

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

LUANA NOLETO DUARTE

**A INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DESIGUALDADE SOCIAL COM
ÊNFASE NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

São Luís
2024

LUANA NOLETO DUARTE

**A INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DESIGUALDADE SOCIAL COM
ÊNFASE NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de artigo,
apresentado como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Administração da Universidade Federal do
Maranhão - UFMA.

Orientador: Ademir da Rosa Martins

São Luís
2024

Duarte, Luana Noleto.

A influência das políticas públicas na desigualdade social com ênfase no Programa Minha Casa Minha Vida / Luana Noleto Duarte. – 2024.

30 f.

Orientador(a): Ademir da Rosa Martins.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação, Artigo) - Curso de Administração, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2024.

1. Desigualdade social. 2. Déficit Habitacional. 3. PMCMV. I. Martins, Ademir da Rosa. II. Título.

LUANA NOLETO DUARTE

**A INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DESIGUALDADE SOCIAL COM
ÊNFASE NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de artigo,
apresentado como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Administração da Universidade Federal do
Maranhão - UFMA.

Aprovado em: 25/06/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ademir da Rosa Martins (orientador)

Dr. em Informática na Educação

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Nilson Santos Costa

Dr. em Engenharia Elétrica

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Ricardo Luiz Casella Santos Costa

Me. em Administração de Empresas

Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Declaro meus agradecimentos a todos aqueles que direta ou indiretamente estiveram ao meu lado durante a minha jornada de formação acadêmica, em especial:

Aos meus pais, Josué e Silvania, que sempre me forneceram os recursos e apoio necessários à conclusão desta graduação;

Aos meus professores, por todo o conhecimento transmitido durante o curso;

Aos amigos da graduação, ao tornarem a vida acadêmica mais leve e agradável;

E sobretudo, a minha namorada, Ericka, a quem sou muito grata pelo amor, companheirismo e motivação em todos os momentos, inclusive nos desafios da vida acadêmica e profissional.

RESUMO

O presente estudo tem como propósito avaliar a influência do Programa Minha Casa Minha Vida sobre a desigualdade social, com ênfase no déficit habitacional, considerando parâmetros de gestão da administração pública à luz dos critérios de eficiência, eficácia e principalmente a efetividade dessa política pública de habitação no que diz respeito a diminuição da assimetria nas condições de vida de diferentes camadas da população brasileira. Trata-se de um estudo descritivo que utiliza dados quantitativos e pesquisas bibliográficas decorrentes da aplicação do programa, a nível nacional, enfatizando o Maranhão nesse contexto, durante o período de 2009 a 2020. Os resultados revelam deficiência na observação dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade. Em contrapartida, o Maranhão apresenta resultados mais favoráveis quando comparado aos resultados macro do PMCMV.

Palavras-chave: Desigualdade social. Déficit Habitacional. PMCMV.

ABSTRACT

The purpose of this study is to evaluate the influence of the Minha Casa Minha Vida Program on social inequality, with an emphasis on the housing deficit, considering public administration management parameters considering the criteria of efficiency, effectiveness and mainly the effectiveness of this public housing policy. Regarding reducing the asymmetry in the living conditions of different layers of the Brazilian population. This is a descriptive study that uses quantitative data and bibliographical research resulting from the application of the program, at a national level, emphasizing Maranhão in this context, during the period from 2009 to 2020. The results reveal a deficiency in observing the principles of efficiency, effectiveness and effectiveness. On the other hand, Maranhão presents more favorable results when compared to the macro results of the PMCMV.

Keywords: social inequality; housing deficit. PMCMV.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita por regiões do Brasil no ano de 2023.....	12
Figura 2 – Pirâmide de Maslow	13
Figura 3 – Déficit habitacional total por unidades da federação – Brasil - 2022.....	15
Figura 4 – Ciclo de políticas públicas.....	17

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição do déficit habitacional, por situação de domicílio - Brasil, 2008.....	14
Gráfico 2 – Déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal* – Brasil, 2008.....	14
Gráfico 3 – Composição, por faixa de renda, do déficit habitacional, segundo regiões – Brasil, 2022.....	15
Gráfico 4 – Orçamento destinado ao PMCMV de 2009 a 2020	22
Gráfico 5 – Análise de faixas beneficiadas no período de 2009-2020 do PMCMV.....	23

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Contratações e entregas de obras para a faixa 1 durante o período de 2009 a 2016 do PMCMV	21
Tabela 2 – Contratações e entregas de obras da faixa II e III durante o período de 2009 a 2016 do PMCMV	21
Tabela 3 – Pesquisa de satisfação do PMCMV	23
Tabela 4 – Quantitativo de habitações, em ambiente rural, entregues pelo PMCMV e PMCMM durante o período compreendido entre 2010/2020.....	23
Tabela 5 – Quantidade de habitações contratadas e concluídas pelo PMCMV entre os anos de 2009 e 2016.....	24

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1	Desigualdade social	11
2.1.1	Desigualdade Social no Brasil	11
2.1.2	Desigualdade Social no Maranhão.....	12
2.2	A questão da moradia como uma faceta da desigualdade social	13
2.3	O papel do Estado	16
2.3.1	O uso de políticas públicas.....	16
2.3.2	Indicadores de Políticas Públicas	17
2.4	O programa Minha Casa, Minha Vida	19
2.5	O programa Minha Casa, Meu Maranhão	20
3	METODOLOGIA	20
4	RESULTADOS DO PMCMV E DO PMCMM	21
5	DISCUSSÕES	24
5.1	Análise da eficiência do PMCMV	24
5.2	Análise da eficácia do PMCMV	25
5.3	Análise da efetividade do PMCMV	25
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
	REFERÊNCIAS	27

A INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DESIGUALDADE SOCIAL COM ÊNFASE NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ¹

Luana Noleto Duarte ²
Ademir da Rosa Martins ³

Resumo: O presente estudo tem como propósito avaliar a influência do Programa Minha Casa Minha Vida sobre a desigualdade social, com ênfase no déficit habitacional, considerando parâmetros de gestão da administração pública à luz dos critérios de eficiência, eficácia e principalmente a efetividade dessa política pública de habitação no que diz respeito a diminuição da assimetria nas condições de vida de diferentes camadas da população brasileira. Trata-se de um estudo descritivo que utiliza dados quantitativos e pesquisas bibliográficas decorrentes da aplicação do programa, a nível nacional, enfatizando o Maranhão nesse contexto, durante o período de 2009 a 2020. Os resultados revelam deficiência na observação dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade. Em contrapartida, o Maranhão apresenta resultados mais favoráveis quando comparado aos resultados macro do PMCMV.

Palavras-chave: Desigualdade social. Déficit Habitacional. PMCMV.

Abstract: The purpose of this study is to evaluate the influence of the Minha Casa Minha Vida Program on social inequality, with an emphasis on the housing deficit, considering public administration management parameters in light of the criteria of efficiency, effectiveness and mainly the effectiveness of this public housing policy, with regard to reducing the asymmetry in the living conditions of different layers of the Brazilian population. This is a descriptive study that uses quantitative data and bibliographical research resulting from the application of the program, at a national level, emphasizing Maranhão in this context, during the period from 2009 to 2020. The results reveal a deficiency in observing the principles of efficiency, effectiveness and effectiveness. On the other hand, Maranhão presents more favorable results when compared to the macro results of the PMCMV.

Keywords: social inequality; housing deficit. PMCMV.

1 INTRODUÇÃO

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou, em seu relatório “Déficit Habitacional no Brasil 2022” o déficit habitacional de 6,215 milhões. O número espelha a desigualdade social vivenciada no país. Na tentativa de remediar a problemática o Brasil, no ano de 2009, criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A iniciativa foi amplamente divulgada nos veículos midiáticos trazendo um discurso socialmente transformador. Costa (1998) descreve a importância das políticas públicas como respostas as demandas de um grupo, e Cavalcanti (2021) salienta que tais intervenções devem obrigatoriamente passar por um processo avaliativo.

Nesse sentido, este artigo defronta-se com a seguinte problemática: à luz da administração pública, o PMCMV foi implementado de forma eficiente, eficaz e efetivo? Ele pode ser utilizado como ferramenta mitigadora das desigualdades sociais no Brasil? Tratando-se, especificamente, do Maranhão, houve mudanças significativas?

Desse modo, objetiva-se analisar os resultados do PMCMV sob o viés social e das diretrizes da administração pública, salientando as modificações sociais percebidas pelo Maranhão.

O estudo traz, inicialmente, a contextualização da desigualdade social no mundo, focando, em seguida, em expor a situação do Brasil nesse cenário, até pontuar os tristes dados do Maranhão que o colocam em posições preocupantes quanto a desigualdade social e o déficit habitacional. Lira et al (2022) relata que em termos monetários o Maranhão apresentar 53% da

¹ Artigo apresentado para a disciplina de TCC II e defendido como Trabalho de Conclusão de Curso perante banca examinadora em sessão pública no semestre de 2024.1, na cidade de São Luis/MA;

² Graduanda do Curso de Administração/UFMA;

³ Professor Orientador. Dr. em Informática na Educação. Departamento de Ciências Contábeis, Imobiliárias e Administração-DECCA/CCSo/UFMA. Contato: ademir.martins@ufma.br.

população vivendo abaixo da linha da pobreza. Dados da Fundação João Pinheiro (FJP), classifica o estado como o ente federativo que possui mais habitações em condições precárias no ano de 2022.

Elencada a problemática, discorre-se sobre o papel do Estado e seus artifícios para lidar com a problemática. Apresenta-se o funcionamento do PMCMV e, finalmente, é feita a análise de dados e reflexão de diferentes autores sobre o PMCMV.

Esta pesquisa exemplifica a importância do acompanhamento das políticas públicas para o pleno exercício da cidadania e consequente fiscalização do Estado. Por meio desse estudo, torna-se claro como a avaliação do PMCMV pelos critérios de eficiência, eficácia e efetividade traz à tona como o uso dos preceitos da administração pública possibilita um esclarecimento dotado de capacidade para real avaliar o politicamente prometido com o realmente alcançado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Desigualdade social

Na perspectiva sociológica a desigualdade social é recorrente objeto de estudo. Trata-se de um fenômeno multifacetado que marginaliza um grupo específico de acesso aos direitos mais básicos, tais como garantia à segurança, educação, lazer, saneamento, moradia, dentre outros. Recentemente, o termo tornou-se mais amplo, pontuando também questões atinentes aos ideais de gênero e etnia. Entretanto, as discussões acerca da temática ainda se centralizam no pilar econômico e na desigual distribuição de renda. (FILHO, 2018)

No Relatório Mundial da Desigualdade de 2022, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é possível debruçar-se sob os alarmantes dados que acusam os 10% mais ricos do mundo, de concentrarem 76% de toda a riqueza do planeta, enquanto que a metade da população global mais desprovida de recursos, concentra apenas 2% das riquezas existentes no globo terrestre.

2.1.1 *Desigualdade Social no Brasil*

O Brasil, país conhecido pela forte miscigenação e pluralidade, é um exímio representante do fenômeno da desigualdade social. Por meio de uma breve análise histórica, é possível afirmar que a construção do corpo social brasileiro foi fundada com fortes alicerces de segregação econômica e racial desde os primeiros modelos administrativos de governo, tais como as capitânicas hereditárias, no contexto da colonização, que iniciou o processo de concentração de renda (MELSERT e BOCK, 2015). Posteriormente, o sociólogo Florestan Fernandes, na obra: *A integração do negro na sociedade de classes* (1964), pontua como a escravidão possui protagonismo na desigualdade social vivenciada à época, visto que não houve políticas públicas de inserção social do negro recém liberto. Aproximando-se da contemporaneidade, (NETO, 2019) elenca uma série de medidas econômicas que permitiram a manutenção da desigualdade social no Brasil, como o modo que a economia industrial se inseriu no país, adotando um modelo fechado que conduziu o processo de substituição de importação, concentrando o empenho estatal na ótica produtiva e marginalizando as questões sociais.

Por uma análise quantitativa é possível mensurar a desigualdade social por meio do Coeficiente de Gini, desenvolvido pelo estatístico Corrado Gini (1912). O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada (IPEA) discorre sobre a metodologia utilizada por esse coeficiente:

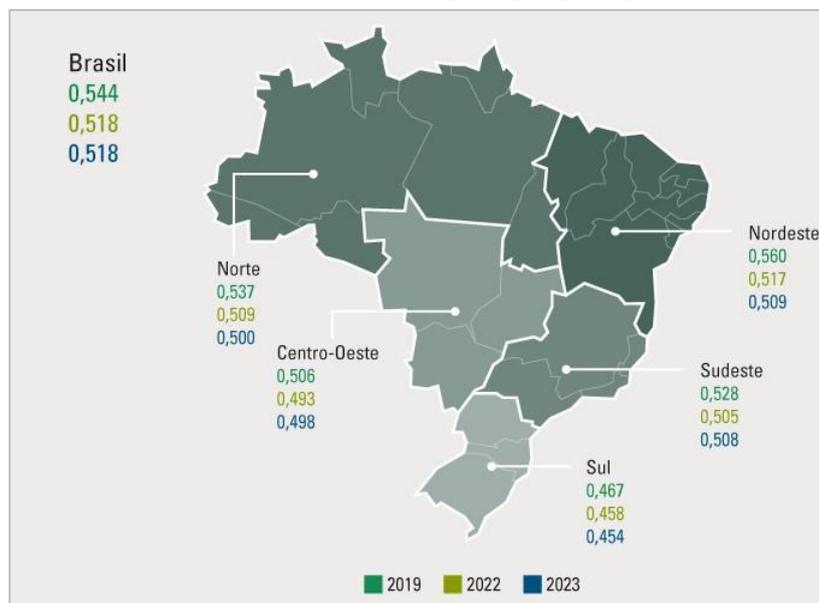
Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou

cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. (IPEA, 2004)

Utilizando-se de tal artifício, o PNDU publicou no relatório “Desenvolvimento Humano 2021/2022” os resultados de 191 nações que foram analisadas não só pelo Coeficiente de Gini, mas também por outros marcadores como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Em tal relatório o Brasil figura-se com coeficiente de Gini 0,489, o que o posiciona como o 14º país mais desigual da pesquisa, dividindo a posição com o Congo. Em contrapartida, ocupa a 87ª posição no IDH, o que reforça as divergências econômicas e sociais do país.

O Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE) utilizou-se do Coeficiente de Gini para emitir um diagnóstico por região do Brasil, representado na Figura 1.

Figura 1 – Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita por regiões do Brasil no ano de 2023



Fonte: IBGE (2023)

Analisando a Figura 1 é possível aferir que a região nordeste é a que apresenta o maior cenário de desigualdade social, contendo índice superior à média nacional. Com extensão territorial continental e diferentes processos históricos vivenciados pelas regiões do país, a situação torna-se ainda mais complexa quando se percebe que cada região apresenta um contexto distinto, o que carece de políticas públicas adequadas à realidade de cada local.

2.1.2 Desigualdade Social no Maranhão

Analisando o quesito socioeconômico no Estado do Maranhão, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) é possível aferir que o Estado do Maranhão possui a pior renda per capita do país, definida no montante de R\$ 945,00, um valor quase 4 vezes menor quando comparado ao Distrito Federal, ente federativo que lidera a classificação, com a renda per capita de R\$ 3.357,00. Outro alarmante dado disponibilizado pela pesquisa classifica São Luís, capital do estado, como a 2ª metrópole mais desigual em renda.

Segundo Lira et al. (2022) o estado do Maranhão, em termos monetários, é o estado mais pobre da nação, apresentando 53% da população vivendo abaixo da linha da pobreza. Ademais, o estudo é claro ao afirmar que as problemáticas sociais vivenciadas pelos

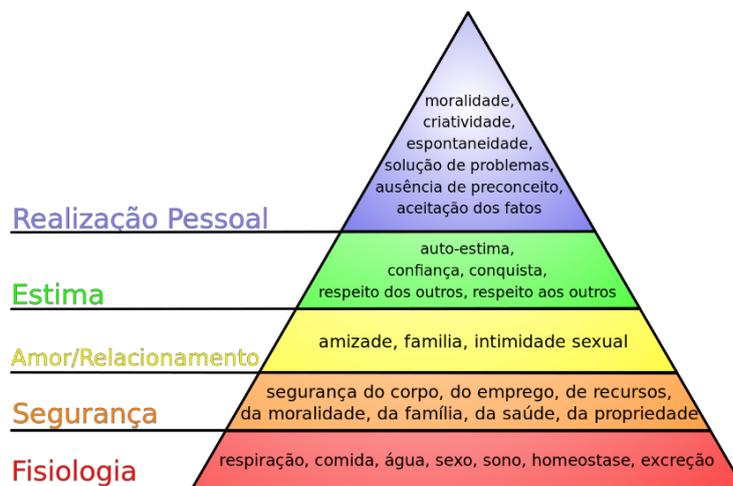
maranhenses ganham proporções exponenciais por limitar o desenvolvimento humano e perpetuar o ciclo de pobreza entre as gerações daqueles socialmente desfavorecidos.

Além da situação de pobreza, o IBGE ainda sinaliza índices alarmantes de concentração de renda, fator que favorece a desigualdade social, estima-se que 10% da população com maior renda, concentre 39,2% da massa de rendimentos do Estado.

2.2 A questão da moradia como uma faceta da desigualdade social

No amplo espectro que permeia a desigualdade social, o acesso à moradia é um ponto sensível que pode ser mensurado através da análise da Pirâmide de Maslow (1943), representada na Figura 2.

Figura 2 – Pirâmide de Maslow



Fonte: Moizés et al. (2019)

Moizés et al. (2019) analisou em seu estudo a hierarquização das necessidades humanas na perspectiva do psicólogo Abraham Maslow. O foco principal do trabalho científico volta-se para analisar as carências humanas das mais essenciais para o desenvolvimento humano, até as de menores necessidades, mas também de vital importância. Nesse sentido, analisando a Figura 1, é perceptível que o quesito segurança só se encontra acima das necessidades fisiológicas, o que evidencia o acesso à moradia como uma importante necessidade humana, assim descreve os autores:

Necessidade de segurança: Este tipo de necessidade é fundamental para garantir a sobrevivência dos seres humanos, sendo definida como a falta de proteção. Pode ser observada quando ocorre uma reação ao perigo evidente e a estímulos ameaçadores, sendo esta reação considerada instintiva. Respostas instintivas são geneticamente determinadas. **Exemplos de elementos que asseguram a satisfação da necessidade de segurança são ter uma casa segura, contar com uma figura protetora (por exemplo, pais, polícia), viver em um sistema jurídico confiável e contar com estabilidade na vida.** (MOIZÉS et al, 2019)

É pertinente pontuar que em consonância com o disposto por Lira et al. (2022), indivíduos que estão inseridos em classificações socialmente sensíveis, como em condição de pobreza, vulnerabilidade extrema, dentre outras, distanciam-se da possibilidade de adquirir o acesso à moradia, visto que estão desprovidos de recursos financeiros, ficando sujeitos, por vezes, a invadir terras de outrem, vivenciando uma condição de posse irregular sujeita aos mais diversos tipos de violência física e psicológica.

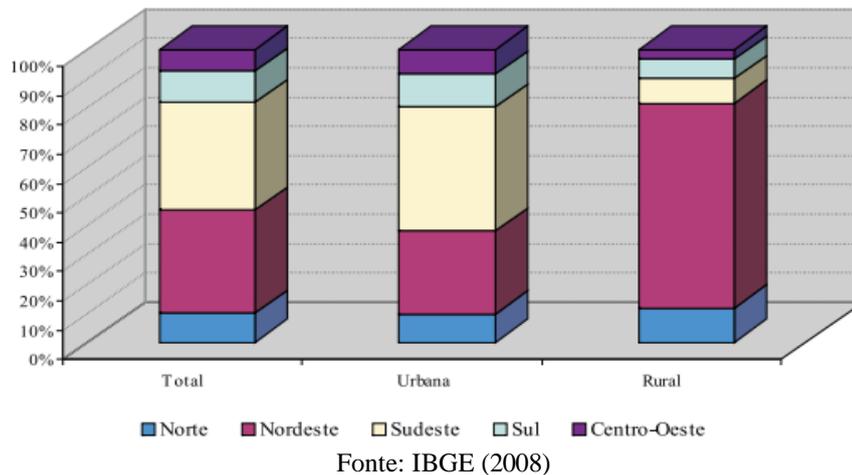
Analisando o contexto brasileiro anterior ao ano de 2009, é necessário, primordialmente, esclarecer o conceito de déficit habitacional: “O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física” (Fundação João Pinheiro, 2011)

Posteriormente, para estabelecer um diagnóstico habitacional do país nas proximidades temporais da implantação da política pública em estudo, é sensível à análise da estatística elaborada pela Fundação João Pinheiro (FJP) contida no relatório publicado pelo Ministério das Cidades intitulado “Déficit Habitacional no Brasil 2008”.

A FJP estimou o déficit habitacional do período no número de 5,546 milhões de domicílios, dispostos em áreas predominantemente urbanas. Entretanto, o estado do Maranhão é apontado com déficit de 51% em moradias rurais.

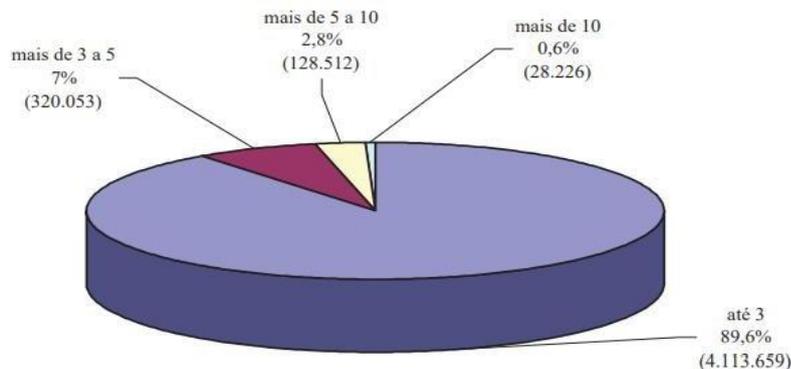
Visualizando o Gráfico 1, reforça-se a ideia de um país composto por regiões dissemelhantes, visto que há visíveis divergências entre as regiões nordeste e sudeste quando comparada as demais.

Gráfico 1 – Distribuição do déficit habitacional, por situação de domicílio - Brasil, 2008



Analisando o Gráfico 2, define-se, para tal diagnóstico, que as famílias desfavorecidas de renda, aquelas que possuam até 3 salários mínimos, engloba quase 90% das vítimas do déficit habitacional, o que comprova uma íntima relação entre renda e acesso à moradia, além de espelhar a desigualdade social, uma vez que famílias que possuem mais de 10 salários mínimos, contribuem com apenas 0,6%.

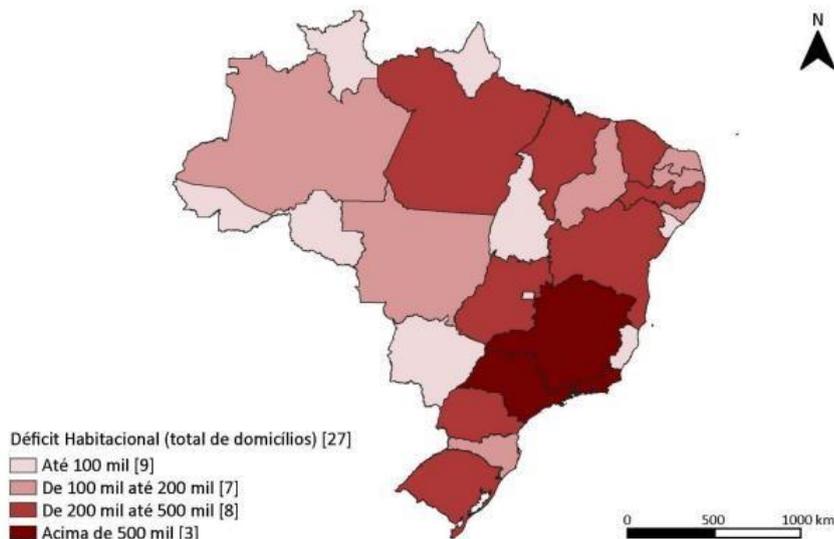
Gráfico 2 – Déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal* – Brasil, 2008



Evocando o relatório de “Déficit Habitacional no Brasil 2022”, desenvolvido também pela FJV, desprende-se que o número de Déficit Habitacional cresce para 6,215 milhões no ano de 2022.

Percebe-se, pela Figura 3, a manutenção da região Norte e Nordeste como áreas do território brasileiro mais atingidas pelo déficit habitacional.

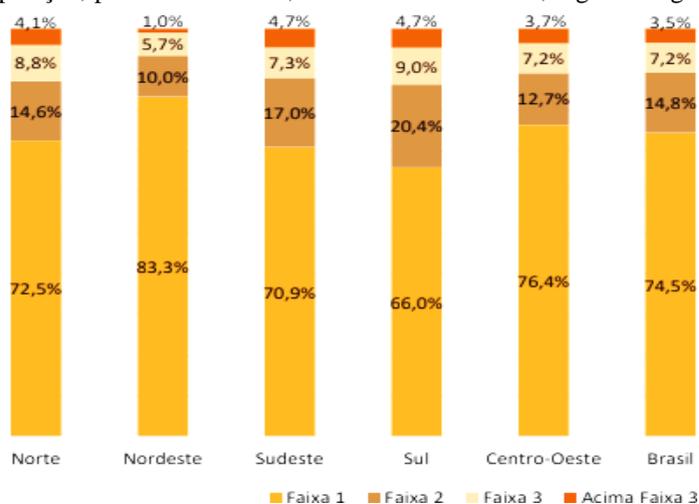
Figura 3 – Déficit habitacional total por unidades da federação – Brasil - 2022



FONTE: IBGE (2023)

Atentando-se ao Gráfico 3, é salutar pontuar que a classificação por divisão de renda do relatório “Déficit Habitacional no Brasil 2022” tomou como classificação de faixas de renda os valores tipificados na Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, que dispõe sobre a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, a faixa 1, índice predominante, comporta uma renda bruta familiar mensal de até R\$ 2.640,00. Destarte, também ocorre a manutenção do grupo economicamente atingido pelo déficit habitacional.

Gráfico 3 – Composição, por faixa de renda, do déficit habitacional, segundo regiões – Brasil, 2022



Fonte: IBGE (2023)

Tratando-se do Maranhão, fora identificado um déficit habitacional quantificado em 319.543 no ano de 2022, dado inferior ao registrado em 2016, que registrava o déficit

habitacional em 371.621. O Estado ainda chama a atenção por ocupar a primeira posição entre os que possuem o maior número de habitações precárias, totalizando 211.534 residências insalubres de convívio.

Uma outra vertente qualitativa assinalada pela FJV diz respeito a composição daqueles que vivenciam o déficit habitacional, suportando habitações precárias (domicílios rústicos ou improvisados), coabitação familiar (familiares que vivem em cômodos cedidos, ou a união de mais de um núcleo familiar em uma única habitação) e ônus excessivo com aluguel urbano (famílias que desprendem 30%, ou mais, da renda com gasto de aluguel).

Frente ao exposto, a desigualdade social ser um fenômeno que dilui a capacidade do cidadão em adquirir o direito a uma moradia segura, tanto em aspectos físicos como também jurídicos, faz com que essa problemática lesione a dignidade humana em seus preceitos mais básicos. Desse modo, a situação carece significativamente de políticas públicas para remediar o atual contexto brasileiro e especificamente maranhense.

2.3 O papel do Estado

No contexto de transição do feudalismo para o absolutismo e no nascimento do que hoje se identifica como Estado, teóricos como Thomas Hobbes discorreu na obra *Leviatã* (1651) a razão de ser do Estado. Nessa perspectiva HOBBS (1651) defende a tese que o corpo social abdica de parte de sua liberdade para ser gerida por um Estado que tem a obrigação de assegurar o bom convívio social, bem como prover condições dignas para a população que esse governa.

Aproximando-se do que foi defendido pelo teórico, a República Federativa do Brasil redigiu no corpo da Constituição Federal de 1988 os seguintes artigos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, já observado o princípio administrativo da legalidade, e frente a evidente necessidade, é essencial o desenvolvimento de políticas públicas assistencialistas que tangenciem o direito à moradia.

2.3.1 O uso de políticas públicas

Construir uma política pública significa definir quem decide o que deve ser feito, quando, como, por quem, para quem e os objetivos a se atingir. Seu propósito é corrigir distorções e problemas sociais, sobretudo para atender demandas dos grupos marginalizados da sociedade, que historicamente se encontram em situação de vulnerabilidade e têm pouco ou mesmo nenhum acesso a condições dignas de vida. (TEIXEIRA, 2022).

De forma similar Costa (1998) define política pública:

Considera-se como política pública o espaço de tomada de decisões autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizem agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesse. (Costa, 1998)

Nesse mesmo enquadramento Cruz et al. (2022) caracteriza:

Políticas públicas podem ser consideradas atividades sociais que se concretizam por meio de ações sociais, caracterizadas por um mínimo de padronização e institucionalização. Têm como atores todas as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente, participam da formulação, da implementação e dos resultados de uma dada política (Cruz et al, 2022)

Ademais, essas ações devem ser tomadas de forma integrada com os vários aspectos que integram a realidade foco da transformação para que o cidadão desfrute efetivamente do seu direito. Nesse sentido, Vuona et. al. (2023) enfatiza que as políticas de habitação não se restrinjam a ideia de habitação em sentido estrito e puro, deve enquadrar aspectos que permitam ao beneficiário viver de maneira adequada e digna.

Esse fundamento é mostrado no Comentário Geral nº4 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU o qual dispõe sobre os direitos humanos de moradia adequada no Art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Cultural aderido pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Ressalta os seguintes aspectos: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços materiais benéficos e infraestrutura; habitabilidade; acessibilidade; localização que permita acesso a opções de emprego, transporte, serviços de saúde, entre outros; adequação cultural; custo acessível (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 2018, p.258-260). Sob a ótica desse último aspecto importa frisar que o Comitê destaca a importância de adequar os gastos com moradia de acordo com a renda dos beneficiários para que outras necessidades básicas não sejam prejudicadas.

2.3.2 Indicadores de Políticas Públicas

Diante do exposto, interessa ressaltar sob o ponto de vista da Gestão como uma política pública é realizada. Para isso usaremos a Figura 4 para nos guiar.

Figura 4 – Ciclo de políticas públicas



Fonte: FGV (2021)

Preliminarmente, observando a cronologia da Figura 4, faz-se necessário a identificação dos problemas que necessitam de uma intervenção estatal. Diante da imensidão e complexidade de demandas sociais, a gestão tem o poder discricionário de definir quais demandas são prioritárias e quais de fato vão ser escolhidas para uma intervenção do poder público. Essa etapa define a construção da Agenda do Governo. A segunda fase, Formulação da Política, refere-se a tomada de decisões sobre como a política será implementada, ou seja, trata-se do planejamento, da escolha dos modelos, objetivos, público-alvo e resultados esperados da política pública. A Implementação é a terceira fase, quando o plano é colocado em prática e se destaca como etapa de maior dificuldade do Poder Público na busca de uma gestão eficiente. A quarta fase, Avaliação, é aquela que os resultados serão medidos sob a ótica de diferentes variáveis. Por fim, a Tomada de Decisões se desenrola como uma consequência da fase anterior. De acordo com os dados obtidos na fase de Avaliação, as autoridades decidirão se a política terá continuidade ou se poderá ser ampliada ou modificada (LOTTA, 2019).

Para o presente estudo se destaca a importância da fase de Avaliação de Políticas Públicas:

A avaliação, de um modo geral, tem sido definida como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e atividades. Nesse sentido, a avaliação se revela como um importante mecanismo de gestão, uma vez que fornece informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas, pois possibilita conhecer o que está acontecendo e atuar sobre os fatos de forma a realizar ajustes necessários, economizando-se dessa forma tempo e recursos, o que eleva a credibilidade das ações públicas. (CAVALCANTI,2021)

Dessa forma, a geração e estudo de informação qualificada é essencial para um sistema de avaliação que é pilar para o planejamento de ação, amplificação e consolidação dos programas assistenciais à população.

Nessa etapa, os dados são obtidos através de indicadores que permitem a demonstração dos aspectos de uma política implantada. Segundo a Escola Nacional de Administração Pública (2013), os indicadores são ferramentas que possibilitam: revelar e medir aspectos relacionados a determinado conceito, fato, problema ou intervenção na realidade; interpretar de forma mensurável uma situação social ou ação do governo, tornando-a operacionalmente viável de observação e avaliação; construir um espelho aproximado das realidades existentes.

A etapa de avaliação pode ocorrer antes da implementação, *ex ante*, no momento da implementação, *in itinere*, e após a implementação da política pública, *ex post* (TOLEDO,2023)

Na avaliação *ex-post*, Cavalcanti (2021) se refere aos indicadores de Avaliação de Desempenho: eficiência, eficácia e efetividade, podendo assim ser conceituado:

Por eficiência entende-se que se trata de obter o maior volume de bens e de serviços desejados pelo indivíduo e/ou pela sociedade com os recursos disponíveis, usando esses recursos de forma a gerar a melhor relação custo-benefício.

Eficácia é entendida como a capacidade de se atingir os objetivos e/ou as metas estabelecidas com um elevado grau de certeza. A eficácia de uma política dá-se na possibilidade efetiva de atingir uma quantidade satisfatória de suas metas, isto é, metas previstas e metas alcançadas.

Uma política seria efetiva se alcançasse os objetivos e/ou as metas estabelecidas com um elevado grau de certeza e, assim fazendo, os impactos previstos com a ação seriam capazes de resolver o problema originalmente existente. (BORGES, 2014)

Concomitantemente, Cavalcanti (2021) pontua que a eficiência está relacionada com a produtividade, assim, maior será a eficiência quanto mais produtos forem entregues com a

mesma quantidade de insumos ou a mesma quantidade de produtos entregues utilizando menor quantidade de recursos, ou seja, significa obter o melhor resultado possível com o menor número de recursos. Daqui se retira os seguintes questionamentos: Quanto de recursos o programa utilizou? Quanto entregou? A relação entre quantidade entregue e insumos utilizados é considerada uma métrica eficiente. Enquanto eficácia diz respeito ao grau de alcance das metas e objetivos e quais os resultados sobre o público-alvo e o meio ambiente. A efetividade tem relação com os efeitos positivos e negativos, indica se houve mudanças econômicas, sociais e ambientais na realidade que sofreu a intervenção.

Esse presente estudo tem como foco avaliar o Programa Minha Casa Minha Vida sob esses três parâmetros de avaliação.

2.4 O programa Minha Casa, Minha Vida

O programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é uma política pública de iniciativa do Governo Federal, desenvolvida no ano de 2009, sob gestão do presidente Lula, objetivando amenizar a crescente demanda por urbanização vivenciada pela população brasileira. O programa se compromete em oferecer condições mais acessíveis para aquisição de habitação para o público necessitado. A iniciativa foi extinta em 2020 e retomada em 2023. (BRASIL, 2024)

Atualmente o programa é regido pela Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, e gerido pelo Ministério das Cidades, em seu Art. 2º define os objetivos da iniciativa, realça-se os seguintes tópicos:

Art. 2º São objetivos do Programa:

I - reduzir as desigualdades sociais e regionais do País;

II - ampliar a oferta de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda e nas regiões de maiores déficits habitacionais, nas suas diversas formas de atendimento;

[...]

VII - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda;

[...]

IX - gerar emprego e renda em uma economia estruturada em bases sustentáveis.

(BRASIL, 2023)

No ordenamento jurídico em epígrafe também é definido quem será assistido pela política, ponderando-se o critério de renda bruta familiar, segregando famílias residentes em áreas urbanas de famílias residentes em áreas rurais na tentativa de moldar-se às realidades distintas, a saber:

Art. 5 O Programa atenderá famílias residentes em áreas urbanas com renda bruta familiar mensal de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e famílias residentes em áreas rurais com renda bruta familiar anual de até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), consideradas as seguintes faixas:

I - famílias residentes em áreas urbanas:

a) Faixa Urbano 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais);

b) Faixa Urbano 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 (dois mil, seiscentos e quarenta reais e um centavo) até R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais);

c) Faixa Urbano 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.400,01 (quatro mil e quatrocentos reais e um centavo) até R\$ 8.000,00 (oito mil reais);

II - famílias residentes em áreas rurais:

a) Faixa Rural 1 - renda bruta familiar anual até R\$ 31.680,00 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais);

- b) Faixa Rural 2 - renda bruta familiar anual de R\$ 31.680,01 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais e um centavo) até R\$ 52.800,00 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais);
- c) Faixa Rural 3 - renda bruta familiar anual de R\$ 52.800,01 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais e um centavo) até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais). (BRASIL, 2023).

Ademais, seguindo o critério de renda, bem como a inclusão do beneficiário em outros programas governamentais assistencialistas, tais como o Bolsa Família, é definido da isenção de pagamento do imóvel, até o financiamento, em parceria com organizações financeiras públicas e privadas. A portaria nº 1.248, de 26 de setembro de 2023, publicada no Diário Oficial da União, definiu a participação financeira dos beneficiários. Aqueles com renda familiar inferior a R\$ 1320,00 pagarão parcelas de até 10% da renda familiar bruta, enquanto aqueles compreendidos na renda familiar bruta de R\$ 1.320,00 a R\$ 4.400,00 destinarão até 15% da renda familiar. Em ambos os grupos, o pagamento deve ser desenvolvido em até 60 prestações, devendo o valor restante do imóvel ser custeado com dotação orçamentária da própria União, contrapartidas financeiras físicas ou de serviço de origem pública ou privada, uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dentro outros recursos. É possível tanto a aquisição de um imóvel já construído, como também a construção de novas moradias. (BRASIL, 2023)

Outrossim, há previsão de priorização para grupos minoritários, tais como pessoas em situação de rua, residente em áreas de risco, deficientes, idosos, dentre outros. A lei veta, taxativamente, o acesso ao direito àqueles que já possuem imóveis, é titular de contrato de financiamento usufruindo o FGTS, ou tenha recebido nos últimos 10 anos benefícios similares com recurso da União.

Na modificação governamental ocorrida entre os anos de 2022 e 2023, e a promulgação da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, a meta do PMCMV é entregar 2 milhões de novas casas, até o ano de 2026, para os assistidos pela política pública em destaque.

2.5 O programa Minha Casa, Meu Maranhão

O Programa Minha Casa, Meu Maranhão (PMCMV), surgiu objetivando complementar o PMCMV, sendo um dos tópicos do “Plano Mais IDH” realizado pelo Governo do Estado do Maranhão, desde o ano de 2015, focando na zona rural do Maranhão.

Acompanhando o bojo do “Plano Mais IDH”, o PMCMV foca a sua atenção nos municípios maranhenses que possuem o menor IDH.

Tal como o PMCMV, a iniciativa maranhense se utiliza do critério de renda anual bruta, definindo o valor de até R\$ 15.000,00 para cadastro dos beneficiários, bem como outras qualificações, tais como ser agricultor familiar, residir em áreas rurais, dentre outras. Na atual gestão, a meta foi definida em 2.267 (MARANHÃO, 2024).

3 METODOLOGIA

O presente capítulo discorre acerca dos métodos utilizados para elaboração desta pesquisa acadêmica.

Analisando as considerações de Tolumero (2018), é possível classificar esta pesquisa como predominantemente descritiva. Objetivou-se analisar a política do PMCMV pela ótica dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade. Nesse bojo, salientou-se o contexto do Maranhão e os resultados das intervenções públicas no estado.

Para coleta de dados, utilizou-se, como fontes primárias, os relatórios estatísticos do IBGE e da FJP, não havendo interferência da pesquisadora na coleta direta de dados. Além

disso, como fonte secundária, explorou-se relevantes pesquisas bibliográficas, confrontando o entendimento de diferentes autores que já exploraram o tema, bem como outras referências que discorreram sobre a relevância da implementação e avaliação de políticas públicas. Levou-se em conta também, considerações feitas por órgãos estatais com responsabilidade de fiscalização de políticas públicas, como o TCU e a AGU. Quanto à abordagem, explorando amplamente dados estatísticos, o método se caracteriza como quantitativo. Através dos números, avalia-se os resultados de forma objetiva.

O período de análise de resultados compreendeu o lapso de 2009 a 2020, ainda que se tenha citado características da reimplantação do PMCMV no ano de 2023, devido ao curto período de atuação, é impreciso, ainda, avaliar de forma concisa a reestruturação do PMCMV.

4 RESULTADOS DO PMCMV E DO PMCMM

Euclides et al. (2017) assegura que o PMCMV é a principal iniciativa governamental para remediar o déficit habitacional no Brasil. Em seu estudo estatístico ele aponta que até o ano de 2016, o PMCMV estava presente em 5.530 dos 5.570 municípios do país. Nos seis primeiros anos do programa, o Nordeste apresentava 94,6% dos beneficiados na faixa 1, classe de indivíduos mais necessitados. Analisando minuciosamente a faixa 1 é possível condensar os resultados da Tabela 1.

Tabela 1 – Contratações e entregas de obras para a faixa 1 durante o período de 2009 a 2016 do PMCMV

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

Fonte: Euclides et al. (2017)

Na Tabela 1 destaca-se que a política concluiu pouco mais de 50% das contratações da Faixa 1, além de destacar a modalidade de Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) como a mais exercida. Essa modalidade foi destinada à municípios com população superior a 50 mil habitantes, a modalidade “Entidades” contempla famílias associadas a entidades organizadoras sem fins lucrativos e “Oferta Pública” lida com cidades com população inferior a 50 mil habitantes.

Tratando-se das faixas 2 e 3 extrai-se os números da Tabela 2.

Tabela 2 – Contratações e entregas de obras da faixa II e III durante o período de 2009 a 2016 do PMCMV.

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

Fonte: Euclides et al. (2017)

Comparando os resultados da Tabela 2 com os da Tabela 1, conclui-se que as faixas 2 e 3 obtiveram mais êxito no número de contratações concluídas, atingindo o percentual de 76,4%.

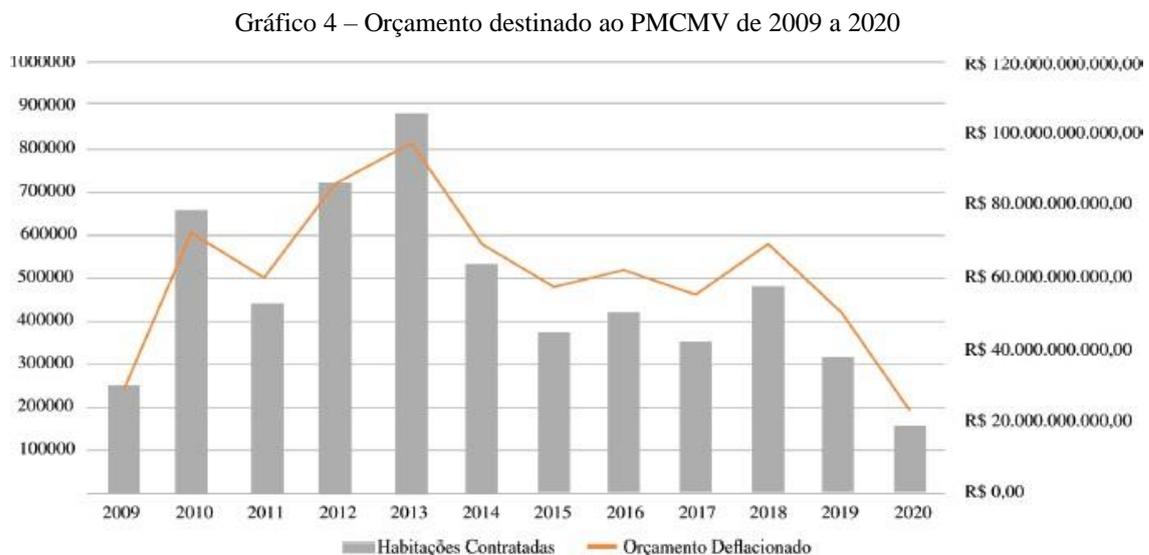
O acórdão 2.456/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU) apontou o montante de R\$ 29,82 bilhões de reais destinados à despesas compreendidas pelo programa somente no lapso

anual de 2012-2017. O relatório aponta para dificuldades no cumprimento de metas quantitativas, fragilidades na aplicação dos critérios para seleção dos beneficiários, dificuldade de integração com outras políticas públicas, negligência nas edificações tratando-se de acessibilidade para idosos e deficientes, a até ausência de registro em cartório dos imóveis entregues. Além disso a Controladoria Geral da União (AGU) em um estudo amostral de 2166 residências do PMCMV sinalizou em 56,4 % dos imóveis distribuídos na faixa 2 e 3 com defeitos na construção.

Silveira et al. (2021) aponta que o PMCMV gerou emprego e renda, principalmente no âmbito da construção civil, ainda que haja críticas quanto a concentração de riquezas absorvidas por empreiteiras privadas que foram contratadas para construção das obras. Há desaprovação quanto a localização dos conjuntos habitacionais, tendo em vista que boa parte foram edificados em regiões limítrofes das cidades, contribuindo para a marginalização dos grupos beneficiados, além de onerá-los com gastos com transporte.

Analisando a política nos anuênios de 2017 a 2020, ocorre uma retração do PMCMV. Silveira et al. (2021) atribui tal retração a dois quesitos: em primeiro ponto, a mudança de governo ocorrida no país entre 2018/2019, que promoveu a gradativa redução de recursos destinado ao PMCMV até a sua extinção em 2020, e, em segundo ponto, a crise sanitária da COVID-19 mundialmente vivenciada.

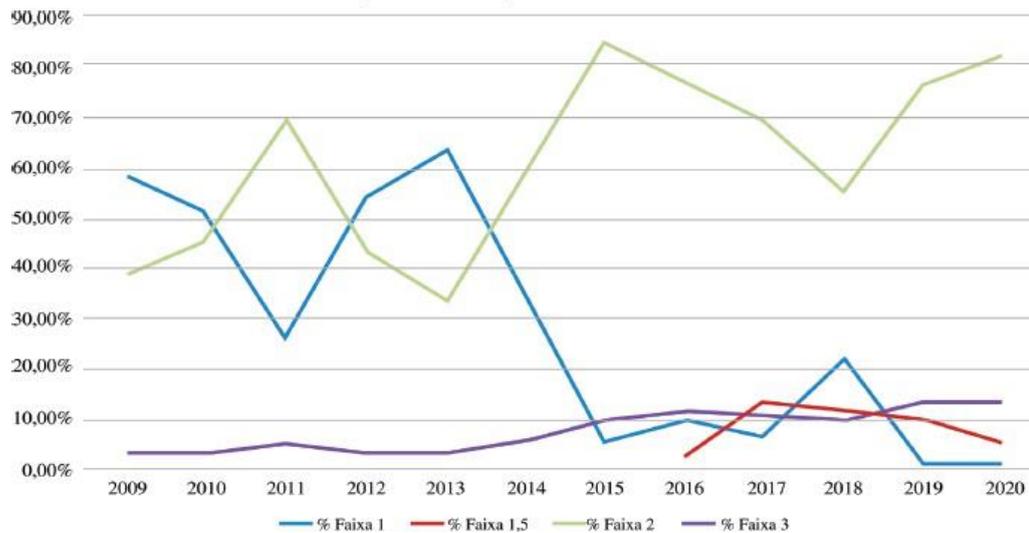
Analisando o Gráfico 4, que retrata o orçamento destinado ao PMCMV de 2009 a 2020, percebe-se o declínio de verbas destinado ao programa iniciado desde o ano de 2014, tendo um acentuado decréscimo em 2018 até o seu fim em 2020.



Fonte: Brasil (2021)

Outro comportamento interessante de ser analisado diz respeito a mudança de faixas beneficiadas com o passar do tempo, representado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Análise de faixas beneficiadas no período de 2009-2020 do PMCMV



Fonte: (BRASIL, 2021)

O Gráfico 5 ratifica o concluído por Silveira et al. (2021) sobre o PMCMV ter se distanciado da ideia inicial, de atender aos mais necessitados, visto que a faixa 2 se sobressai significativamente quando comparada com as demais faixas nos anos posteriores a 2014.

Sob a satisfação dos beneficiários com o PMCMV Fontoura et al. (2021) desenvolveu em uma sua pesquisa um índice de satisfação que varia de 1 (muito insatisfeito) a 5 (muito satisfeito), obtendo resultado presente na Tabela 3.

Tabela 3 – Pesquisa de satisfação do PMCMV

	Média	Mediana	Desvio Padrão
Satisfação geral com o PMCMV	4,74	5	0,61

Fonte: Fontoura et al. (2021)

Na nova modificação presidencial ocorrida em 2022 o Partido Trabalhista (PT), coligação que criou o programa em 2009, retorna ao poder e reativa em 2023 o PMCMV com condições ainda mais acessíveis. A nova meta estabelece a construção de 2 milhões de casas até o ano de 2026, para o ano de 2024 já foi reservado o montante de R\$ 13,7 bilhões de reais para o PMCMV. O Maranhão é o estado de maior foco do novo PMCMV no ambiente rural. (BRASIL, 2024).

Tratando-se propriamente do Maranhão, não há como dissociar o PMCMV do PMCMV. Analisando os dados fornecidos pela Tabela 4 percebe-se que o trabalho conjunto possibilitou a duplicação de resultados no Maranhão.

Tabela 4 – Quantitativo de habitações, em ambiente rural, entregues pelo PMCMV e PMCMV durante o período compreendido entre 2010/2020

Unidade Territorial	PMCMV			PMCMV			PMCMV + PMCMV
	Total	Urb.	Rur.	Total	Concluído	Em execução	
Mais IDH	2.876	1.111	1.765	2.267	2.074	193	5.143

Fonte: MARANHÃO (2024)

5 DISCUSSÕES

No presente tópico proceder-se-á com a avaliação do PMCMV à luz da administração pública, utilizando-se principalmente dos conceitos de efetividade, eficiência e eficácia.

Em primeiro plano, analisando os relatórios do PNUD que mensuraram a desigualdade social no mundo, no ano de 2022, concomitante aos estudos publicados pelo IBGE que qualificam a problemática no Brasil, é possível perceber que a desigualdade social é um transtorno complexo, e tratando-se especificamente do Brasil, ela adquire significativa resistência, como foi pontuado por Melsert e Bock (2015), Fernandes (1964) e Neto (2019). Afunilando a situação para o contexto maranhense, percebe-se que o estado se destaca negativamente nas pesquisas que visam mensurar a desigualdade social. Diante das inúmeras facetas que compõem o fenômeno social descrito, analisando-o através da “Pirâmide de Maslow”, Moizés et al (2019) estima os inúmeros prejuízos que aqueles socialmente desfavorecidos podem vivenciar por não possuir uma habitação segura.

Nessa ótica, tornando a analisar as estatísticas do IBGE que objetivaram quantificar o déficit habitacional e o perfil socioeconômico dos enfermos por tal situação, comparou-se os números do relatório “Déficit Habitacional no Brasil 2008”, ano anterior ao PMCMV, com o último relatório publicado até a data de elaboração desse artigo científico, o “Déficit Habitacional no Brasil 2022”, comparando-se os dados, é perceptível a manutenção tanto da região Nordeste como a mais vitimizada pelo déficit habitacional, como também aqueles que possuem a menor renda bruta familiar como os mais atingidos.

Nesse contexto, o PMCMV, política pública utilizada para mitigar a anomia social em questão, surge para enfrentar um grande desafio.

Outra dificuldade enfrentada pela iniciativa diz respeito a extensão continental que possui o Brasil, o que apresenta entraves tanto pela questão logística, como também por necessitar da cooperação de diferentes agentes na esfera estadual e municipal.

Analisando o ciclo de políticas públicas percorrido por Lotta (2019) o déficit habitacional é a problemática identificada que valida o surgimento PMCMV.

Considerando o posto por Cavalcanti (2021) é imprescindível avaliar o PMCMV pelos tópicos da eficiência, eficácia e efetividade.

5.1 Análise da eficiência do PMCMV

Como elencado por Cavalcanti (2021) ser eficiente se resume em produzir o máximo possível com os recursos disponibilizados, evitando-se, principalmente, o desperdício.

Nesse sentido, analisando a condensação de dados desenvolvida por Euclides et al (2017) compreendida no lapso de 2009 a 2016, que averiguou o número de habitações contratadas para construção em comparação com o número de obras concluídas, extrai-se os números da Tabela 5.

Tabela 5 – Quantidade de habitações contratadas e conclusas pelo PMCMV entre os anos de 2009 e 2016

Número de Contratações	Número de Conclusões	Eficiência
4.503.587	3.248.672	72,13%

Fonte: Autora (2023).

Tendo em vista a Tabela 5, é possível concluir que no lapso temporal analisado houve o desperdício de mais de um quarto dos recursos utilizados, o que revela uma considerável negligência ao princípio da eficiência.

Outra vertente a ser pontuada, diz respeito a qualidade do produto final entregue, ou seja, das condições que as moradias possuíam. A AGU identificou, em sua amostra, 56,4% das

unidades habitacionais das faixas 2 e 3 com defeitos na construção, o que demonstra investimento público sendo aplicado de forma descuidada, visto que a finalidade da aplicação era de proporcionar segurança e conforto para o público alvo.

Em contrapartida, Silveira et al (2021) obteve a percepção que o PMCMV gerou um significativo impacto na construção civil, o que possibilita uma retroalimentação pública por meio da captação de impostos.

De modo geral, tratando-se da eficiência, o PMCMV movimentou bilhões dos cofres públicos, entretanto, há mais críticas do que elogios a serem ponderados nesse quesito. Se finalizadas as obras iniciadas e se bem edificadas fossem feitas as moradias, haveria uma significativa redução nos desperdícios gerados, além de evitar futuros gastos estatais com as consequências advindas das habitações em desacordo, como possíveis ônus na área de saúde e segurança.

5.2 Análise da eficácia do PMCMV

Acerca da eficácia, busca-se tangenciar o que Borges (2014) definiu como capacidade de atingir metas e objetivos.

Por esse viés, o PMCMV apresenta de forma taxativa que seu objetivo é a ampliação na oferta de moradia aos mais carentes, sobretudo para a população de baixa renda, além de, primordialmente, reduzir as desigualdades sociais e regionais do país. Entretanto, o acórdão 2.456/2016 do TCU que auditou o PMCMV nos anos de 2012 a 2017 indicou dificuldade no cumprimento das metas quantitativas e fragilidade de seleção dos beneficiários.

O PMCMV estabelece em seu ordenamento jurídico o público beneficiado de acordo com o critério de renda familiar bruta. Essa característica é o elo entre o programa e os mais atingidos pelo déficit habitacional, fragilizá-la, como aponta o TCU, degenera a eficácia do PMCMV pois o distancia de realizar aquilo que foi proposto.

Analisando a estatística das faixas beneficiadas no período de 2009 a 2020 (Gráfico 5), a faixa 1 apresenta destaque nos anos iniciais do programa, mas perde espaço no ano de 2013 em diante, chegando a ser a faixa menos beneficiada em 2017. Há nítida contradição entre a necessidade e o público que foi beneficiado pelo PMCMV, visto que o IBGE sinalizou a manutenção dos indivíduos da faixa 1 como a maior parcela das vítimas do déficit habitacional, durante toda a vigência do programa. Por essa lógica, seria razoável que a política pública tivesse se empenhado em cumprir o que foi definido como um dos seus principais objetivos. Tal entendimento é semelhante ao alcançado por Silveira et al. (2021) que também critica a preponderância da faixa 2 sobre a faixa 1.

Além disso, Vuona et al. (2023) salientou que o direito da moradia não se finda ao entregar uma residência a um desamparado, deve-se atingir outras vertentes que assegure o beneficiado viver de forma adequada e digna. Silveira et al. (2021) critica a localização da maioria dos empreendimentos realizados pelo PMCMV, afirmando que uma considerável parcela foi estruturada em regiões limítrofes das cidades, favorecendo a segregação socioespacial, e onerando os beneficiários com gastos com transporte.

Portanto, quando analisado sob a ótica da eficácia, o PMCMV apresenta visíveis sintomas de debilidade.

5.3 Análise da efetividade do PMCMV

Tratando-se da efetividade, Cavalcanti (2021) esclarece que uma política pública é efetiva quando soluciona o problema que a originou.

Nessa ótica, é preciso reafirmar a desigualdade social e o déficit habitacional como uma questão originária de múltiplos fatores, o que sobrecarregaria exponencialmente as expectativas

no PMCMV se essas fossem construídas esperando-se que o programa solucionasse por completo os dois itens elencados. Entretanto, tal fato não exclui o programa de apresentar dados significativos sobre a sua parcela de contribuição em tal feito.

Em atenção ao número absoluto do déficit habitacional no ano de 2008 e 2022 no Brasil, percebe-se, segundo o IBGE, o aumento de 5,546 milhões de domicílios para 6,215 milhões. É válido realçar que a política se findou em 2020, e que, também segundo o IBGE, a população brasileira cresceu de 197,2 milhões para 215,3 milhões, entre 2008 e 2022, o que aumenta a demanda habitacional. Porém, ainda pontuando tais óbices, é perceptível que a maior política pública voltada para suprir a carência de habitação vivenciada pelo país não obteve sequer a capacidade de estagnar o déficit habitacional.

Outra proposta do PMCMV diz respeito a reduzir as desigualdades inter-regionais. Analisando os relatórios do IBGE de 2008 e 2022, sobre tal característica, de forma comparativa, percebe-se que a região nordeste e sudeste mantiveram o maior número de déficit habitacional nos dois relatórios, distanciando-se consideravelmente das regiões sul e centro-oeste, o que revela que não houve redução significativa entre as regiões do Brasil no déficit habitacional em razão do programa, e consequentemente na mitigação das desigualdades existentes no corpo do território brasileiro.

Tratando-se especificamente do Maranhão, o estado não fica alheio a todas as considerações supramencionadas. Entretanto, devido ao PMCMV ter encontrado apoio no PMCM, o Maranhão, estado de menor renda per capita, segundo o IBGE, apresentou resultados absolutos mais satisfatórios. Primordialmente, houve adequado direcionamento de iniciativas à necessidade, visto que o IBGE sinalizou que a zona rural do estado era a mais atingida e ambos os programas voltaram sua atenção para essa necessidade. Além disso, em 2022 o relatório habitacional do IBGE aponta o Maranhão com o número de déficit habitacional em 319.543, em menor expressividade quando comparado ao ano de 2016, que totalizava 371.621. Tal resultado positivo, pode-se atribuir a ação conjunta dos programas.

Analisando de forma macro, o PMCMV também deixa de atender de forma satisfatória o ideal de efetividade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa científica em epígrafe foi motivada frente a inquietação de avaliar os reais resultados do PMCMV por uma perspectiva da administração pública. Buscou-se compreender a problemática da desigualdade social em um contexto global, restringindo-se ao Brasil e especificando as características maranhenses nesse aspecto. Verificou-se que o acesso à moradia é um direito de extrema relevância para a qualidade de vida e capacidade de desenvolvimento individual. Em seguida, por meio de vasta análise bibliográfica e dados estatísticos percebeu-se a gravidade da problemática habitacional no Brasil.

Frente ao entrave, analisou-se o PMCMV, principalmente pelos ideais da eficiência, eficácia e efetividade. Concluiu-se que o PMCMV apresenta deficiência nos três itens, o que comprometeu significativamente o resultado da política pública no contexto macro do território brasileiro. Houve resultados positivos no estado do Maranhão que devem ser associados à ocorrência de políticas locais.

De forma geral, o PMCMV, em idealização, é estruturado para ser utilizado como uma ferramenta redutora da desigualdade social, mas durante a sua implantação, por inúmeras falhas administrativas, seus resultados não alcançaram, de forma consistente, uma redução na desigualdade social em nível nacional.

Seria insensível deixar de registrar o nível de satisfação do programa com os beneficiados percorrido por Fontoura et al. (2021), em que em uma nota de 0 a 5, foi identificado

no estudo a média de 4,74 (Tabela 3), o que aproxima qualitativamente o resultado do nível “muito satisfeito”. Dessa forma, a política é dotada de capacidade para modificar a realidade social daquele que foi beneficiado. Porém, analisando toda a conjuntura e amplitude da proposta, pelo viés da eficiência, eficácia e efetividade o PMCMV apresenta consideráveis contrariedades.

Ressalta-se que a presente pesquisa apontou a reativação do PMCMV no ano de 2023, mas devido ao curto período de reativação, achou-se por bem não avaliar as novas medidas já desenvolvidas por considerar que é necessário a reestruturação apresentar novos sintomas consistentes, para, então, sofrer uma análise científica.

Tendo em vista a continuidade do PMCMV e dos resultados aqui apresentados, torna-se necessário a realização de novos trabalhos científicos que possibilitem continuamente a avaliação da política pública de interesse.

REFERÊNCIAS

BIZETTO, M. L. C.; CORDEIRO, M. P.; CRUZ, F. B. “Atendimento pré-processual como mecanismo de efetivação do acesso à justiça: análise no contexto do CEJUSC em ponta grossa entre 2014 e 2021”. Revista Humanidades e Inovação, vol. 9, n. 20, 2022.

BORGES, Marco Henrique. Eficiência, eficácia e efetividade para execução de políticas públicas sustentáveis: um estudo de caso no Ministério da Cultura. 2014. 48 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Ambientais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BRASIL. LEI Nº 14.620, DE 13 DE JULHO DE 2023 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília – DF, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF.

CAVALCANTI, Mônica. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: Uma Abordagem Conceitual. 2021. Disponível em: <<https://rbma.site/wp-content/uploads/mdocs/AVALIA%C3%87%C3%83O%20DE%20POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS%20e%20Programas%20governamentais%20-%20uma%20abord%20conceitual.pdf>> Acesso em: 10 junho 2024.

CESCR - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “O direito a uma moradia adequada”. In: CESCR. Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU. Nova Iorque: ONU, 2018.

CIDADESEESTADOS. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/>. Acesso em 08 de junho de 2024.

COSTA, Nilson do Rosário. Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social. In: Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social. 1998. p. 173-173.

DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 2008. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. – Brasília, Ministério das Cidades, 2011.

DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 2022 / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte, 2023.

DESENVOLVIMENTO HUMANO – RELATÓRIO DE 2021/2022, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22> . Acesso em 08 de junho de 2024.

EM 2023, MASSA DE RENDIMENTO E RENDIMENTO DOMICILIAR PERCAPITA ATINGEM RECORDE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39809-em-2023-massa-de-rendimentos-e-rendimento-domiciliar-per-capita-atingem-recorde#:~:text=O%20C3%ADndice%20de%20Gini%2C%20que,menor%20patamar%20da%20s%C3%A9rie%20hist%C3%B3rica>. Acesso em 08 de junho de 2024.

EUCLYDES et al. (2014). "MINHA CASA, MINHA VIDA" EM NÚMEROS: quais conclusões podemos extrair?. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/328612302_MINHA_CASA_MINHA_VIDA_EM_NUMEROS_quais_conclusoes_podemos_extrair/citation/download. Acesso em: 12 de junho de 2024.

FILHO, Edson. Desigualdade Social, Responsabilidade e Responsividade da Pesquisa. Revista de Administração de Empresas. p. (511 – 516), setembro/outubro, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/nRnCFKV6GzB5CbVpYXcCMGt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 de junho de 2024.

FLORESTAN, Fernandes. A integração do negro na sociedade brasileira. Editora Contracorrente. (1964)

FONTOURA et al.. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA SOB A PERSPECTIVA DOS BENEFICIÁRIOS E A AGENTE OPERACIONAL. Desenvolvimento em questão, n. 55, p. 37-55, 2021.

GOVERNO RESERVA 13,4 BI PARA MINHA CASA, MINHA VIDA EM 2024, ALTA DE 41% (2024). Associação Brasileira de Incorporações Imobiliárias. Disponível em : <https://www.abrainc.org.br/minha-casa-minha-vida/2023/09/06/governo-reserva-r-137-bi-para-minha-casa-minha-vida-em-2024-alta-de-41>. Acesso em 12 de junho de 2024.
HOBBS, T. Leviatã. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LIRA, Ana et al. Apobreza do Maranhão: Uma análise com base na perspectiva multidimensional. Revista Sociedade e Estado – Volume 37, Número 2, Maio/Agosto 2022.

LOTTA, Gabriela. Teorias e Análises sobre Políticas Implementação de Políticas Públicas no Brasil. 1ª ed. Brasília: Enap. 2019.

MARANHÃO. Programa Minha Casa, Meu Maranhão. 2023. Disponível em : https://maisidh.ma.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/minha_casa_meu_maranhao.pdf. Acesso em 14 de junho de 2024.

MELSERT, Ana. BOCK, Ana. Dimensão subjetiva da desigualdade social: estudo de projetos de futuro de jovens ricos e pobres. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 773-790, jul./set, 2015. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ep/a/3LQrJfXVNBhJBrMWZ8kWSyq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 de junho de 2024.

MENEZES, Pedro (2023). O que escrever na metodologia?. Disponível em:
<https://www.significados.com.br/escrever-metodologia>. Acesso em 14 de junho de 2024.

NETO, Armínio. Estado, Desigualdade e Crescimento no Brasil. CEBRAP, São Paulo, p. 613 – 634, setembro/dezembro, 2019. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/nec/a/4hPZKtqwpRvxxvgC3qMQdJGC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 08 de junho de 2024.

O QUE É? – ÍNDICE DE GINI, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Disponível em :
https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20%C3%8Dndice%20de%20Gini&text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Gini%2C%20criado,apresentam%20de%20zero%20a%20cem). Acesso em 08 de junho de 2024.

PIKETTY, T. et al. *World Inequality Report 2022*. Paris: World Inequality Lab, 2022. Disponível em: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/03/0098-21_WIL_RIM_RAPPORT_A4.pdf Acesso em: 08 de junho de 2024.

PORTARIA MCID Nº 1.248, DE 26 DE SETEMBRO DE 2023. Dispõe sobre limites de renda e participação financeira de beneficiários, subvenções e quitação das operações contratadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), e das operações contratadas do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), integrantes do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). *Diário Oficial da União*. Edição 186, Seção 1, página 1, Publicado em 28/09/2023.

PROGRAMA MINHA CASA, MEU MARANHÃO (2024). Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e cartográficos. Disponível em: https://maisidh.ma.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/minha_casa_meu_maranhao.pdf. Acesso em 12 de junho de 2024.

PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ATUAL (2018) : R\$ 2,2 BILHÕES. (2018) Tribunal de Contas da União. (Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2018/programa-minha-casa-minha-vida.htm>. Acesso em: 12 de junho de 2024.

SILVEIRA et al. (2021). O PROCESSO DE POLÍTICA PÚBLICA DO “MINHA CASA, MINHA VIDA”: CRIAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E EXTINÇÃO. *Revista de Sociologia e Política*. v. 30. p. 2-20.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; DE SOUZA, Bruna Caroline Lima. Direito à moradia como direito da personalidade?. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, v. 17, n. 50, p. 633-652, 2024.

SOUSA, Marcones Fernandes. *Indicadores, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas*. 2013. Disponível

<em:<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/992/2/SOUSA%2C%20Marconi%20Fernandes%20-%20Indicadores%20-%20Conceitos.pdf>> Acesso em: 10 junho 2024.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. "O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade". Salvador: AATR 200. 2002.

TOLEDO, Roselaine Lopes; LORETO, Maria das Dores Saraiva. A POLÍTICA PÚBLICA DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES: AVALIAÇÃO EX POST. Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 15, n. 44, p. 66-82, 2023.

TUMELERO, Náina (2018). Pesquisa descritiva, o que é e como fazer corretamente em sua pesquisa. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/pesquisa-descritiva/>. Acesso em: 14 de junho de 2024.