois conjuntos habitacionais de Uberlândia - MG, na modalidade FAR. Tal metodologia para avaliação pós ocupação pode ser replicada em avaliações de âmbito nacional.

Ferrer (2014) trabalhou com a hipótese de inadequação do conceito de morar do PMCMV, considerando que é uma política econômica, as variáveis de mercado assumiram o papel de produção da moradia. O autor utiliza dois campos teóricos, projeto arquitetônico e política, para avaliar a experiência do morar do PMCMV.

De Souza Moreira e Silveira (2018) se propõem a investigar a cadeia de causalidades inseridas no desenho do PMCMV, por meio da Teoria do Programa, com objetivo de sistematizar elementos teóricos e fornecer insumos para futuras avaliações, embora o modelo tenha sido construído com base na modalidade FAR, pode ser utilizado para o processo de teorização de outras Modalidades e Faixas do PMCMV.

A metodologia de Análise Envoltória de Dados-DEA foi utilizada para análise da eficiência do PMCMV, no período de 2009 a 2014, dado o objetivo do programa de reduzir o déficit habitacional. As conclusões são que i) não houve distribuição dos recursos do programa de acordo com o déficit habitacional da unidade da federação, ii) as Faixas de renda 2 e 3 somaram os maiores montantes investidos e iii) houve aumento no déficit habitacional na Faixa de renda 1 (Euclides; Silveira & De Souza Moreira, 2017a).

No que diz respeito à modalidade Oferta Pública em Minas Gerais, entre 2009 e 2010, houve eficácia na sua implementação, tendo em vista que houve vinculação do déficit habitacional dos municípios e a distribuição dos recursos no Estado (Euclides, Silveira e De Souza Moreira, 2017b).

Por fim, apresenta-se as produções acadêmicas que realizaram levantamento bibliográfico e revisão da literatura sobre o PMCMV. Da Silva (2017) em estudo bibliométrico realizado em 31 artigos publicados em periódicos de Administração e Administração Pública, entre 2011 e 2015, identificou a predominância de trabalhos realizados no país, de trabalhos empíricos e de métodos qualitativos.

A produção acadêmica que versa sobre política habitacional brasileira, no período de 1964 a 2014, na área de Administração e outros campos de conhecimento que abrangem as Ciências Sociais Aplicadas, foi objeto de estudo. Entre as constatações, verificou-se o

emprego de estudos avaliativos sobre o PMCMV executados no nível local (Pazolini Dias Rodrigues, & De Souza Moreira, 2017).

No estudo acima mencionado constatou-se: i) a convergência de estudos científicos relacionados à avaliação dos resultados do programa no âmbito das municipalidades, ou seja, tem poucos estudos divulgados sobre as etapas de agenda, formulação e implementação; ii) que os estudos têm foco na provisão habitacional, com pouca produção envolvendo os aspectos como a reforma e a regularização fundiária; e iii) o predomínio de estudos no âmbito urbano, há poucos estudos contemplando a realidade da habitação rural (Pazolini Dias Rodrigues, & De Souza Moreira, 2017).

Em outra revisão de literatura, a produção científica nos 10 anos de PMCMV foi objeto de pesquisa, sendo constatado, em síntese: o caráter multidisciplinar da pesquisa; a baixa difusão internacional sobre o tema (a maioria dos estudos foram publicados por pesquisadores brasileiro de instituições públicas); a preponderância de abordagens qualitativas (em especial o estudo de caso) e os temas mais comuns foram: a inserção dos habitacionais no espaço urbano, análise dos habitacionais entregues, gestão da política pública habitacional e financeirização do acesso à moradia (De Souza Moreira; Euclides & Martins, 2021).

Ainda em relação ao estudo acima, no que se refere às principais conclusões das produções científicas nos 10 anos do PMCMV, constatou-se em síntese: a reprodução de antigos modelos de produção de moradia para população de baixa renda; massificação dos projetos para atendimento de multiplicidade de arranjos familiares; atendimentos dos interesses das construtoras e necessidade de se aperfeiçoar os mecanismos de gestão, em especial pelos municípios (De Souza Moreira; Euclides & Martins, 2021).

3.6 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Com base na revisão da literatura produzida em uma década pode-se concluir que o PMCMV repetiu alguns equívocos da política habitacional do BNH. Ao privilegiar os interesses da indústria da construção civil e do mercado financeiro, em detrimento da reforma urbana, reproduziu a lógica da segregação socioespacial da população de baixa renda. As produções acadêmicas mencionadas no item 3.2 apontam que os empreendimentos destinados à Faixa 1 do programa foram construídos em áreas afastadas dos centros urbanos e com pouca infraestrutura. Isso resultou na segregação socioespacial da população de baixa renda e em custos adicionais para o poder público.

O padrão de periferização foi constatado em estudos de caso realizados nos empreendimentos construídos em Igarassu - PE; Teresina e Picos - PI, Ponta de Pedras - PA, Goiânia e Águas Lindas de Goiás - GO; nas Regiões Metropolitanas Vitória - ES, Florianópolis - SC e Porto Alegre- RS; em municípios de médio porte do Rio Grande do Sul - Passo Fundo, Marau, Carazinho, Santa Cruz do Sul, Erechim, Lajeado e São Leopoldo; em municípios do Rio Grande do Norte - Ceará Mirim, Pau dos Ferros, Mossoró; no Estado do Paraná - Maringá e Sarandi (item 3.2). Além disso, em estudos sobre a percepção dos beneficiários de empreendimentos do PMCMV (item 3.5) nos municípios de Viçosa e Belo Horizonte em MG e Salvador - BA também foi apontado a dificuldade de acesso a serviços urbanos.

A produção de empreendimentos destinados à classe média (Faixas 2 a 3) foram priorizados devido ao maior valor agregado por unidade habitacional. Esse dado aponta que a política pública foi orientada de acordo com a demanda de mercado e não de acordo com a demanda social (o déficit habitacional), conforme objetivo inicial. Ao delegar ao mercado privado decisões sobre a implementação do PMCMV, a União subtraiu dos entes subnacionais o poder de gestão da política habitacional (item 3.3).

Nessa perspectiva, o governo federal e as construtoras assumiram um papel preponderante no programa, não restando espaço para os entes subnacionais assumirem um papel mais relevante na condução da política pública. Entretanto, nos municípios onde existem estruturas estatais com maior capacidade institucional há uma menor subordinação das políticas públicas habitacionais ao capital privado (item 3.4).

Após análise da metodologia das produções acadêmicas expostas neste capítulo, percebe-se a ausência de avaliações de políticas públicas que identifiquem a relação causal entre o PMCMV e os resultados de interesse, entre eles a redução do déficit habitacional por município. Uma possível explicação para essa lacuna de pesquisa é a ausência de dados do déficit habitacional por município em período posterior a 2010.

As avaliações de políticas públicas podem ser realizadas antes do início do programa (*ex-ante*), com intuito identificar se está bem delimitado o problema a ser atacado, o público-alvo, as metas e os resultados esperados; ou depois de implementado (*ex-post*), para análise comparativa do público alvo antes e depois da implementação do programa. Em suma, a avaliação de políticas públicas tem como objetivo a melhora dos processos, dos resultados e da gestão com vistas a garantir a eficiência na aplicação dos recursos públicos (Casa Civil da República, 2018).

Em relação às avaliações *ex-post*, Jannuzzi (2016) afirma que a avaliação tem por objetivo aprimorar as políticas públicas, seja em termos do cumprimento dos seus objetivos (eficácia), dos custos de acordo com a complexidade e escala da intervenção (eficiência) e do impacto de forma mais abrangente e duradoura em termos dos benefícios sociais alcançados (efetividade).

Quando se pretende identificar essa relação causal (efetividade) entre política pública implementada e os resultados esperados, a avaliação de impacto é a abordagem mais adequada (BID, 2018). As avaliações de impacto abordam a efetividade de um programa a partir da comparação da situação objeto da política na ausência dele. De acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2018), avaliações de impacto são um tipo de avaliação que procura responder qual o efeito causal sobre um resultado de interesse, ou seja quais mudanças podem ser atribuíveis à implementação do programa.

Para fazer a aferição dessas mudanças atribuíveis ao programa é imprescindível a existência de indicadores sobre o resultado a que se quer alcançar. No caso específico do PMCMV o resultado de interesse é a redução do déficit habitacional, mas como veremos no capítulo 4, seus dados não estão desagregados até o nível de município referente ao período posterior à implementação do programa.

Na ausência de dados do déficit habitacional por município, as Carências Habitacionais Quantitativas - CHQs, indicador habitacional para famílias de baixa renda, pode subsidiar avaliações da implementação do PMCMV para as famílias de baixa renda, ou avaliações *ex-ante*, como dados de linha de base antes da implementação do programa.

No capítulo 4, apresenta-se a origem desse novo indicador habitacional, a metodologia do cálculo das CHQs, e por fim, o resultado desta pesquisa - o cálculo das CHQs para os municípios brasileiros com população acima de 50 mil habitantes, no período de 2012 a 2018.

4 INDICADORES HABITACIONAIS

Tendo compreendido o desenho do PMCMV, que concentrou na iniciativa privada as atribuições de condução da política, os valores relativos às entregas de unidades habitacionais por modalidade e faixa de renda do PMCMV, vamos avançar no conceito de déficit habitacional, haja vista que a redução do valor do índice é resultado de interesse do programa.

Os indicadores sociais fornecem uma fotografia da realidade social, uma representação simplificada desta. A comparação dessas fotografias ao longo do tempo são úteis para avaliar os efeitos, ou ausência de efeitos, nas políticas sociais. Via de regra, servem para subsidiar o planejamento governamental e a formulação e avaliação de políticas públicas (Jannuzzi, 2017).

No Brasil, o principal indicador social na área de habitação é o déficit habitacional, construído com base em dados estatísticos fornecidos pelo IBGE. A concentração do déficit habitacional entre a população de baixa renda, considerando a dificuldade dessa população acessar financiamentos imobiliários, foi mencionada pelo governo entre os motivos para a criação do PMCMV, de acordo com Exposição de Motivos Interministerial nº 33, encaminhada com a Medida Provisória 459/09 ao Congresso Nacional.

Este capítulo apresenta como o déficit habitacional é aferido e como sua metodologia foi adaptada pela Fundação João Pinheiro-FJP para a construção de um novo indicador, as *Carências Habitacionais Quantitativas - CHQs*, com base nos dados do CadÚnico. A FJP calculou as CHQs para os anos de 2018 a 2020, para as áreas urbanas para as unidades da federação, grandes regiões e Brasil.

A partir da metodologia criada pela FJP, esta pesquisa apresenta, por fim, o resultado do cálculo das CHQs para 450 municípios brasileiros, no período de 2012 a 2018, que corresponde ao período de implementação da segunda e início da terceira fase do PMCMV.

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é calcular a CHQs das áreas urbanas para os municípios brasileiros, tal indicador pode ser utilizado em avaliações de impacto da implementação nos municípios do PMCMV (*ex-post*) e em avaliações prévias ao início de programas habitacionais (*ex-ante*) destinados à população de baixa renda.

4.1 DÉFICIT HABITACIONAL

O conceito do déficit habitacional está diretamente ligado à escassez de moradia, por falta de estoque ou pela precariedade da habitação, que por esse motivo precisa ser reposta. Além da dimensão quantitativa, o déficit tem um componente qualitativo: a inadequação do domicílio, o qual não implica a construção de novas moradias, mas adequação do domicílio existente ou a oferta de um serviço público inexistente (FJP, 2018).

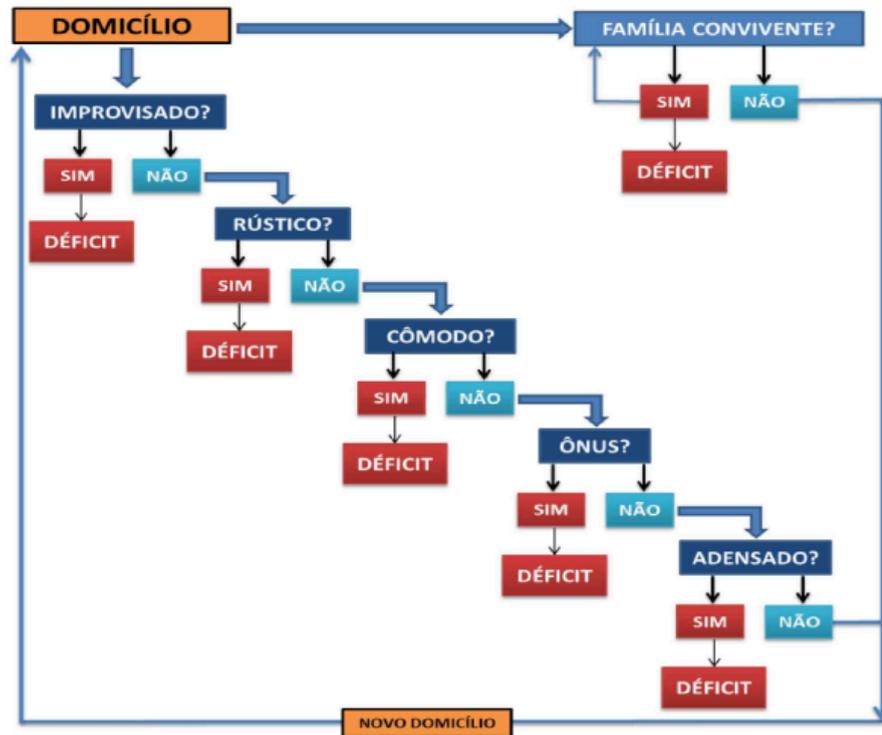
A importância da distinção entre o déficit habitacional quantitativo e qualitativo se deve à necessidade de definição de políticas públicas adequadas para cada carência. Tais indicadores auxiliam a formulação de acompanhamento de políticas públicas na área de habitação.

A metodologia do cálculo do déficit habitacional foi construída em 1995, quando foi publicado o primeiro volume da série Déficit Habitacional no Brasil pela Fundação João Pinheiro (FJP), contratada pela Secretaria Nacional de Habitação, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. A FJP realiza o cálculo do déficit habitacional e inadequação dos domicílios no Brasil utilizando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad (até 2015), Pnad Contínua e Censos Demográficos (para o cálculo do déficit por município), produzidos pelo IBGE, e mais recentemente dados do CadÚnico (desde 2016 para o componente domicílios improvisados).

De acordo com o IBGE (n.d), enquanto a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad (até 2015), de periodicidade anual, pesquisava de forma permanente características gerais da população (educação, trabalho, rendimento, entre outros) para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e nove Regiões Metropolitanas, a Pnad Contínua “propicia uma cobertura territorial mais abrangente e disponibiliza informações conjunturais trimestrais sobre a força de trabalho em âmbito nacional”.

O déficit habitacional é aferido a partir de 3 componentes - habitações precárias, coabitação, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados. Tais componentes são aferidos em ordem e são excludentes, ou seja, se um domicílio se enquadra no componente anterior não será contabilizado no seguinte, mesmo que se enquadre em mais de um critério, conforme esquema abaixo (FJP, 2018).

Figura 05: Esquema de cálculo do déficit habitacional e seus componentes



Elaboração: Fundação João Pinheiro (Déficit habitacional no Brasil 2015/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte : FJP, 2018).

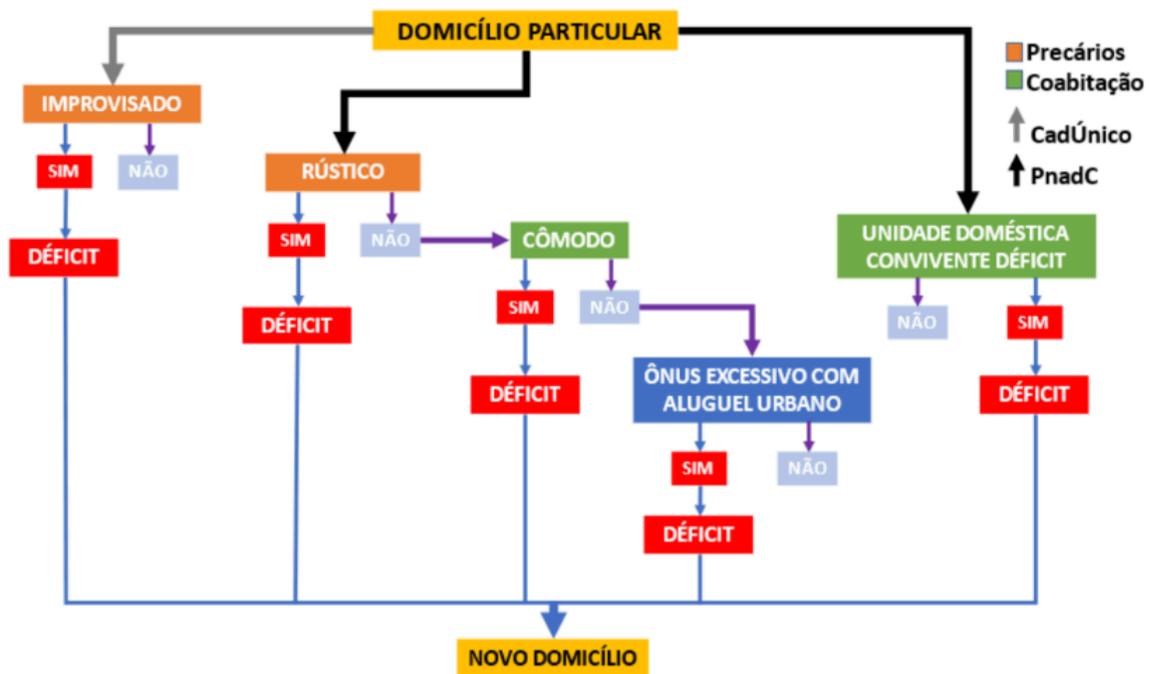
As habitações precárias, são classificadas de duas formas, sendo a primeira os domicílios improvisados, que são os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados e barcos e cavernas, entre outros) e; domicílios rústicos que são os imóveis sem paredes de alvenaria ou outro material adequado, são edificações que provocam desconforto e traz risco de contaminação por doenças. Além das habitações, outros conceitos que compõem os componentes do déficit são a coabitação familiar, o ônus excessivo com aluguel urbano e o adensamento excessivo (FJP, 2015).

A coabitação familiar compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem em junto à outra família no mesmo domicílio e das que viviam em cômodo - exceto os cedidos pelo empregado. O ônus excessivo com aluguel urbano corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que gastam 30% ou mais de sua renda com aluguel.. Por fim, é considerado adensamento excessivo de moradores o número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório, em apartamentos e casas alugadas. (FJP, 2015).

A partir de 2016, a Pnad foi substituída pela PnadC, conforme anteriormente mencionado. Um dos impactos da mudança para a PnadC foi a supressão da variável que permitia o cálculo dos domicílios improvisados, em consequência disso a FJP passou a utilizar a mesma variável do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Além disso, também a partir de 2016, o adensamento excessivo de domicílios alugados passou a compor os critérios de identificação de unidades domésticas conviventes déficit (ver figura abaixo). Sendo assim, o déficit habitacional passou a ser aferido a partir da soma de três componentes: habitação precária (domicílio improvisado ou rústico), coabitação (unidade doméstica convivente ou domicílio cômodo) e ônus excessivo com aluguel urbano. As etapas de aferição dos componentes e subcomponentes do déficit habitacional, conforme explicado anteriormente, são sucessivas e excludentes, conforme esquema abaixo (FJP, 2021).

Figura 06: Esquema de cálculo do déficit habitacional e seus componentes (a partir de 2016)

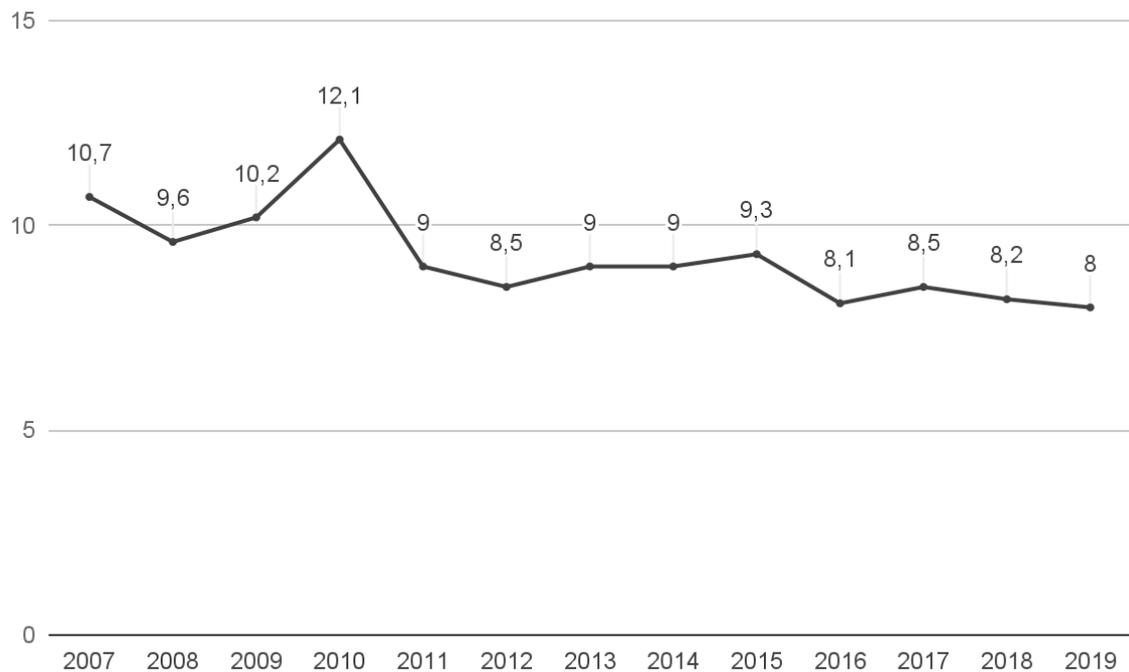


Elaboração: Fundação João Pinheiro (Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019).

A série histórica do déficit habitacional foi interrompida em 2020, em razão da ausência dos dados da PnadC dos anos de 2020 e 2021, não coletados em função da pandemia de coronavírus. O indicador de déficit habitacional era calculado anualmente utilizando, majoritariamente, os dados da PnadC, que tem representatividade para o Brasil, os Estados e regiões metropolitanas.

No último ano da série, 2019, o déficit habitacional brasileiro alcançou o patamar de 5.876.699 de domicílios. Em termos relativos ao total de domicílios do país, particulares permanentes e improvisados, o déficit habitacional (quantitativo) brasileiro, no período de 2007 a 2019, foi se mantendo no patamar entre 9 e 8 por cento do total de imóveis permanentes e improvisados, conforme se segue no Gráfico 8 abaixo.

Gráfico 8: Déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados - Brasil (2008 a 2019)

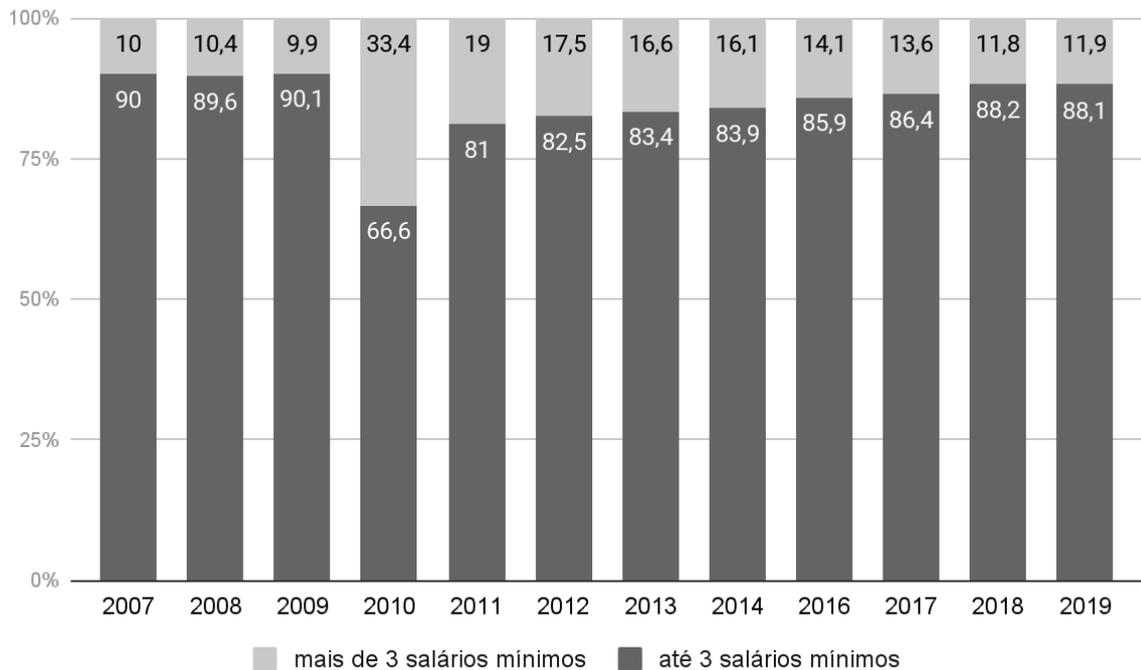


Elaboração própria (2024). Fonte Fundação João Pinheiro.

Os resultados do déficit relativo a 2010 são relativos aos municípios brasileiros, sendo produzidos com base no Censo Demográfico brasileiro de 2010.

As famílias com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos, público-alvo da Faixa 1 do PMCMV, sofreram o maior impacto do déficit habitacional. Essa tendência vem se mantendo na série histórica abaixo demonstrada. Em 2019, último ano de mensuração do indicador, o déficit habitacional brasileiro da população com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos alcançou o patamar de 4.860.273 de domicílios, que corresponde a 88,1% do déficit habitacional no período.

Gráfico 9: Distribuição percentual do déficit habitacional por faixa de renda média familiar mensal -Brasil (2007 a 2019)



Elaboração própria (2024). Fonte: Fundação João Pinheiro

- (1) os dados de 2015 não estava disponíveis por faixa de renda para o déficit habitacional
- (2) até o exercício de 2014 o déficit habitacional é relativo aos domicílios urbano, de 2016 a 2019 são relativos aos domicílios rurais e urbanos

A partir dos gráficos apresentados acima, pode-se identificar o aumento do déficit habitacional em 2010 e a redução da participação das famílias com renda de até 3 salários mínimos no déficit habitacional referente à 2010. Isso pode ser explicado pelo fato do déficit de 2010 ter sido calculado com base nos dados do Censo 2010 e não da Pnad. A principal diferença entre esses dados estatísticos é que os dados do Censo são desagregados por município, ao passo que a Pnad e PnadC o maior nível de desagregação é por região metropolitana.

Percebe-se aqui o descompasso territorial entre o principal indicador habitacional com os resultados de interesse do PMCMV, haja vista que o PMCMV foi implementado nos municípios, e os resultados do déficit habitacional publicado anualmente são relativos apenas aos Estados e Regiões Metropolitanas. Sendo assim, o mais adequado seria utilizar indicador desagregado até o nível municipal para avaliar a implementação do programa em cada município.

Em relação ao ano de 2010, a FJP realizou o cálculo do déficit habitacional para os municípios brasileiros, com base nos microdados do Censo de 2010, uma nova aferição do déficit habitacional dos municípios depende, portanto, da disponibilização dos microdados do Censo 2022. Como registra Jannuzzi (2017), os dados censitários, entre outros, são a matéria-prima para a construção de indicadores.

No entanto, de acordo com a Nota Técnica Número 4/2023, publicada pela FJP, não há como comparar os resultados de 2010 com os que poderão ser calculados com os dados do Censo de 2022, tendo em vista as mudanças nos questionários amostrais do Censo 2022. A não disponibilização de questões que capturem as variáveis para o cálculo do déficit habitacional é o principal empecilho. As alterações na coleta dos dados do Censo 2022 e PnadC, que impossibilitam a comparabilidade dos resultados do déficit habitacional foram os seguintes:

- a) em razão da ausência de informações sobre os domicílios improvisados na PnadC, a FJP tem recorrido a essa informação a partir do uso do Cadastro Único;
- b) mudança metodológica e conceitual no cômputo das Famílias Conviventes/Unidades Conviventes Déficit. ...
- c) impossibilidade de cálculo, no Censo Demográfico de 2022, do ônus excessivo com o aluguel em razão da ausência de questão referente ao gasto com o aluguel no domicílio;
- d) em razão de escolhas metodológicas, exclusão do componente adensamento excessivo de domicílios urbanos, entre o Censo Demográfico de 2010 e Censo Demográfico de 2022/PnadC (2016-2022) (FJP, 2023, páginas 6 e 7).

Com base no exposto, percebe-se a impossibilidade de comparar o indicador de déficit habitacional por municípios ao longo da execução do PMCMV, de 2009 a 2020. Na ausência do principal indicador social na área de habitação, desagregado a nível municipal, cabe questionar como seria possível avaliar a implementação do PMCMV nos municípios?

Propõe-se na próxima seção apresentar o indicador Carências Habitacionais Quantitativas (CHQs) por município, como alternativa para avaliar a implementação do PMCMV, Faixa 1, nos municípios.

4.2 CARÊNCIAS HABITACIONAIS QUANTITATIVAS POR MUNICÍPIOS

Considerando a não coleta dos dados da PnadC, o cálculo do déficit habitacional para os exercícios de 2020 e 2019 restou impossibilitado, por isso, a FJP desenvolveu uma

proposta de indicador denominado Carências Habitacionais Quantitativas (CHQs) das famílias de baixa renda no Brasil.

A proposta consta no estudo realizado pela FJP em 2023, que teve como objetivo mensurar as CHQs das famílias de baixa renda, que vivem em áreas urbanas, a partir dos dados do CadÚnico, utilizando a metodologia do déficit habitacional. A proposta foi calcular as CHQs do Brasil, unidades da Federação e grandes regiões, para os anos de 2018 a 2020. A partir disso, foi feita a comparação dos resultados das Carências Habitacionais Quantitativas com os resultados obtidos a partir dos dados do PnadC, para os anos de 2018 e 2019, verificando-se diferença expressiva indicativa de maiores valores para o CadÚnico.

Apesar das diferenças entre as estimativas do PnadC e CadÚnico, o estudo considerou possível a utilização do CadÚnico como alternativa, devido à ausência de fontes estatísticas oficiais, considerando, entre outras vantagens, a possibilidade de abordagem territorial por município utilizando os dados do CadÚnico.

Diante da inviabilidade de comparar o déficit habitacional municipal de 2010 e de 2022 (anos de realização dos últimos Censos), da disponibilidade de dados desagregados por município e relativos ao público alvo do PMCMV - Faixa 1, propõe-se nesta pesquisa, fazer o cálculo das Carências Habitacionais Quantitativas (CHQs) das famílias de baixa renda por município brasileiro, com base nos dados do CadÚnico, de 2012 a 2018.

Tendo em vista que a FJP fez o cálculo da CHQs das unidades da federação, grandes regiões e Brasil, referente aos anos de 2018, 2019 e 2020. Esta pesquisa avança no sentido de apresentar dados das CHQs relativos à sete anos (2012 a 2018) e desagregados por município, o que permite a comparação entre os municípios do país.

O indicador das CHQs por município é uma alternativa promissora para avaliação do impacto do PMCMV, ao longo de mais de uma década de execução da política pública (Fases 1, 2 e 3). Além disso, o indicador das CHQs por município pode ser utilizado em avaliações prospectivas, como dados de linha de base antes da implementação do programa. As avaliações prospectivas de impacto de políticas são mais robustas e confiáveis porque medem o problema pré- intervenção da política pública e pós-intervenção (BID, 2018).

4.2.1 Metodologia cálculo das Carências Habitacionais Quantitativas por municípios

Para o cálculo das Carências Habitacionais Quantitativas das famílias de baixa renda (CHQs), por município, foram utilizadas as bases amostrais desidentificadas do Cadastro Único, de 2012 a 2018. A Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

(SAGICAD) disponibiliza os microdados no site do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS, n.d).

Na base dos microdados acima mencionados, separada por exercício, consta a tabela denominada “base_amostra_família”, na qual consta tabela com trinta e uma variáveis por família cadastrada (30 para o exercício de 2012), sendo cinco delas utilizadas para o cálculo da CHQs por município. A quantidade de famílias e municípios cadastrados na base amostral do CadÚnico por exercício é a seguinte:

Tabela 3: Quantidade de municípios e famílias cadastradas na amostra CadÚnico

Exercício	Quant. municípios	Quant. famílias
2012	4.493	4.582.169
2013	5.542	4.936.690
2014	5.551	5.356.631
2015	5.542	1.048.575
2016	5.542	4.880.295
2017	5.540	5.130.647
2018	5.534	4.807.996

Elaboração própria (2024), com base em MDS. (n.d).

Para a apresentação dos resultados optou-se por utilizar os dados de 450 municípios que foram incluídos em todas as amostras do CadÚnico, de 2012 a 2018. Optou-se, também, por excluir do cálculo os municípios com população abaixo de 50 mil habitantes, haja vista o quantitativo de famílias na amostra desses municípios não ser significativa em relação à população do município.

Considerando que as bases não possuem dicionário de descrição dos dados, consultou-se o Manual do Sistema de Cadastro Único para compreensão de cada código, conforme pormenorizado no Quadro 5.

Quadro 5: Descrição das variáveis do Cadúnico

Código na tabela base família	Descrição
cd_ibge	código do município no IBGE
cod_local_domic_fam	local onde está situado o domicílio tem, na maioria, características: 1- urbanas 2- rurais
co_especie_domic_fam	qual a espécie do domicílio: 1- particular permanente, 2- particular improvisado e 3-coletivo
qtd_comodos_domic_fam	quantidade de cômodos no domicílio da família
cod_material_domic_fam	qual o material predominante da construção das paredes externas do domicílio: 1- alvenaria /tijolo com revestimento 2- alvenaria /tijolo sem revestimento 3- madeira aparelhada 4- taipa revestida 5- taipa não revestida 6- madeira aproveitada 7- palha 8- outro material

Fonte: Elaboração própria (2024), a partir do Manual do Sistema de Cadastro Único. Brasília (2022) e MDS. (n.d).

As bases amostrais foram carregadas no software R, com objetivo de fazer o cálculo por componente da CHQs, de acordo com a metodologia do déficit habitacional adaptadas para as variáveis do Cadúnico. Sendo considerados apenas os domicílios urbanos, de acordo com a proposta de metodologia de cálculo da FJP, com renda média familiar até 3 salários mínimos. Os componentes domicílios Precários (Improvisados e Rústicos) e Coabitação foram calculados a partir das variáveis detalhadas no quadro 6 abaixo:

Quadro 6: Componentes das Carências Habitacionais Quantitativas e Variáveis do Cadúnico

Componente das CHQs	Subcomponente	Variável CadÚnico
Domicílios Precários	Domicílios Improvisados	identificado pela variável 2.02 co_especie_domic_fam com código 2 - particular improvisado
	Domicílios Rústicos	identificado pela variável 2.02 co_especie_domic_fam com os seguintes códigos: 4- taipa revestida 5- taipa não revestida 6- madeira aproveitada 7- palha 8- outro material

Componente das CHQs	Subcomponente	Variável CadÚnico
Coabitação		Excluídos os domicílios Rústicos utilizou-se a variável 2.03 qtd_comodos_domic_fam igual a 1

Elaboração própria (2024) a partir do Manual do Sistema de Cadastro Único. Brasília (2022) e Base amostral identificada do Cadastro Único.

Após o cálculo da quantidade de domicílios por município que foram considerados improvisados, rústicos e em situação de coabitação, fez-se o cálculo do valor relativo com base no tamanho da amostra.

No que se refere ao componente “ônus excessivo com aluguel urbano”, não foi possível fazer a aferição, tendo em vista que os dados da variável despesas com aluguel por famílias (variável 3.10-6) não foram disponibilizadas nas bases amostrais do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. A falta de acesso aos dados para o cálculo do “ônus excessivo com aluguel urbano” é uma limitação da pesquisa, haja vista que impossibilita o cálculo do indicador na sua totalidade.

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2023), a utilização dos dados do CadÚnico em substituição à PnadC com objetivo de construção de indicador habitacional tem três principais limitações, quais sejam: i) os dados do CadÚnico são registros administrativos baseados em informações autodeclaratórias. Por sua vez, os dados do IBGE (PnadC e Censo) são obtidos a partir de pesquisa amostral que se baseia em critérios estatísticos e probabilísticos; ii) os dados do CadÚnico são relativos à família, ao passo que os dados do PnadC tem como unidade de análise o domicílio, podendo acarretar o cômputo de mais de uma família para o mesmo domicílio e iii) os dados do CadÚnico estão em constante atualização, são do tipo coorte, ou seja, uma família pode entrar e sair do cadastro, a depender da época da extração.

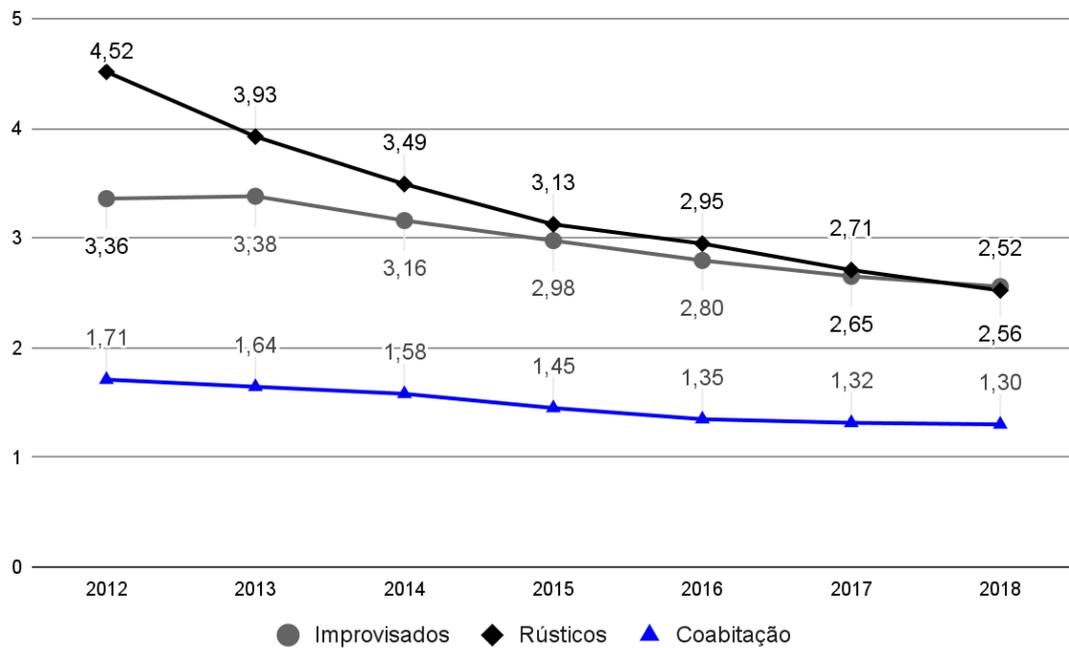
Como destacado no item 4.1 o indicador das Carências Habitacionais Quantitativas, assim como o déficit habitacional, é composto por três subcomponentes: domicílios precários, coabitação e ônus excessivo com aluguel urbano. Tal limitação impede que avancemos aqui nesta pesquisa para a avaliação de impacto do PMCMV, tendo em vista que o subcomponente “ônus excessivo com aluguel” não pode ser calculado.

4.2.2 Apresentação dos resultados

A análise dos dados das Carências Habitacionais Quantitativas (CHQs) por municípios, entre 2012 e 2018, revela uma queda significativa em domicílios precários

(improvisados e rústicos) e em coabitação, considerando a média nacional. O componente de domicílios improvisados apresentou a maior redução dos valores relativos (44,14%), seguido por domicílios rústicos e coabitação que tiveram redução de aproximadamente 23%, conforme se observa no gráfico 10 a seguir.

Gráfico 10: Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas por municípios - Brasil (2012 a 2018)

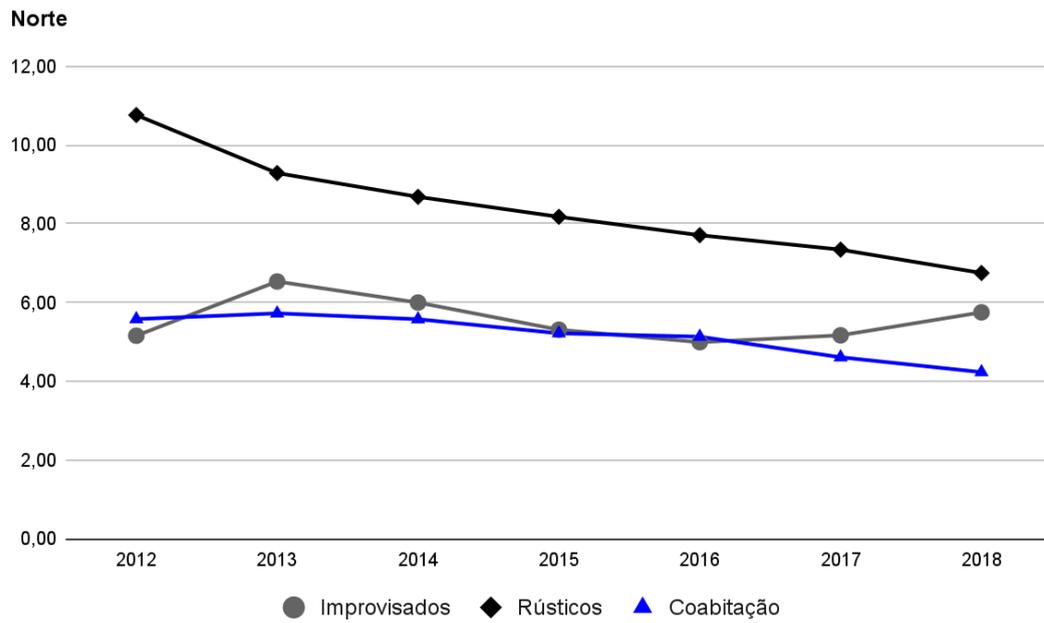


Fonte: Elaboração própria com base nos dados CadÚnico

Apresenta-se a seguir, os valores das CHQs por região do Brasil. Na região Norte, foram incluídos 39 municípios, que possuíam dados em todos os exercícios disponíveis na base amostral do CadÚnico. Cabe mencionar que duas capitais, Teresina-TO e Manaus-AM, não foram incluídas no Gráfico 10 porque não possuem dados na base amostral do CadÚnico relativo ao exercício de 2014.

Na análise da Região Norte, conforme demonstrado no Gráfico 11, houve aumento de mais de 11% dos domicílios improvisados, por outro lado, houve uma redução significativa nos domicílios rústicos e coabitação (aproximadamente 37% e 24% respectivamente).

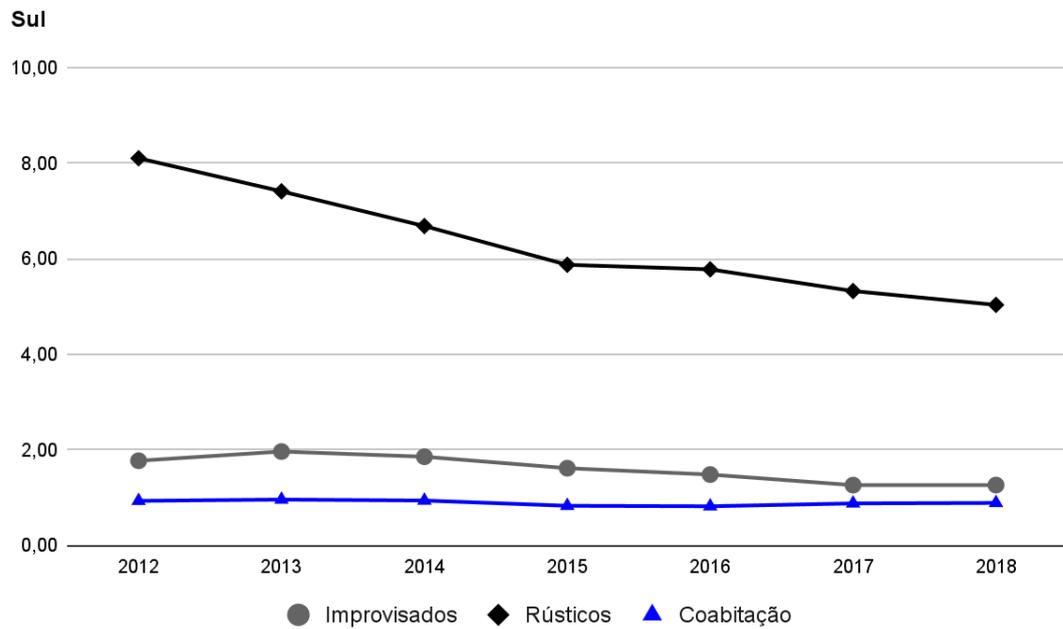
Gráfico 11: Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas dos municípios - Região Norte (2012 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Cadúnico

Para a região Sul foram incluídos os dados de 68 municípios na análise da evolução dos valores da evolução dos valores relativos dos componentes das CHQs, incluindo todas as capitais. Na região Sul a maior redução foi de domicílios rústicos (37,88%), conforme verifica-se no Gráfico 12. Nas regiões Sul e Norte os valores relativos das CHQ foram maiores do que nas demais regiões do país.

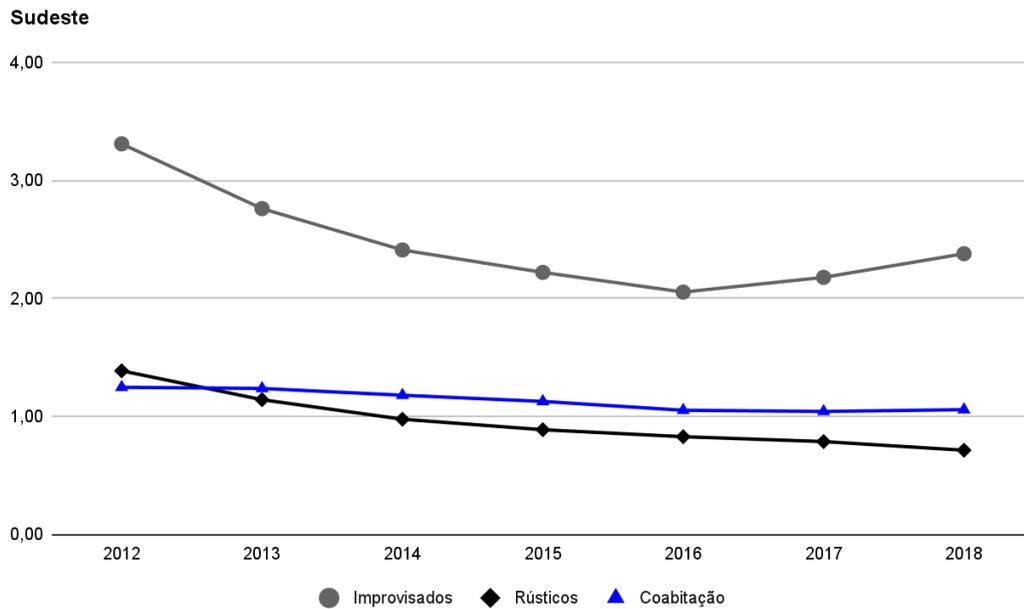
Gráfico 12: Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas dos municípios - Região Sul (2012 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Cadúnico

Por sua vez, na análise da evolução dos componentes das CHQs na região sudeste, foram incluídos 169 municípios, incluindo as capitais. Na região Sudeste, conforme o Gráfico 13, houve uma queda significativa dos domicílios improvisados até o exercício de 2016, voltando a crescer nos anos seguintes. Por sua vez, os domicílios rústicos tiveram maior redução (48,66%).

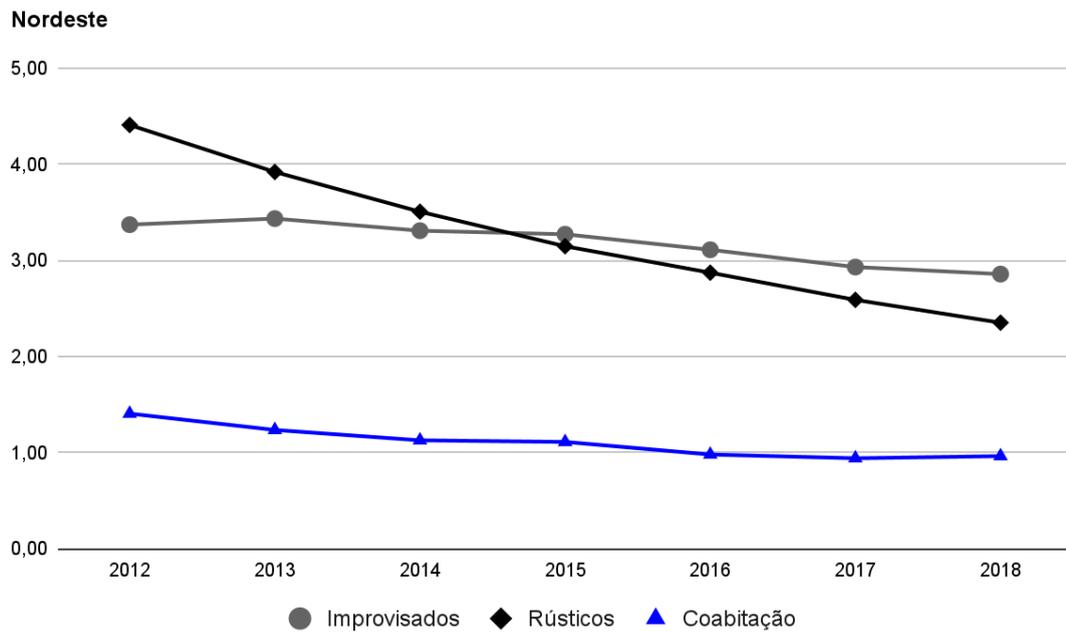
Gráfico 13: Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas dos municípios - Região Sudeste (2012 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados CadÚnico

Na região Nordeste, a seguir demonstrado (Gráfico 14), a maior queda entre os componentes das CHQs foi do subcomponente domicílios rústicos (mais de 46%), a coabitação teve redução de 31,49%, e em seguida o subcomponente domicílios improvisados com redução de 15,26%. Foram incluídas na análise os valores das CHQs de 139 municípios do Nordeste. A capital do RN, Natal, não foi incluída, tendo em vista que não há dados na base amostral do CadÚnico do exercício de 2014 para o município.

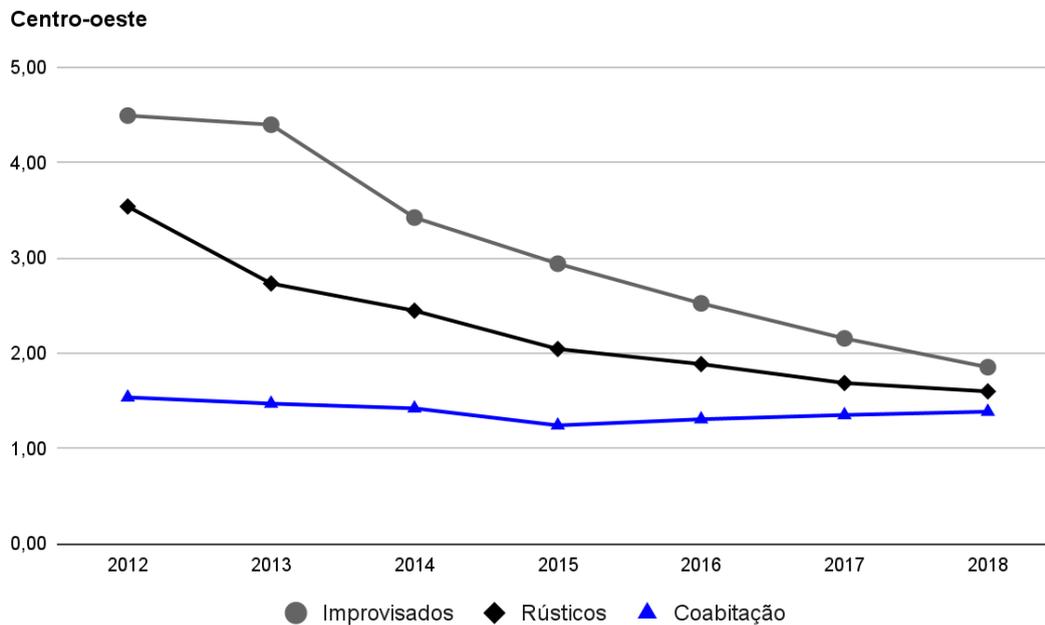
Gráfico 14: Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas dos municípios - Região Nordeste (2012 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados CadÚnico

Na região Centro-oeste, a análise da evolução das CHQs incluiu 34 municípios e o Distrito Federal. Conforme Gráfico 15 a seguir, os domicílios rústicos e improvisados tiveram uma redução de mais de 50%, enquanto a coabitação teve redução de menos de 10%.

Gráfico 15: Evolução dos valores relativos dos componentes das Carências Habitacionais Quantitativas dos municípios - Região Centro-oeste (2012 a 2018)



Fonte: Elaboração própria, com base do CadÚnico

Considerando os valores por Estados, os valores relativos dos componentes somados (Precários - Improvisados e Rústicos, e Coabitação) é o que se segue.

Tabela 4: Valor médio das Carências Habitacionais Quantitativas por Unidade da Federação - 2012 a 2018

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AC	29,82	27,72	27,87	25,91	23,73	22,23	20,77
AL	5,53	5,51	6,82	4,76	4,52	4,16	4,05
AM	17,36	20,20	16,63	13,77	15,31	15,01	15,24
AP	25,22	23,61	23,51	24,58	25,50	27,88	33,69
BA	15,53	13,55	11,69	11,30	9,60	8,00	6,29
CE	3,78	3,28	2,90	1,58	2,39	2,53	2,94
DF	3,73	3,62	3,36	3,32	3,46	3,51	3,96
ES	4,72	3,48	2,59	2,32	2,13	2,14	2,22
GO	10,96	8,36	6,90	6,51	5,58	5,06	4,69
MA	22,28	20,01	18,55	17,88	16,25	15,47	14,81
MG	5,79	5,23	5,06	5,27	4,39	3,79	3,45
MS	8,00	6,75	4,88	5,05	3,91	3,83	3,59
MT	14,49	13,80	11,17	9,19	6,90	6,19	5,30
PA	22,98	22,23	22,24	20,64	20,35	19,34	17,99
PB	4,55	5,04	5,25	5,26	5,19	4,92	5,39

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PE	6,53	5,63	4,65	3,80	3,51	3,22	3,07
PI	21,30	20,00	18,37	18,85	16,99	15,49	14,36
PR	6,94	6,62	6,36	4,75	5,64	5,18	5,06
RJ	7,32	6,65	6,53	5,65	6,45	6,98	8,22
RN	1,66	1,60	1,80	1,53	1,47	1,36	1,33
RO	16,73	15,75	16,52	23,11	16,66	17,40	16,68
RR	15,55	14,99	12,81	10,28	9,38	9,27	8,03
RS	12,95	11,89	11,39	12,02	11,05	10,54	11,51
SC	11,38	10,18	9,90	8,16	8,21	5,96	5,49
SE	3,85	2,94	2,22	2,01	1,62	1,90	2,22
SP	4,61	4,73	4,29	3,67	3,44	3,39	3,25
TO	19,87	24,51	20,36	19,14	16,75	10,05	6,72
Média	9,76	9,13	8,51	7,59	7,46	6,91	6,72

Fonte: Elaboração própria com base no Cadúnico.

Na análise por unidades da Federação, o Amapá apresentou aumento de 33,60% da CHQ, passando de 25,22 para 33,69 em valores relativos. Além do Amapá, o DF, Paraíba e Rio de Janeiro apresentaram aumento das CHQs em valores relativos. Por outro lado, os estados do Tocantins (-66,16%), Mato Grosso (-63,42%), Bahia (-59,48%) e Goiás (-57,18%) apresentaram as maiores reduções das CHQs em valores relativos.

Considerando os valores das capitais, os valores relativos dos componentes somados (Precários- Improvisados e Rústicos, e Coabitação) é o que se segue.

Tabela 5: Valor médio das Carências Habitacionais Quantitativas das Capitais - 2012 a 2018

Município	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aracaju	4,07	3,02	2,61	2,36	2,48	2,88	2,46
Belém	38,53	41,94	42,75	39,70	35,04	26,68	21,43
Belo Horizonte	2,82	2,72	2,58	2,17	1,82	1,32	1,28
Brasília	3,73	3,62	3,36	3,32	3,46	3,51	3,96
Campo Grande	3,12	3,07	3,07	2,76	2,60	2,69	2,60
Cuiabá	2,75	2,53	2,60	2,70	2,56	2,87	3,37
Curitiba	5,75	4,74	4,26	4,09	3,92	3,58	3,68
Florianópolis	16,46	13,99	7,10	6,53	5,60	4,75	6,75
Fortaleza	1,44	1,23	1,26	0,99	0,99	0,95	1,03
Goiânia	6,04	6,21	5,30	4,56	3,53	2,98	2,44
João Pessoa	3,42	2,98	2,82	2,63	3,18	3,28	3,66

Município	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Macapá	18,46	17,58	19,26	21,21	22,44	22,81	24,87
Maceió	5,01	4,75	4,17	3,60	4,15	4,22	4,40
Manaus	13,36	13,99	-	11,56	10,69	10,08	9,15
Natal	2,35	2,90	-	2,87	2,64	2,06	2,07
Porto Alegre	25,35	22,95	19,61	16,51	15,88	12,75	12,32
Porto Velho	16,21	16,06	18,42	19,66	22,05	27,58	33,10
Recife	14,16	12,50	10,96	8,13	6,73	5,39	3,99
Rio Branco	41,54	38,04	39,74	37,26	34,68	31,48	30,01
Rio de Janeiro	6,29	6,44	6,11	5,30	4,86	4,34	3,94
Salvador	5,52	5,34	4,61	4,09	3,13	2,47	2,10
São Luís	10,71	8,37	7,10	6,70	4,73	4,11	3,81
São Paulo	3,38	3,20	3,19	3,10	2,99	3,05	3,03
Teresina	19,58	16,88	-	9,67	6,50	4,63	3,96
Vitória	20,22	12,16	7,72	5,54	4,00	3,66	3,10

Fonte: Elaboração própria com base no CadÚnico

Notável que os municípios de Manaus, Natal e Teresina não tiveram registro de famílias no banco de dados amostral do CadÚnico no exercício de 2014, portanto os valores não estão apresentados na tabela 2 acima. Na análise das capitais, verifica-se que Vitória, Teresina, Recife, São Luís e Salvador tiveram as maiores reduções dos componentes e subcomponentes das CHQ (Improvisados, Rústicos e Coabitação), acima de 60%. Por outro lado, Porto Velho, Macapá, Cuiabá, João Pessoa e Brasília tiveram aumento dos valores relativos às CHQ.

De todo exposto, constata-se que o componente coabitação tem menor representatividade no valor das carências habitacionais em todas as regiões, com exceção do sudeste, que em 2013 o valor da coabitação em valores relativos ultrapassou o componente rústico em termos relativos. A maior redução do componente coabitação aconteceu na região Nordeste (31,49%).

Considerando o período analisado, todos os componentes das CHQs das Regiões do país tiveram redução dos valores relativos, com exceção do Norte, que teve aumento de mais de 11% de domicílios improvisados. Por fim, considerando todas as regiões, em relação aos domicílios improvisados e rústicos, as maiores reduções aconteceram na região centro-oeste, -58,78% e -54,85%, respectivamente.

Este capítulo apresentou os resultados para Brasil, regiões geográficas, unidades da Federação (UF), e capitais. Os valores das CHQs dos 450 municípios podem ser consultadas no site OSF(<https://osf.io/6gvud/>).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É papel do Estado garantir o direito social à moradia, direito fundamental incluído na Constituição Federal (1988) e previsto entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (11º ODS) da Organização das Nações Unidas. Desta forma, as políticas públicas habitacionais e urbanas têm o papel de distribuição de riqueza, o que permitiria que todos os cidadãos tenham acesso à moradia digna e infraestrutura urbana. Neste contexto, esta pesquisa buscou identificar se o Programa Minha Casa, Minha Vida promoveu o direito social à moradia para a população de baixa renda.

Conforme discutido ao longo dos capítulos anteriores, o Programa Minha Casa, Minha Vida foi o maior programa de provisão habitacional do Brasil, tendo em vista a quantidade de unidades habitacionais entregues, mais de 6,5 milhões, e o vultoso montante de recursos aplicados, originados do orçamento geral da União e de descontos habitacionais do FGTS. Dentre os motivos apresentados pelo governo federal que justificaram a criação do PMCMV, destacam-se: a necessidade de manutenção do nível de atividade econômica no cenário de crise econômica e a necessidade de garantir o suprimento de moradia pela iniciativa privada para o segmento populacional de baixa renda, o qual concentra o déficit habitacional do país (Brasil, 2009).

Para responder ao questionamento proposto, no capítulo 2, intitulado "Agenda Desenho e Implementação", analisou-se como foi a formação da agenda da política habitacional no Brasil, e constatou-se que, com a reorganização dos movimentos populares após fim do período de ditadura militar, surgiu o movimento social de reforma urbana, que trouxe, como principal conquista, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Esse movimento trouxe a política urbana e habitacional para a plataforma de governo desde o primeiro mandato do presidente Lula, através do Projeto Moradia, que elaborou o plano de governo de Lula em 2002. O Projeto previa a criação do Ministério das Cidades - MCID, que seria responsável pelas áreas de habitação, saneamento e mobilidade.

Para tanto foi criado, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social -SNHIS, cuja lógica era a gestão compartilhada da política habitacional entre os entes da federação, também fruto da mobilização do movimento social da reforma urbana. No entanto, em oposição ao modelo proposto pelos movimentos sociais, o governo federal decidiu pela implementação do PMCMV, que tem um modelo de gestão centralizado na União e atribuiu protagonismo ao setor privado, com objetivo de aquecer a economia e manter o emprego e renda durante a crise econômica mundial de 2008.

Seguindo com a análise da implementação do PMCMV, a constatou-se que, apesar dos normativos do programa definirem o déficit habitacional como parâmetro para definição de metas e distribuição de recursos da modalidade destinada à população de baixa renda (FAR Empresas) entre as unidades da federação, na prática não houve vinculação da distribuição de recursos ao déficit habitacional dos Estados. São exemplos disso o Distrito Federal e os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que mantiveram as entregas para a modalidade FAR Empresas abaixo das metas propostas pelo Ministério das Cidades.

Com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional foi possível constatar também que, considerando todas as modalidades e faixas de renda, o PMCMV, teve concentração de entregas de unidades habitacionais para a população com rendimentos acima de 3 salários mínimos, representando mais de 76% das mais de 6,5 milhões de unidades habitacionais entregues até 30/11/2022. Deste modo, conclui-se, que a produção de moradias voltadas para o mercado da classe média se sobrepôs à promoção de política pública voltada à atender as necessidades da população de baixa renda, o que corrobora com a definição de Rolnik (2019), de que estamos assistindo ao impacto da transformação da habitação, um direito social, em ativo financeiro.

No capítulo 3, onde se apresentou o Referencial Teórico por meio de uma Revisão Sistemática por Classes, foi examinada a literatura produzida em uma década, de 2012 a 2022, sobre o PMCMV. Foi utilizando o sistema *Iramuteq* com objetivo de sistematizar as conclusões dos autores, chegando a 4 classes, que são apresentadas nas seções desta pesquisa denominadas: Segregação Socioespacial Protagonismo da Política Econômica, Participação dos Atores e Metodologias de Pesquisa sobre o PMCMV.

Entre as principais conclusões, constatou-se que o PMCMV privilegiou os interesses da indústria da construção civil e do mercado financeiro, em detrimento da reforma urbana. O PMCMV reproduziu a lógica da segregação socioespacial da população de baixa renda, tendo em vista que os empreendimentos destinados às famílias de baixa renda (Faixa 1 do programa) foram construídos em áreas afastadas dos centros urbanos e com pouca infraestrutura.

A revisão também constatou a segregação socioespacial das famílias beneficiadas com os empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV em estudos de caso nos municípios de: Igarassu-PE; Teresina e Picos- PI, Ponta de Pedras- PA; Goiânia e Águas Lindas de Goiás- GO; Vitória-ES; Florianópolis- SC; Porto Alegre, Passo Fundo, Marau, Carazinho, Santa Cruz do Sul, Erechim, Lajeado e São Leopoldo -RS; Ceará Mirim, Pau do Ferros, Mossoró- RN; Maringá

e Sarandi -PR; Ademais, em Viçosa e Belo Horizonte- MG e Salvador- BA também foram apontadas dificuldades de acesso a serviços urbanos.

Ainda em relação às conclusões de trabalhos acadêmicos analisados no Capítulo 3, constatou-se que os interesses do mercado influenciaram no quantitativo de unidades habitacionais construídas. Ou seja, a produção de empreendimentos destinados à classe média (Faixas 2 a 3) foram priorizados devido ao maior valor agregado por unidade habitacional. Sendo assim, a política pública foi orientada de acordo com a demanda de mercado e não de acordo com a demanda social (o déficit habitacional), conforme objetivo inicial do PMCMV.

Nessa perspectiva, o governo federal e as construtoras assumiram um papel preponderante no programa, não restando espaço para os entes subnacionais assumirem um papel mais relevante na condução da política pública. Igualmente, constatou-se que, nos municípios onde existem estruturas estatais com maior capacidade institucional houve uma menor subordinação das políticas públicas habitacionais ao capital privado.

No que concerne aos Indicadores Habitacionais (Capítulo 4), foram analisados os dados do déficit habitacional, indicador utilizado nas justificativas de criação e critérios de distribuição de recursos do PMCMV. Desta forma, pode-se verificar que as mudanças nos questionários amostrais do Censo 2022 impossibilitaram a comparação entre os resultados de 2010 com os que poderão ser calculados com os dados do Censo de 2022, o que inviabiliza as avaliações do PMCMV tendo como parâmetro o déficit habitacional por município.

Deste modo, visando suprir a lacuna identificada, foi elaborado o cálculo das Carências Habitacionais Quantitativas da população de baixa renda (CHQs), por município, com base na metodologia criada pela Fundação João Pinheiro (2023), a partir dos dados do Cadúnico. As CHQs apresentadas são relativas a 450 municípios brasileiros com população acima de 50 mil habitantes, referente ao período de 2012 a 2018.

As CHQs são formadas por três componentes, sendo eles: coabitação, ônus excessivo com aluguel e domicílios precários, que se subdividem em domicílios improvisados e domicílios rústicos. No entanto, só foi possível calcular dois deles, os precários e coabitação, haja vista a indisponibilidade dos dados sobre aluguéis das famílias, necessários para calcular o ônus excessivo com aluguel. Além dessa limitação de pesquisa, aponta-se a impossibilidade do cálculo do indicador para período posterior ao encerramento do PMCMV, em virtude da não disponibilização de dados mais atualizados do Cadúnico - 2019 a 2023.

Ao analisar os dados produzidos por esta pesquisa referente às Carências Habitacionais Quantitativas por municípios (CHQ), entre 2012 e 2018, verificou-se uma queda significativa nos componentes: domicílios precários (improvisados e rústicos) e em

coabitação. No entanto, não há como afirmar que a redução das CHQs se deve à implementação do PMCMV, fazer essa relação causal (efetividade) entre política pública implementada e a redução dos componentes das CHQs dependeria de uma avaliação de impacto. Os dados das CHQs dos 450 municípios estão disponíveis no site no site OSF <https://osf.io/6gvud/>. Tais dados podem ser utilizados para futuras pesquisas acadêmicas sobre políticas habitacionais para população de baixa renda e em avaliações sobre o PMCMV.

Com base em todo exposto, conclui-se que o PMCMV falhou ao não priorizar a habitação de interesse social e privilegiar os interesses privados. Apesar do grande volume de unidades habitacionais entregues, não é possível afirmar que o PMCMV promoveu o direito social à moradia da população de baixa renda.

REFERÊNCIAS

- Abrão, F. L. (2022). Avaliação de eficiência do Programa Nacional de Habitação Urbana no combate ao déficit habitacional em Goiânia no período compreendido entre 2009 e 2019. 2022. 132 f (Doctoral dissertation, Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas)-Universidade Federal de Goiás, Goiânia).
- Alano, N. D.'A. (2018). Programa Minha Casa Minha Vida Entidades: uma experiência cooperativa em São Leopoldo-RS.
- Almeida, B. C. L. de. (2019). O desafio de sanar o déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife: um olhar sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1). (dissertação mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, Brasil.
- Andrade Prudente, A., & Siqueira Leiro, M. D. (2017). Inserção Urbana no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV): Avaliação do Conjunto Habitacional Coração de Maria no Município de Salvador, Bahia, Brasil. *Hábitat y Sociedad*, 10, 269-288.
- Andrade, V. da C. (2018). Programa Minha Casa, Minha Vida: financeirização da política habitacional e relações patrimonialistas em Sergipe.
- Balbino, M. L. C. (2013). Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 3(1), 1-20.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento -BID (2018). Avaliação de Impacto na Prática. 2ª edição.
- Bandeira, L. F. (2018). Aspectos práticos da governança local e desempenho em políticas públicas: o caso do programa Minha Casa Minha Vida.
- Bezerra, N. P. T. (2014). O subsídio no Programa Minha Casa, Minha Vida: Um estudo de caso no município de Igarassu/RMR/PE (*Master's thesis*, Universidade Federal de Pernambuco).
- Borges, J. M. (2013). Políticas habitacionais, condições de moradia, identidade e subjetividade no Programa Minha Casa, Minha Vida em Águas Lindas de Goiás.
- Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Imprensa Nacional.
- Brasil (2009 a). Medida Provisória nº459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Diário Oficial da União.
- Brasil (2011). Lei nº11.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977/2009. Diário Oficial da União.

Brasil. (2001). Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União.

Brasil. (2005). Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social–SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social–FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União.

Brasil. (2006). Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006. Regulamenta a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União.

Brasil. (2009b). Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União.

Brasil. (2020). Medida Provisória nº 996, de 24 de dezembro de 2020. Institui o Programa Casa Verde Amarela. Diário Oficial da União.

Brasil. Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Justiça (MJ), Ministério Público (MP), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério das Cidades (MCidades). (2009). E.M. Interministerial nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades. Diário Oficial da União.

Brasil. Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça; Ministério Público; Ministério do Meio Ambiente; Ministério das Cidades. Exposição de Motivos - E.M. Interministerial nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades. Brasília, 24 mar. 2009.

Brasil. Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda (MF). (2009a). Portaria Interministerial MCid/MF nº 326, de 31 de agosto de 2009. Diário Oficial da União.

Breda, T. V. (2018). A produção de indicadores sociais no contexto neoliberal: o caso do Programa Minha Casa Minha Vida. *Áskesis-Revista des discentes do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar*, 7(1), 117-131.

Buonfiglio, L. V. (2018). Habitação de interesse social. *Mercator* (Fortaleza), 17, e17004. Caixa Econômica Federal. (n.d.). Cartilha PMCMV - Faixa Renda Familiar Bruta (FAR). <https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Cartilha-PMCMV-FAR.pdf>.

Carvalho, A. W. B., & Stephan, I. I. C. (2016). Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. *Cadernos Metrópole*, 18, 283-307.

Carvalho, L. L. D. (2018). A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e sua relação com a provisão de infraestrutura social: os casos de Guarulhos e Itaquaquecetuba (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

Casa Civil da Presidência da República. (2018). Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília.

- Chilvarquer, M. (2018). A implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida- faixa 1 no município de São Paulo (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).
- Chilvarquer, M. (2019). Aplicando o quadro de referência para análise jurídica de políticas públicas: a implementação do programa Minha Casa, Minha Vida, faixa 1, no município de São Paulo. *REI-Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 1116-1141.
- CMAP (2021). Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida, ciclo 2020.
- Costa, S. D. S. (2014) Reflexões sobre o Programa Minha Casa Minha Vida no município de Ceará Mirim (RN).
- Crubellate, J. M., Bulla, R. L., & Leonardo, V. S. (2019). Os Atores Públicos Locais Na Dinâmica Da Implementação Do Programa Minha Casa Minha Vida.
- Da Silva Nunes, I., & de Freitas Barreto Filho, B. (2020). Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV):: influências na expansão urbana em Pau dos Ferros/RN. *Pensar Geografia*, 4(1), 32-54.
- Da Silva, F. M. (2017). Políticas habitacionais e a implementação do programa minha casa minha vida no brasil: análise bibliométrica da produção acadêmica sobre o período de 2011 a 2015. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 8(1), 255-269.
- De Amorim Madoz, K; & Magalhães, M. T. Q. (2018). A carência do habitar nas políticas públicas: avaliação de políticas habitacionais de interesse social no DF/Brasília.
- De Lima Campos, M., & Cristhina Resende, T. (2020). Avaliação de políticas públicas e metodologias participativas: potencialidades para compreensão dos impactos de um programa habitacional. *Meta: Avaliação*, 12(35).
- De Menezes, V. M. O. (2015). Percepções de beneficiários sobre a efetividade do Programa Minha Casa Minha Vida. *Revista de Ciências Humanas*, 49(1), 145-145.
- De Sousa Leite, C., Lopes, W. G. R., & Lira, M. A. T. (2021). Reflexões sobre o desempenho do programa minha casa minha vida (PMCMV): Estudo em Teresina, Piauí. *Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais*, 12(11), 349-366.
- De Souza Moreira, V. , & Silveira, S. D. F. R. (2017). Estariam satisfeitos os beneficiários do programa minha casa, minha vida? Evidências empíricas em municípios do Estado de Minas Gerais. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 16(2), 106-126.
- De Souza Moreira, V., & Silveira, S. D. F. R. (2015). Indicadores de desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida: avaliação com base na satisfação dos beneficiários. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 20(66).
- De Souza Moreira, V., & Silveira, S. D. F. R. (2018). “Minha Casa, Minha Vida”: Proposta de Avaliação com base na Teoria do Programa. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, 7(1).
- De Souza Moreira, V., Euclides, F. M., & Martins, A. D. F. H. (2021). Uma década de “Minha Casa, Minha Vida”: análise da produção científica sobre o programa. *NAU Social*, 12(23), 801-820.

De Souza Moreira, V.; Silveira, S.F. R.; Euclides, F. M.(2018). Dinâmicas locais na implementação de políticas públicas: análise do programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 75.

Dias, E. C. (2012). *Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

Dos Santos Silva, E., Scotton, J. A., & Dorneles, V. G. (2019). Habitação de Interesse Social como política pública e implementação do Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ em cidades médias, o caso de Erechim, RS, Brasil. *Terr@ Plural*, 13(3), 110-121.

Duarte, S. C., & Figueiredo, C. A. S. (2015). O Programa “Minha Casa, Minha Vida” e a provisão de habitação e urbanização em assentamentos precários no Estado do Tocantins, Brasil. *Caderno de Geografia*, 25(44), 283-300.

Euclides, F. M., Silveira, S. D. F. R., & de Souza Moreira, V. (2017b) “Minha Casa, Minha Vida” Oferta Pública E O Déficit Habitacional.

Euclides, F. M., Silveira, S. D. F. R., & de Souza Moreira, V. Avaliação de Eficiência do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Euclides, F. M., Silveira, S. D. F. R., de Campos, A. P. T., & Tavares, B. (2022). Dinâmicas Relacionais na Implementação de Políticas Públicas: Análise do Programa Minha Casa, Minha Vida–Entidades. *Administração Pública e Gestão Social*.

Ferreira, G. G., Calmon, P., Fernandes, A. S. A., & Araújo, S. M. V. G. D. (2019). Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180012.

Ferrer (2014), W. *Projetos e Políticas: O Conceito de Morar e o Programa Minha Casa Minha Vida*. Rio de Janeiro: UFRJ / FAU, 2014.

Flach, A. D. Á. (2016). *O papel da municipalidade no programa Minha Casa Minha Vida*.

Fundação João Pinheiro (2012). Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2009*. Belo Horizonte.

Fundação João Pinheiro (2013). Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte.

Fundação João Pinheiro (2015). Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2011-2012*. Belo Horizonte.

Fundação João Pinheiro (2016). Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Belo Horizonte.

Fundação João Pinheiro (2018) Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte.

Fundação João Pinheiro (2021) Diretoria de Estatística e Informações. Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte.

Fundação João Pinheiro (2023). Diretoria de Estatística e Informações. Carências habitacionais quantitativas das famílias de baixa renda no Brasil : uma análise a partir dos dados do CadÚnico (2018 a 2020). Belo Horizonte.

Fundação João Pinheiro (2023a) Nota Técnica: Os Desafios Do Cálculo Do Déficit Habitacional Frente Ao Censo Demográfico De 2022 Número 4/2023.

Gobbato, F. G. (2016). Justiça Social e Materialidade: O Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre.

Gobbato, F. G., & Piccinini, L. T. S. (2017). O programa Minha Casa Minha Vida e a constituição de políticas públicas habitacionais. Revista Mundi Sociais e Humanidades (ISSN: 2525-4774), 2(1).

Gonçalves, C. G., & Fleury, B. (2020). Cidade (RE) segregada: o direito à cidade a partir da avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Sarandi-PR. Brazilian Journal of Development, 6(6), 40824-40842.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (n.d.). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>.

Jannuzzi, P. de M. (2017) Indicadores sociais no Brasil. Campinas, SP: Editora Alínea, 6ª edição.

Jannuzzi, P. de M. (2016) Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea.

Kalil, R. M. L., Gelpi, A., & Fengler, J. B. (2018). Habitação e periferia: o Programa Minha casa minha vida. In X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Córdoba, Junio 2018. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya.

Kingdon, J. W. (1995). Agendas, alternatives, and public policies. 2nd. NY: HaperCollins College Publisher.

Klintowitz, D. (2016). Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?. Cadernos Metrópole, 18, 165-190.

Leonardo, V. S., & Teixeira, M. A. C. (2019). Relações intergovernamentais nas políticas públicas: uma análise da implementação do Programa Habitacional brasileiro Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Revista Estudos e Pesquisas em Administração, 3(1), 15-32.

Lima, J. V. M. (2020). Avaliação de políticas públicas e direito à moradia: um olhar à luz da percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida-Faixa 1 em municípios da

região metropolitana de Natal/RN (Master's thesis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte).

Lima, M. A. D. (2016). Padrões espaciais de localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida: impactos na qualidade da habitação social e satisfação dos moradores.

Loureiro, M. R., Macário, V., & Guerra, P. (2013). Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida (No. 1886). Texto para Discussão.

Loureiro, M. R., Macário, V., & Guerra, P. H. (2015). Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. *Revista de Administração Pública*, 49, 1531-1554.

Maricato, E. (2006). O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano.

Maricato, E. (2014). O impasse da política urbana no Brasil. Editora Vozes Limitadas.

Marques, B. M. (2018). Programa Minha Casa Minha Vida: O Que Se Tem Produzido A Respeito?. *CSONline-Revista Eletrônica De Ciências Sociais*, (26).

Martins, C. L., da Silva, V. C., & dos Santos, G. J. (2022). Externalidades do Programa Minha Casa Minha Vida na visão de não beneficiários: Um estudo sobre dois empreendimentos de Volta Redonda (RJ). *Desenvolvimento em Questão*, 20(58), e10126-e10126.

MCid (2010a). Portaria nº 93, de 22 de fevereiro de 2010. Diário Oficial da União.

MCid (2010b). Portaria nº 479, de 22 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União.

MCid (2011a). Portaria nº 325, de 16 de setembro de 2011. Diário Oficial da União.

MCid. (2011b) Portaria nº 465, de 16 de dezembro de 2011. Diário Oficial da União.

Menezes, G. S. (2017). O impacto dos programas sociais na qualidade de vida de seus participantes (Doctoral dissertation, Tese de pós graduação). Universidade Salgado de Oliveira-Universo, Niterói, RJ, Brasil).

Menezes, G., & Mourão, L. (2017). Programa Minha Casa Minha Vida sob a perspectiva da qualidade de vida. *Psicoperspectivas*, 16(3), 149-163.

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). (n.d.). Microdados.

[https://www.gov.br/mds/pt-br\(https://www.gov.br/mds/pt-br/servicos/sagi/microdados\)](https://www.gov.br/mds/pt-br(https://www.gov.br/mds/pt-br/servicos/sagi/microdados)).

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc. MDS (2022). Manual do Sistema de Cadastro Único (Versão 7.42.00). Brasília.

Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) (2021). Cadastro de Variações Mensais do Custo da Mão de Obra na Construção Civil (CVA_MCMV) [Version 1.0]. Dados Abertos do MDR.

Moreira, C. F., & de Castro, M. F. (2020). A análise jurídica da política econômica aplicada ao Programa Minha Casa, Minha Vida: um estudo de caso de Brasília (2014-2017). *Revista de Direito da Cidade*, 12(2), 1459-1495.

Mudo, E. D. B. (2017). Autogestão habitacional e a produção de novas territorialidades: a experiência do programa Minha Casa Minha Vida entidades na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Nascimento, E. A. D. (2017). O Programa Minha Casa Minha Vida no Rio Grande do Norte: Uma análise comparativa da habitação popular em contextos urbanos distintos.

Nascimento, T. A. M. (2021). Habitação de interesse social e o Programa Minha Casa Minha Vida em Belo Horizonte: percepções sobre morar.

Neto, P. N., Moreira, T. A., & Schussel, Z. D. G. L. (2012) Descompasso Entre A Política Nacional De Habitação E O Programa Minha Casa, Minha Vida.

Patrício, N. (2017). *Contradições Da Política Habitacional" Lulista" (Doctoral Dissertation, Universidade Federal do Rio de Janeiro).*

Pazolini Dias Rodrigues, L., & de Souza Moreira, V. (2017). Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito?. *Revista Brasileira De Gestão Urbana*, 8(2), 167–180. Recuperado de <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/3610>.

Rangel, J. A., Costa, S. M. F., Prado, T. S., Montoia, G. M., & Carmo, M. B. S. (2016) A Dicotomia entre ss Políticas Públicas Habitacionais E A Realidade Do Programa Minha Casa Minha Vida Nas Pequenas Cidades Estuarinas Do Rio Amazonas: A Solução Para O Déficit Habitacional Ou A Criação Dos “Sem Cidades”?

Rolnik, R. (2019). *A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças* (2nd ed.). Boitempo.

Ronchi, P. (2014). Expansão urbana e o Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana da Grande Vitória.

Salviati, M. E. (org).(2017). Manual do Aplicativo Iramuteq (versão 0.7 Alpha 2 e R Versão 3.2.3).

Sampaio, V. P. M. (2015). Da trajetória da política habitacional ao encontro do programa Minha Casa Minha Vida em São Leopoldo.

Santos, G. D. P. (2017). Análise econômica do direito aplicada ao mercado imobiliário nacional: reflexos do programa Minha Casa Minha Vida 2008-2013.

Silva, A. E. D. (2016). A produção do espaço urbano pelo programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) na Região Metropolitana de Recife-PE: Entre a reprodução social da vida e a reprodução do espaço mercadoria (*Master's thesis*, Universidade Federal de Pernambuco).

Silva, C. F. D., & Alves, T. W. (2014). Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa "Minha Casa, Minha Vida". *Revista de Administração Pública*, 48, 27-54.

Silva, R. D., & Fleury, B. (2013). O Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida: uma avaliação através do caso do Conjunto Albino Meneguetti em Maringá-PR. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*.

Sousa, M. J. R. D. (2017). Direito à cidade e à habitação: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Picos-PI.

Souza, E. L., & Sugai, M. I. (2018). Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. *Cadernos Metrópole*, 20, 75-98.

Sy, D. M. M. (2018). O papel do estado no processo de segregação sócio-espacial na cidade de Lajeado/RS: um estudo sobre a localização dos conjuntos habitacionais Novo Templo I e II do programa MCMV.

Tirelli, C., & Areosa, S. V. C. (2019). Implementação do programa minha casa minha vida em Santa Cruz do Sul: a percepção dos beneficiários. *Barbarói*, 133-149.

Vasconcellos, C. P. (2015). As políticas públicas de habitação e o território: análise do Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios de Carazinho, Marau e Passo Fundo/RS.

Viana, R. R. (2017). Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias.

Villa, S. B., Saramago, R. D. C. P., & Garcia, L. C. (2016). Desenvolvimento de metodologia de avaliação pós-ocupação do Programa Minha Casa Minha Vida: aspectos funcionais, comportamentais e ambientais (No. 2234). *Texto para Discussão*.

Wenceslau, E. V. D. S. (2020). Elementos das desigualdades raciais nas políticas públicas habitacionais brasileiras: estudo da centralidade urbana à luz da execução do programa federal de habitação popular Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2017.

Wittmann, M. B. (2019). Avaliação da política pública habitacional: um estudo de caso do Programa Minha Casa Minha Vida.

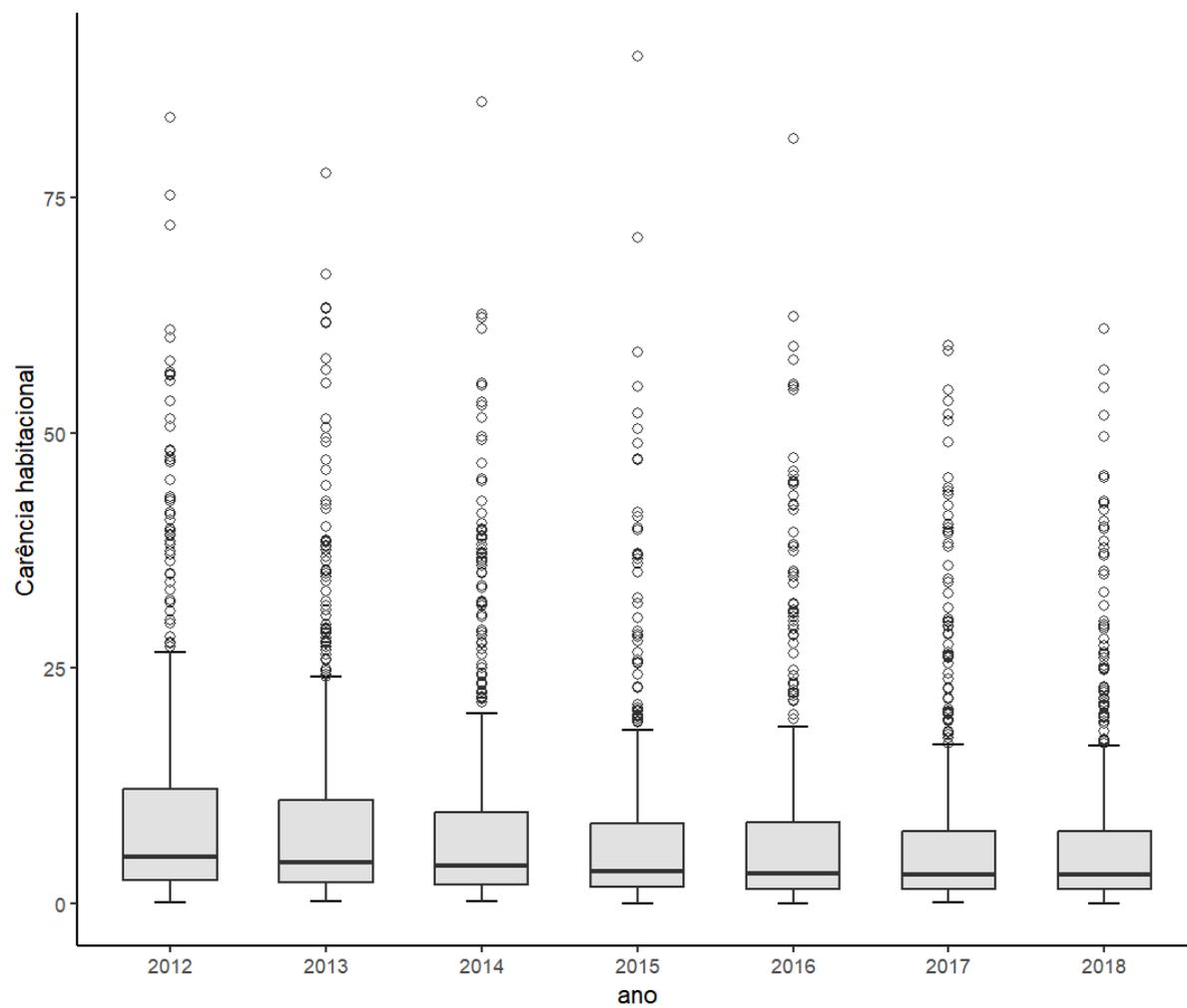
Wünsch, J. G. (2017). O trabalho técnico social no direito à moradia: estudo sobre a implementação do programa minha casa minha vida em Porto Alegre (2009-2016).

**APÊNDICE A - TABELA DAS CARÊNCIAS HABITACIONAIS URBANA
QUANTITATIVAS POR REGIÃO - BRASIL - 2012 A 2018**

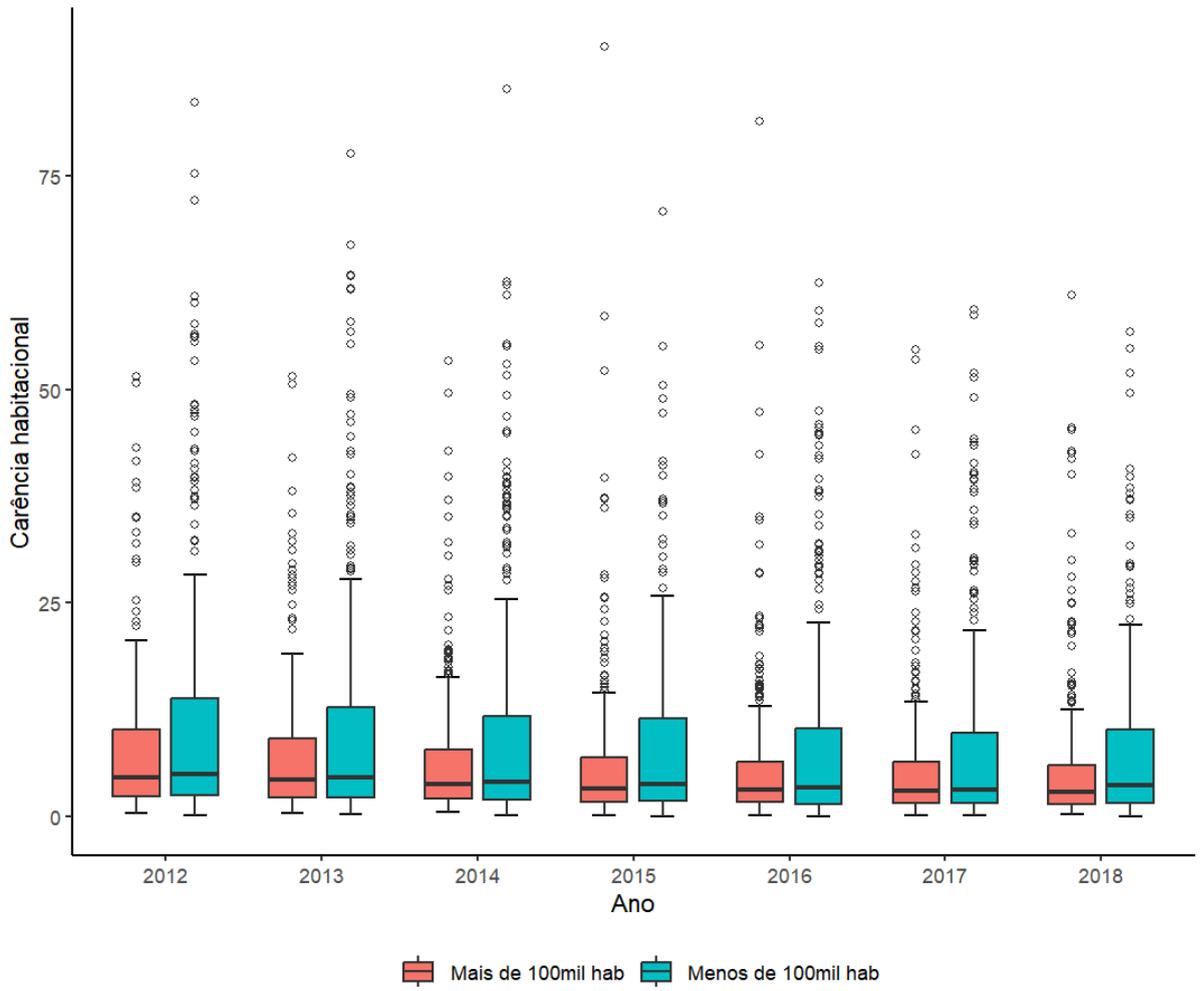
Região Norte	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variação período %
Improvisados	5,16	6,53	6,00	5,31	4,99	5,17	5,75	11,51
Rústicos	10,76	9,29	8,69	8,18	7,71	7,34	6,75	-37,28
Coabituação	5,58	5,73	5,58	5,22	5,13	4,61	4,23	-24,16
Região Nordeste	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variação período %
Improvisados	3,37	3,43	3,31	3,27	3,11	2,93	2,86	-15,26
Rústicos	4,41	3,92	3,51	3,15	2,87	2,59	2,35	-46,67
Coabituação	1,40	1,23	1,13	1,11	0,98	0,94	0,96	-31,49
Região Sudeste	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variação período %
Improvisados	3,31	2,76	2,41	2,22	2,05	2,18	2,38	-28,16
Rústicos	1,38	1,14	0,97	0,88	0,83	0,78	0,71	-48,66
Coabituação	1,25	1,24	1,18	1,13	1,05	1,04	1,06	-15,26
Região Sul	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variação período %
Improvisados	1,77	1,96	1,85	1,61	1,48	1,26	1,26	-28,75
Rústicos	8,10	7,41	6,68	5,87	5,78	5,32	5,03	-37,88
Coabituação	0,93	0,96	0,94	0,83	0,82	0,88	0,89	-4,66
Região Centro-Oeste	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variação período %
Improvisados	4,49	4,40	3,42	2,94	2,52	2,15	1,85	-58,78
Rústicos	3,54	2,73	2,45	2,04	1,88	1,69	1,60	-54,85
Coabituação	1,54	1,47	1,42	1,24	1,31	1,35	1,39	-9,77

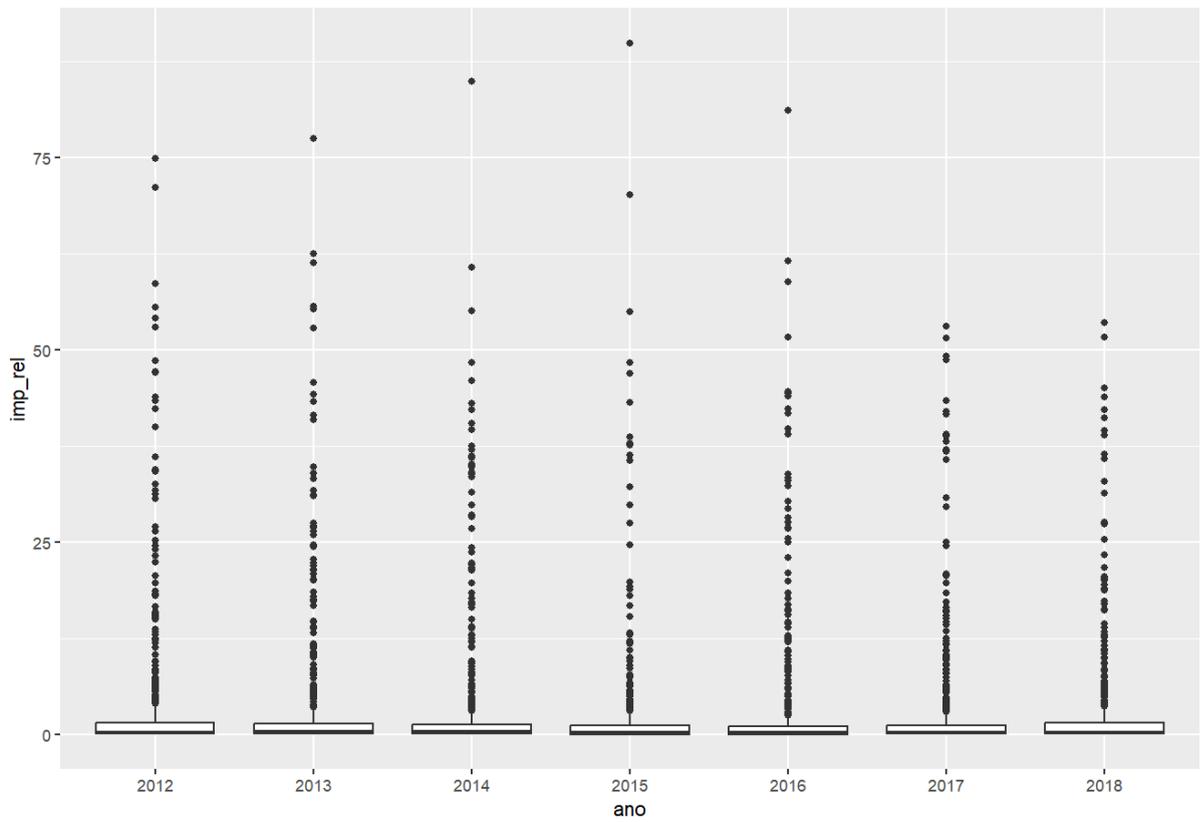
APÊNDICE B - GRÁFICOS BOX-PLOT

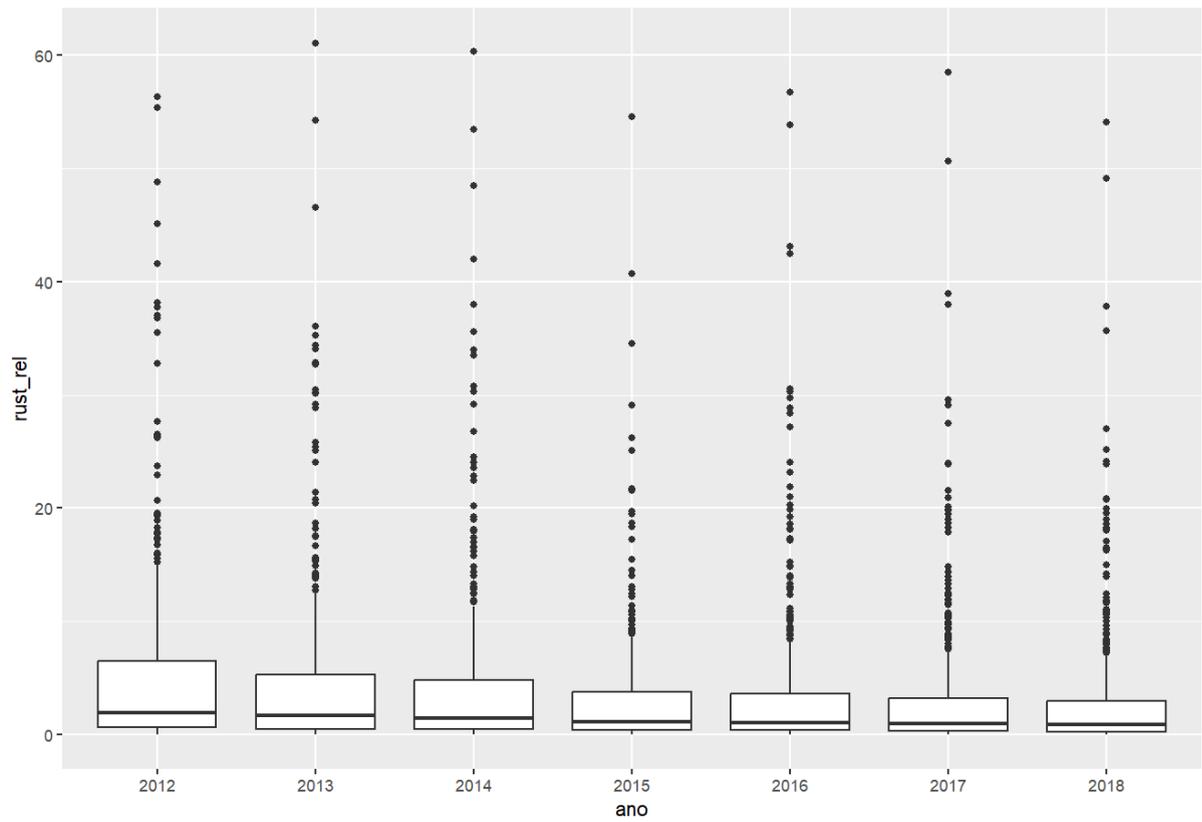
Box-Plot por exercício da carência habitacional dos municípios acima de 50 mil habitantes



Box-plot por exercício da carência habitacional dos municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes e municípios de acima de 100 mil



Box-plot por exercício dos domicílios improvisados dos municípios acima de 50 mil habitantes

Box-plot por exercício dos domicílios rústicos dos municípios acima de 50 mil habitantes

Box-plot por exercício dos domicílios em situação de coabitação dos municípios acima de 50 mil habitantes