

O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



# BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VI | Volume 18 | Nº 52 | Boa Vista | 2024

<http://www.ioles.com.br/boca>

ISSN: 2675-1488

<https://doi.org/10.5281/zenodo.11177235>

---



## GOVERNANÇA E ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA

*Augusto Henrique Alves Rabelo<sup>1</sup>*

*André Nunes<sup>2</sup>*

*Luiz Honorato da Silva Júnior<sup>3</sup>*

### Resumo

Este artigo apresenta uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL) sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, tendo como foco a relação deste programa com os conceitos de Governança e Arranjos Institucionais. O objetivo da pesquisa é, a partir do contexto de recriação do programa em 2023, examinar como a literatura dedicada a essa política pública tem abordado os conceitos acima citados e, assim, propor novas frentes de pesquisa. A RSL foi realizada por meio de literatura especializada e do método Prisma, tendo sido consultadas as plataformas Google Scholar, Web of Science e Scopus com abrangência nos idiomas português, inglês e espanhol. O corpus da pesquisa foi composto por 19 artigos, com publicações ocorridas entre 2015 e 2023. Os resultados apontam que a produção científica sobre o PMCMV é incipiente no que diz respeito ao uso dos conceitos de Governança e Arranjos Institucionais como ferramentas analíticas. Tendo em vista a relevância desses conceitos no campo das políticas públicas, entende-se que há agenda de pesquisa e produção promissora nesse campo de conhecimento.

**Palavras-chave:** Arranjos Institucionais; Governança; Minha Casa Minha Vida; Política Habitacional.

### Abstract

This article presents a Systematic Review of Literature (RSL) on the My House My Life Program, focusing on publications related to the concepts of Governance and Institutional Arrangements. The aim of the research is, starting with the re-creation of this public policy in 2023, to examine how the literature devoted to this public policy has approached the above-mentioned concepts and thus propose new fronts of research. The RSL was carried out using specialized literature and the Prisma method. Platforms such as Google Scholar, Web of Science and Scopus were consulted in Portuguese, English and Spanish. The corpus of the research consists of 19 articles, with publications occurring between 2015 and 2023. The results point out that the scientific production on PMCMV is incipient in terms of the use of the concepts of Governance and Institutional Arrangements as analytical tools. Given the relevance of these concepts in the field of public policy, it is understood that there is a promising research and production agenda in this field of knowledge.

**Keywords:** Governance; Housing Policy; Institutional Arrangements; Minha Casa Minha Vida.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o Estado possui um papel central no processo de produção e distribuição de moradia (MARICATO, 2009) e, ao longo das últimas décadas, diversas iniciativas foram executadas com maior ou menor efetividade. Entre elas, destaca-se o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), política pública que alcançou importantes marcas na contratação e entrega de unidades habitacionais (UH) em tempos recentes. Após um período de mudanças e alterações em seu escopo original, em 2023 o PMCMV foi recriado e remodelado.

<sup>1</sup> Mestrando em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: [augusto.hrabelo@gmail.com](mailto:augusto.hrabelo@gmail.com)

<sup>2</sup> Professor da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Economia. E-mail: [andrenunes@unb.br](mailto:andrenunes@unb.br)

<sup>3</sup> Professor da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Economia. E-mail: [luizhonorato@unb.br](mailto:luizhonorato@unb.br)



Com o retorno dessa política pública, é fundamental que se retome a análise crítica direcionada ao PMCMV de modo a contribuir na sua melhoria contínua. Entre as ferramentas que têm o potencial de trazer essa contribuição, estão os conceitos de governança e de arranjos institucionais. De modo crescente, tais conceitos estão sendo inseridos nos estudos envolvendo políticas urbanas e de infraestrutura como um modo de melhor compreender a dinâmica de formulação, implementação e avaliação dessas políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA, 2018). Seja no aspecto da interação entre os atores envolvidos, da gestão da obra pública ou das diversas formas de participação social, procurar-se-á investigar os usos dos dois conceitos citados nos estudos que trataram do PMCMV nos últimos anos.

Pesquisas bibliográficas recentes acerca da produção científica do MCMV têm apontado a necessidade de explorar temáticas diversas, como as estruturas sócio-estatais de produção e distribuição de moradia, a participação social, a implementação local, questões envolvendo sustentabilidade, gênero e regionalidades, entre outros temas (MARICATO, 2009; RODRIGUES; MOREIRA, 2016; MOREIRA; EUCLYDES; MARTINS, 2021; PINTO; GEORGES, 2023). Por outro lado, nota-se a importância que os conceitos de governança e arranjos institucionais tem ganhado nos últimos anos no campo das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2018; TEIXEIRA; GOMES, 2019; MARQUES, 2016; LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015). Nesse sentido o artigo busca evidenciar qual tem sido a produção acadêmica relacionando o PMCMV e os conceitos de governança e arranjos institucionais.

Sendo o PMCMV uma das principais políticas públicas na agenda dos governos desde a sua criação em 2009, entende-se que é oportuno o preenchimento da lacuna apontada e é esperado que isso possa contribuir no avanço do conhecimento e ter como consequências no meio acadêmico e profissional: i) o aprofundamento da análise do desenho da estrutura de governança do MCMV e dos seus arranjos institucionais; ii) a elaboração de propostas de melhoria das ferramentas de monitoramento e avaliação; e iii) a criação de mecanismos organizacionais que propiciem maior integração e sinergia entre os atores envolvidos.

Assim, o objetivo deste artigo é realizar uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL) sobre o PMCMV, tendo como foco as produções relacionadas aos temas da Governança e Arranjos Institucionais. A RSL foi realizada com base na sequência proposta por Tranfield, Denyer e Smart (2003) e com o suporte do método PRISMA (PAGE *et al.*, 2021). Foram consultadas as plataformas *Google Scholar*, *Web of Science* e *Scopus* com abrangência nos idiomas português, inglês e espanhol. O *corpus* da pesquisa foi composto por 19 artigos, com publicações ocorridas entre 2015 e 2023.

Identificou-se que existem publicações científicas contemplando a análise do MCMV e os conceitos em tela. No entanto, conclui-se que as publicações acadêmicas existentes que utilizam os conceitos ainda carecem de aprofundamento teórico nesse quesito. Tais conceitos (Governança e



Arranjos Institucionais) ainda têm sido pouco utilizadas para análises que propiciem um melhor entendimento sobre as dinâmicas institucionais do programa.

Além desta introdução, este artigo está dividido em 5 seções. A primeira seção estabelece os conceitos de Governança e Arranjos Institucionais de forma a balizar a pesquisa. A segunda seção descreve a trajetória do PMCMV de 2009 até 2023. Já a terceira seção resgata os principais trabalhos bibliográficos recentes acerca do PMCMV e a quarta seção apresenta o aspecto metodológico da pesquisa. A quinta seção trata da descrição e discussão dos resultados da pesquisa e, por fim, o artigo apresenta as conclusões desta pesquisa.

## GOVERNANÇA, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E TRAJETÓRIA DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Na América Latina e no Brasil, o termo “Governança” começa a se destacar na década de 1990 de forma associada ao movimento de reforma do Estado e alinhado com as premissas da *New Public Management* (MARQUES, 2016). Sob a influência dos discursos universalistas dos países desenvolvidos acerca do tamanho do Estado e da necessidade de mais eficiência, esse conceito foi gradualmente evoluindo e se tornando mais complexo e autônomo na medida em que a agenda de debate foi se tornando mais plural. Assim, “ao invés de reduzir o Estado, a tarefa envolveria reformulá-lo para separar o papel de regulação do papel de condução do desenvolvimento” (MARQUES, 2016, p. 73).

Destaque-se que, em nossa região, o termo governança foi sendo associado à redemocratização da sociedade e do Estado e a questões institucionais de participação e controle social, sendo que os principais campos temáticos que passam a usar recorrentemente o conceito de governança são justamente os campos dos estudos urbanos, habitação e meio ambiente (MARQUES, 2016).

De modo geral, segundo Marques (2016), pode-se afirmar que o conceito de governança tem sido usado com significados e objetivos bem diversos. Trata-se de um conceito ainda polissêmico e em disputa. Como destacado no estudo de Teixeira e Gomes, a dificuldade de conceituar a governança é “diretamente proporcional aos diferentes tipos de organizações e *stakeholders* existentes” (TEIXEIRA; GOMES, 2019, p. 8). Em outro estudo relevante, Rhodes (1997) registra seis usos do termo governança na literatura internacional: estado mínimo, governança corporativa, *new public management*, boa governança, sistemas sociais cibernéticos e rede auto-organizadas. Não obstante essa diversidade de usos e uma dificuldade em cravar consensos, não há impedimento em avançarmos nesse debate. O termo é relevante pois a governança pode ser vista “como um aspecto central a ser considerado tanto no diagnóstico quanto no enfrentamento dos problemas de execução de planos, programas e projetos de



investimento” (GOMIDE; PEREIRA, 2018, p. 1). É justamente nesse ajuntamento de temas e situações que se encaixa o PMCMV, pois, enquanto política pública que acontece em escala nacional, com recursos vultosos e com diversos atores em interação, a inserção da Governança enquanto ferramenta de análise crítica se torna mais interessante e proveitosa.

Para os fins deste artigo, adotaremos o conceito de Governança a partir da contribuição de Marques, o qual define governança como “conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos” (MARQUES, 2016, p. 80).

Em conexão com este conceito, há o conceito de “Arranjos Institucionais”, o qual parte da mesma lógica de multiplicidade de atores e uma variedade de processos interativos. Inicialmente explorado na teoria econômica para a análise dos agentes econômicos e dos custos de transação das relações (FIANI, 2013), o conceito de arranjos institucionais passa a ser cada vez mais pensado no contexto das políticas públicas e seus desafios de formulação, articulação e implementação. Na síntese feita por Pires e Gomide (2018), um arranjo nada mais é do que um conjunto de regras e processos, formais e informais que moldam a maneira com que se articulam atores e interesses na implementação de uma política em particular. Assim, “quando nos referimos ao arranjo de uma política pública, estamos basicamente chamando a atenção para o modelo de governança implícito de sua condução” (PIRES; GOMIDE, 2018, p. 29).

Ao se considerar os desafios do Estado Brasileiro contemporâneo na execução de políticas de infraestrutura, urbanas e habitacionais em um complexo ambiente político-institucional marcado pelas coalizões partidárias, pelas relações federativas, pela participação social e pelos controles externos (PIRES; GOMIDE, 2018), propõe-se que a utilização desses conceitos na análise de uma política pública como o PMCMV podem contribuir para produzir “racionalidade técnico-econômica e legitimidade democrática na produção das políticas do setor” (PIRES; GOMIDE, 2018, p. 87), além de melhor um melhor entendimento do funcionamento da política pública.

## A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida surgiu em 2009 e faz parte de um conjunto de ações e políticas públicas habitacionais que foram desenvolvidas pelo Estado Brasileiro ao longo do século XX e XXI, sendo possível dividir esse conjunto de ações em três momentos históricos distintos: i) 1964-1986; ii) 1987-1999 e iii) 2000 em diante (RODRIGUES; MOREIRA, 2016).



Na síntese de Rodrigues e Moreira (2016), o primeiro período se destaca pela atuação estatal na criação de formatos de financiamento e produção habitacional, tendo como principais exemplos a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em 1966 e das Companhias de Habitação (COHAB) ao longo da década de 1960. Este primeiro período de modernização autoritário-conservadora, tendo como diretriz programática um modelo de desenvolvimento econômico que combinou elementos da economia keynesiana ao capitalismo de Estado (ZECA, 2021). O segundo período foi marcado pelo declínio das ações estatais, inclusive com a extinção do BNH em 1986, a partir do cenário de instabilidade econômica (choques do petróleo na década de 70 e crise de dívida externa na década de 80). O terceiro período, por fim, surge com a retomada das ações em prol do desenvolvimento urbano e habitacional, com novas políticas e uma gradual evolução de ações.

O marco institucional que indica a retomada das ações estatais em prol da habitação e a criação de arranjos institucionais e formatos de governança no tema é a promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000. Esta EC alterou o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) para incluir o direito à moradia como uma garantia constitucional (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015). Na sequência, outro acontecimento no plano legal reforça a importância do tema: a promulgação da Lei nº 10.257/2001 e a consequente regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88, criando o Estatuto das Cidades. Essa nova Lei teve como condão organizar a política urbana brasileira e fornecer um arcabouço jurídico de governança institucional para diversas políticas urbanas e habitacionais em anos seguintes (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

A partir de 2003, surgem mais medidas institucionais estruturais que irão efetivar e preencher o quadro trazido pelo Estatuto das Cidades, tais como: i) criação do Ministério das Cidades em 2003; ii) criação do Conselho das Cidades, em 2003, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva com a função de promover o diálogo entre Estado e sociedade; iii) lançamento, em 2004, da Política Nacional de Habitação (PNH), como resultado da 1ª Conferência Nacional das Cidades realizada no ano anterior; e iv) sanção da Lei nº 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o objetivo de viabilizar o acesso da população de menor renda à terra urbanizada e à habitação (BRASIL, 2005).

Essas medidas acima elencadas, reforçadas por outras medidas de cunho legal e infralegal ocorridas entre 2004 e 2005 e que fortaleceram mecanismos de financiamento e ampliação de recursos para a nascente política habitacional (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015), são a base para se entender o processo de fortalecimento da questão habitacional no âmbito do Estado Brasileiro.



Nesse contexto, o lançamento oficial do Programa Minha Casa, Minha Vida, em abril de 2009, sinaliza a movimentação estatal em direção ao cumprimento de diretrizes e ações previstas na PNH (PACHECO, 2017). Com a sanção da Lei nº 11.977/2009, este programa buscou também ser uma das respostas do Estado Brasileiro ao quadro econômico mundial em 2008/2009, o qual apontava para uma crise econômico-financeira sem precedentes com a chamada “crise do *subprime*” nos Estados Unidos da América (BASTOS; MATTOS, 2011). Do ponto de vista da governança, o PMCMV foi formulado em uma premissa de descentralização e com um desenho institucional baseado em uma rede de atores diversificada (EUCLYDES *et al.*, 2022).

À guisa de uma breve síntese, convém destacar os pontos diferenciais do PMCMV em relação às políticas habitacionais anteriores: (i) aumento dos recursos financeiros para habitação; (ii) priorização do atendimento às famílias de baixa renda e diferenciação de tratamento conforme a renda; (iii) mecanismos formais de subsídios e redução de custos; e (iv) medidas jurídicas e normativas para facilitar a regularização de terrenos, assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes (BID, 2021; BRASIL, 2010).

Com o objetivo de sintetizar temporalmente as fases do primeiro ciclo do PMCMV (2009 a 2021), pode-se dividir o PMCMV em basicamente 3 fases (BRASIL, 2023): i) fase 1, de abril de 2009 a junho de 2011; ii) fase 2, de junho de 2011 a dezembro de 2014; e iii) fase 3, que inicia em março de 2016 e vai até – na falta de uma delimitação formal exata – a sua extinção em 2021, com a criação do Programa Casa Verde Amarela (PCVA), conforme quadro esquemático a seguir.

**Quadro 1 - Fases do 1º ciclo do Programa Minha Casa, Minha Vida**

Fase	Período	Mandato Presidencial	Meta Principal Anunciada
01	2009 a 2011	Governo Lula: 2006-2010	1 milhão de UH para famílias com renda de até 10 salários-mínimos
		Governo Dilma: 2011-2014	
02	2011 a 2014	Governo Dilma: 2011-2014	2 milhões de UH até o final de 2014
03	2016	Governo Dilma: 2014-2016	Mais 2 milhões de UH até o final de 2018
	2016 a 2018	Governo Temer: 2016-2018	
	2019 a 2021	Governo Bolsonaro: 2019 a 2022	400 mil UH em 2019 500 mil UH em 2020

Fonte: Brasil (2020).

Vale destacar que, desde a sua criação, em 2009, mesmo que com alterações pontuais ao longo dos anos, o PMCMV sempre foi dividido em 3 faixas de renda escalonadas (Faixa 1: renda até cerca de R\$ 2.000; Faixa 2: renda até cerca de R\$ 4.000; Faixa 3: renda até cerca de R\$ 8000), sendo cada uma com uma forma de subvenção financeira, e as frentes de atuação se dividiam em dois eixos principais: i) o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o ii) Programa Nacional de Habitação Rural



(PNHR). O PNHU é composto por 4 modalidades: i) o “Fundo de Arrendamento Residencial” (FAR), cujo objetivo é o atendimento de famílias de baixa renda por meio da construção de moradias pelo setor privado com apoio financeiro do Estado; ii) o “Entidades”, que tem como foco a produção habitacional, por meio de entidades sociais credenciadas, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); iii) o “Oferta Pública”, no qual se prioriza o atendimento aos municípios com população até 50 mil habitantes; e iv) o Financiamento via FGTS, ofertado para faixas de renda maiores por meio de financiamento habitacional nos moldes tradicionais, contando com algum grau de subvenção financeira.

A partir do cenário fiscal restritivo existente desde 2015 e da instituição da Emenda Constitucional nº 95/2016 com o chamado “teto de gastos”, passou a existir uma tendência de compressão e corte de despesas discricionárias do governo (BRASIL, 2020). Em levantamento feito por Euclides *et al.* (2022), verificou-se que, entre 2019 e 2020, houve uma diminuição média de 60% no número de UHs contratadas em relação às fases 01 e 02 do programa. A reorientação da política habitacional a partir de 2019, com a mudança de mandato presidencial, tem como ápice a sanção, em janeiro de 2021, da Lei que criou o Programa Casa Verde e Amarela e, assim, extinguiu o MCMV.

Para fins didáticos, pode-se realizar uma síntese comparativa entre os objetivos do PMCVA e do PMCMV. No geral, o Programa Minha Casa, Minha Vida teve como foco principal a produção de novas unidades habitacionais e a redução do déficit quantitativo, utilizando-se do subsídio financeiro para as famílias de renda mais baixa e do financiamento a taxas de juros reduzidas para as faixas de renda superiores (BRASIL, 2020). Já o Programa Casa Verde e Amarela, por sua vez, teve como enfoque a expansão de seu escopo de ações ao abrigar ações frente ao déficit habitacional qualitativo, em especial com ações de melhoria habitacional e regularização fundiária (BRASIL, 2020).

Com o resultado das eleições de 2022, o PMCMV retorna à agenda pública nacional. Em 14 de fevereiro de 2023 é publicada a Medida Provisória nº 1.162/2023 e, em 13 de julho de 2023, após debates e alterações ao texto original propostas pelo Congresso Nacional, foi sancionada a nova Lei do programa, a Lei nº 14.620/2023.

Do ponto de vista orçamentário, a promulgação da chamada “PEC da Transição” (EC nº 126/2022) ampliou em R\$ 145 bilhões o orçamento federal para o ano de 2023. Com isso, o governo recém-eleito destinou o montante de R\$ 9,7 bilhões para o PMCMV em 2023, frente à quantia de cerca de R\$ 80 milhões previstos para o PCVA na peça orçamentária de 2022. Além disso, desses R\$ 9,7 bilhões, a maior parcela, de R\$ 7,8 bilhões, foi destinada para a modalidade FAR, que atende o grupo de renda da faixa 1. Ademais, para o ano de 2024, o orçamento anual aprovado (Lei nº 14.822/2024) para ações habitacionais foi de R\$ R\$ 11,5 bilhões.



Em termos qualitativos, o segundo ciclo do MCMV, iniciado a partir de 2023, trouxe mudanças em relação ao desenho original do programa, incorporando a requalificação de unidades habitacionais, o fomento à locação social de imóveis em áreas urbanas e o apoio à regularização fundiária (BRASIL, 2023). As fontes de recursos principais mantiveram-se, basicamente, as mesmas do 1º ciclo do Programa: FAR, FDS e FGTS.

Destaque-se que, neste 2º ciclo do Programa, foram incorporadas melhorias em aspectos que vinham sendo apontados pela crítica acadêmica (BALBIM *et al.*, 2015) e que, pela experiência dos gestores e técnicos do Poder Executivo Federal e da Caixa, foram vistos como passíveis de aprimoramento (BRASIL, 2023). Ademais, consolidou-se, no início desse ciclo, a visão de que a política habitacional precisa abarcar diversas medidas que se complementem e que “objetivem estabelecer condições para neutralizar os aspectos quantitativos do déficit, mas também qualitativos que reúnam condições de qualidade de vida” (RIBEIRO, 2021, p.28).

Algumas dessas medidas foram: i) obrigatoriedade dos empreendimentos serem mais próximos dos centros urbanos e terem acesso a serviços públicos essenciais; ii) incorporação de varanda, biblioteca, bicicletário e equipamentos comunitários; iii) limitação da quantidade máxima de UH por empreendimento; iv) medidas de sustentabilidade ambiental e aproveitamento pluvial e energético nos empreendimentos; v) isenção de participação financeira e quitação de prestações para famílias que sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e outros casos especificados em portaria; e, por fim, vi) a volta do Conselho das Cidades enquanto instância de participação e controle social das políticas urbanas. Outra alteração relevante foi a atualização dos grupos de faixa de renda para as modalidades urbana e rural. No caso de atualização de faixas de renda e isenção de participação financeira, no PMCMV, de famílias mais pobres participantes dos programas sociais já citados, cabe ressaltar que o PMCMV atua de forma alinhada com programas de transferência de renda que são parte de um sistema mais amplo que visa à emancipação das famílias em condições de pobreza, incorporando uma estratégia que busca abranger o caráter multidimensional da pobreza (JACINTO, 2024).

## PRODUÇÃO CIENTÍFICA CONTEMPORÂNEA DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Previamente à realização pesquisa principal, a qual será descrita na próxima seção, foi realizado um mapeamento acerca das principais revisões de literatura feitas sobre o PMCMV até o momento.



Entre os artigos encontrados, destacaram-se 4 estudos que trouxeram achados e conclusões interessantes para o objetivo deste artigo.

Esta breve seção irá destacar, de forma resumida, tais estudos. O intuito principal é situar o panorama dos estudos de revisão de literatura e permitir, com isso, incorporá-los nas seções de discussão de resultados da pesquisa e conclusões. A seguir, apresenta-se uma síntese das principais revisões de literatura acerca do PMCMV, com a indicação dos temas principais e das lacunas de estudos encontradas pelos autores.

**Quadro 2 - Síntese as principais revisões de literatura sobre o MCMV**

<b>Autores</b>	<b>Temas Principais da Literatura</b>	<b>Lacunas de Estudo</b>
Maricato (2009)	Este artigo lança, na época de sua publicação, novas bases e desafios para a pesquisa acadêmica neste campo. Maricato aponta, de forma crítica, o quadro de “estreitamento do campo das pesquisas e da produção acadêmica sobre o tema da habitação no Brasil” (MARICATO, 2009).	O aprofundamento da dinâmica de produção e distribuição de moradia nas relações Estado-Sociedade e as mudanças na dinâmica de provisão habitacional à luz da globalização e das mudanças no papel do Estado.
Rodrigues e Moreira (2016)	Habitação de interesse social, aluguel social, gestão urbana, participação social e financiamento habitacional. Na ótica do ciclo de políticas públicas, a etapa da avaliação é a mais presente nos estudos avaliados.	Habitação rural e regularização de assentamentos. Na ótica do ciclo de políticas públicas, a etapa da implementação possui uma atenção menor do que deveria, segundo os autores.
Moreira, Euclides e Martins (2021)	A configuração do espaço urbano e as transformações e problemas oriundos dos empreendimentos habitacionais. A qualidade das moradias e, em geral, diversos aspectos envolvendo a modalidade da Faixa 1 do Programa. A etapa do ciclo de políticas públicas mais estudada, segundo esta pesquisa, foi a da avaliação.	A ampliação da abrangência territorial dos estudos e, em especial, para o nível estadual. O aprofundamento em outras modalidades como a Rural, Entidades e Oferta Pública. A incorporação, nos estudos, de outros atores da sociedade civil, poderes legislativo e judiciário, movimentos sociais e conselheiros de políticas públicas.
Pinto e Georges (2023)	A forma de inserção urbana das moradias e a dinâmica do consumo do produto habitacional e a discussão da dinâmica do Estado enquanto ator central das políticas habitacionais, seja na normatização quanto no desempenho do programa.	A questão de gênero e do acesso às moradias; O uso da força de trabalho na indústria da construção civil; A perspectiva ambiental e de sustentabilidade na política habitacional.

Fonte: Elaboração própria.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo realizou uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL) para coletar e avaliar, de forma crítica e aprofundada, o estado da arte da produção científica sobre o PMCMV (MOHER *et al.*, 2009). A escolha pela RSL se dá pela possibilidade de ser realizar uma sistematização de estudos desenvolvidos em certo campo do conhecimento e que permite esboçar problemas de pesquisa para futuras agendas de pesquisa (ZUCATTO *et al.*, 2023).

Para a consecução desta RSL, utilizou-se, em todo processo de pesquisa, a abordagem *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA), a qual possibilita uma descrição mais acurada dos dados coletados e do processo de seleção. Segundo Souza e Araújo (2021), o PRISMA tem se destacado pelo seu método que inclui um fluxo com quatro etapas: identificação, seleção, elegibilidade e inclusão. Dessa forma, o PRISMA auxilia os pesquisadores na elaboração de revisões sistemáticas e meta-análises otimizadas e com melhor qualidade de documentação.



Cumprir destacar que esta RSL observou os passos descritos por Tranfield, Denyer e Smart (2003), e reproduzidos em Viera *et al.* (2023), no que concerne à condução da revisão. O primeiro estágio da RSL, segundo Tranfield, Denyer e Smart (2003), diz respeito ao planejamento da revisão e incorpora a i) identificação da necessidade da revisão; ii) a preparação para uma proposta de revisão (temática, objetivos, escopo) e iii) desenvolvimento inicial de um protocolo de revisão. Já o segundo estágio da RSL é a própria operacionalização da pesquisa, com a consequente construção do seu *corpus* por meio da seleção do material e síntese dos dados da pesquisa. Por fim, o terceiro estágio trata da consolidação do conhecimento gerado sobre o tema e se divide em relatar os achados e recomendações oriundas da pesquisa a partir da análise das características que compõe o *corpus* da pesquisa e na produção de uma análise temática profunda que auxilie outros pesquisadores e profissionais a usar as evidências encontradas para aprimorar suas decisões. (VIERA *et. al.*, 2023; TRANFIELD, DENYER E SMART, 2003)

A partir disso, foram definidos os critérios de filtragem da pesquisa (primeiro estágio da RSL) e os aspectos conexos ao protocolo para a RSL, os quais constam no quadro abaixo para fins de transparência e didatismo.

**Quadro 3 - Protocolo e Critérios de Filtragem**

<b>Espectro da revisão</b>	Amplo, por meio de RSL e Método PRISMA
<b>Bases de Dados</b>	- <i>Web of Science</i> (SciELO Citation Index); - <i>Scopus</i> (Editora Elsevier); - <i>Google Scholar</i> .
<b>Palavras-Chave</b>	- Utilização do sistema booleano “AND” e “OUR”. - Em português, foram utilizados os termos: “minha casa minha vida”; “habitação”; “política habitacional”; “arranjos institucionais” e “governança”.
<b>Critérios de elegibilidade</b>	Somente artigos científicos publicados em periódicos
<b>Idiomas</b>	Português, Inglês e Espanhol
<b>Delimitação temporal</b>	De 2015 a 2023. Definiu-se o ano de 2015 como recorte temporal, pois é a partir de 2014/2015 que as publicações científicas sobre o PMCMV começam a ter maior volume e relevância (MOREIRA; EUCLYDES; MARTINS, 2021; RODRIGUES; MOREIRA, 2016). Além disso, o intuito deste corte temporal foi buscar uma aproximação maior com publicações que possuíssem uma carga crítica mais madura e recente sobre o Programa.
<b>Critérios de inclusão</b>	- Tratar especificamente do PMCMV; - Abordar as questões acerca de governança, arranjos institucionais (e escopos muito próximos a esses) no âmbito do PMCMV ou da política habitacional em geral.
<b>Critérios de exclusão</b>	- Possuir <i>link</i> corrompido e acesso restrito; - Tratar de temáticas da habitação e/ou MCMV mas fora do escopo de governança e arranjos institucionais; - Dissertações, monografias, teses, livros, ensaios, resenhas; - Duplicidade de registros
<b>Forma de triagem inicial</b>	Leitura de títulos, palavras-chaves, resumos
<b>Forma de triagem definitiva</b>	Leitura na íntegra

Fonte: Page *et al.* (2021); Zucatto *et al.* (2023).

Na sequência (segundo estágio da RSL), entre os dias 20 e 24 de abril de 2024, foi realizada a operacionalização da pesquisa a partir do protocolo e critérios elencados no quadro acima. Inicialmente,



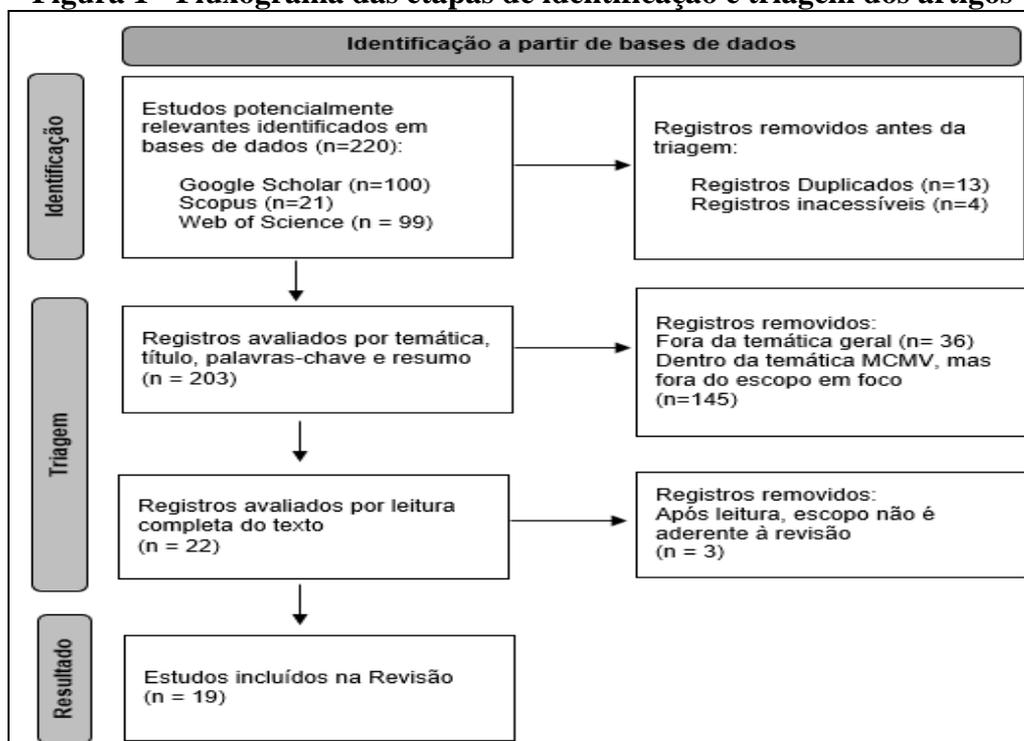
foram identificados 100 documentos na *Google Scholar*, 21 documentos na plataforma *Scopus* e 99 na *Web of Science*, totalizando 220 artigos.

A partir dos critérios de inclusão e exclusão do quadro acima, e já sendo realizado crivo de duplicidade de registro entre as bases, foram obtidos 22 artigos, sendo 12 da base *Google Scholar*, 1 da base *Scopus* e 9 da base *Web of Science*.

Em que pese a aparente redundância com o uso das 3 bases de dados, convém destacar que, ao longo da pesquisa, as plataformas deram retornos a artigos científicos não evidenciados nas outras buscas e, nesse sentido, optou-se pela inclusão das 3 bases, de modo a dar mais qualidade e abrangência a esta RSL.

Em sequência, os 22 artigos foram entabulados e unificados em um arquivo e foi realizada a leitura de cada artigo pré-selecionado. Dessa forma, após a verificação da pertinência temática e de escopo de cada um dos artigos, restaram 19 artigos com efetiva aderência aos objetivos da pesquisa. Todo esse processo está ilustrado na figura 01 a seguir, elaborada por meio do “PRISMA Flow Diagram” (PAGE *et al.*, 2021).

**Figura 1 - Fluxograma das etapas de identificação e triagem dos artigos**



Fonte: PAGE *et al.* (2021); Muciollo, Zanella (2023).

Em continuidade à qualificação desse estágio da pesquisa, foi elaborado um quadro hierarquizado dos artigos selecionados na pesquisa, utilizando os de número de citações indicadas no *Google Scholar* como parâmetro de relevância científica.



Cabe observar que, tendo ficado evidenciado que há uma quantidade razoável de artigos que relacionam o PMCMV e os conceitos de governança e arranjos institucionais, definiu-se por não se estabelecer previamente um valor de corte (para a seleção ou exclusão) quanto ao número de citações para os artigos encontrados e filtrados ao longo da pesquisa. Optou-se por um crivo qualitativo e voltado para o alinhamento temático dos artigos, sem prejuízo, porém, desse reconhecimento hierarquizado feito no Quadro 4.

**Quadro 4 - Quadro hierarquizado dos Artigos selecionados**

Autor	Título	Revista	Ano	Citações
Ferreira, G. G. <i>et al.</i>	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	Revista Brasileira de Gestão Urbana	2019	44
Lavalle, A. G.; Odrigues, M.; Uicheney, H.	Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba	Revista de Sociologia e Política	2020	24
Pequeno, R.; Rosa, S. V.	O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais.	Cadernos Metrôpole	2016	23
Balbin, R.	Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano	Ipea: Texto para Discussão n°. 2751	2022	18
Loureiro, M. R.; Macário, V.; Guerra, P. H.	Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida.	Revista de Administração Pública	2015	16
Sengupta, U.	State-led housing development in Brazil and India: a machinery for enabling strategy?	International Journal of Housing Policy	2019	11
Moreira, V. S.; Silveira, S. F. R.; Euclides, F. M.	Dinâmicas locais na implementação de políticas públicas: análise do programa Minha Casa, Minha Vida em MG.	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	2018	7
Chilvarquer, M.	Using The Public Policy Legal Analysis Framework: The Implementation Of Minha Casa, Minha Vida, Faixa 1, In The City Of Sao Paulo	Revista Estudos Institucionais	2019	5
Barbosa, L. A.; Vaz, J. C.	Arranjos institucionais e capacidades de governo em processos participativos de urbanização: o caso de São Bernardo do Campo-SP	Revista do Serviço Público	2019	4
Falchetti, C.	Social Policy and the Dynamics of Neoliberalism: The My House, My Life Program and the Commodified Mediation of Housing	Latin American Perspectives	2020	3
Leonardo, V. S.; Teixeira, M. A. C.	Relações intergovernamentais nas políticas públicas: uma análise da implementação do Programa Habitacional brasileiro Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	Revista Estudos e Pesquisas em Administração	2019	3
Euclides, F. M. <i>et al.</i>	Dinâmicas Relacionais na Implementação de Políticas Públicas: Análise do Programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades.	Administração Pública e Gestão Social	2022	2
Shimbo, L.; Bardet, F.; Baravelli, J	The financialisation of housing by numbers: Brazilian real estate developers since the Lulist era	Housing Studies	2022	2
Vasconcelos, R.; Camilo, T.	Análise do Programa Minha Casa Minha Vida, e os próximos passos para reduzir o déficit habitacional segundo a literatura	Research, Society and Development	2023	2
Cunha, G. I. R.	O Programa Minha Casa Minha Vida: estado, mercado, planejamento urbano e habitação.	Revista Thésis	2023	1
Gonzalez, L.; Lima-Silva, F.; Pozzebon, M	Improving public housing policies that target low-income households: The value of adding proximity to discretion	Environment and Planning C: Politics and Space	2021	1
Camargo, C. M.	MINHA CASA MINHA VIDA-ENTIDADES: Novos Arranjos Para A Operação Da Política Habitacional No Brasil.	Revista Brasileira de Ciências Sociais	2020	1
Outeiro, G.; Nascimento, D.	The Trajectory Of Housing Policy From The Perspective Of The Historical Institutionalism	Revista de Direito da Cidade	2020	1
Nascimento Neto, P.; Moreira, T.	Dimensão metropolitana da política habitacional.	Mercator	2017	1

Fonte: Elaboração própria.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção serão apresentados os resultados da pesquisa subdivididos em duas subseções. Na primeira, será apresentada a análise bibliométrica da pesquisa. Na segunda, será discutida uma análise temática do *corpus* da pesquisa.



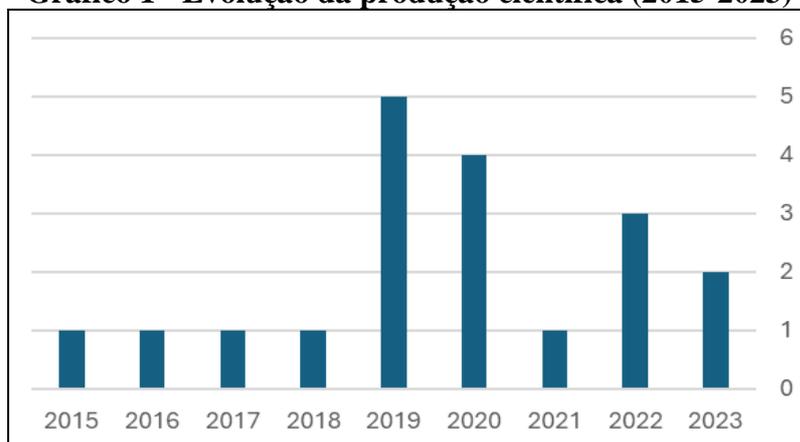
## Características da produção científica (Bibliometria)

Nesta RSL, foram analisados 19 artigos científicos, com publicação ocorrida em 19 períodos diferentes e com a participação de 40 autores. Pode-se vislumbrar, a partir deste quadro, um alto grau de dispersão das publicações haja vista que, na amostra desta revisão, não houve autores ou periódicos com mais de uma publicação selecionada.

De fato, constatou-se que a produção acadêmica sobre o PMCMV possui um volume relevante mas, ao aprofundarmos o crivo temático envolvendo esse Programa e os temas da Governança e Arranjos Institucionais, a consistência da produção se torna menos volumosa e menos sistemática. Observou-se, assim, esforços oriundos de diferentes autores, universidades e periódicos nessa linha de conhecimento.

Com relação à evolução da produção científica nos últimos anos (a partir de 2015, conforme lapso temporal estabelecido), o ano de 2019 se destaca como o ano com maior produção nessa temática. O fato de ter ocorrido uma mudança de mandato presidencial e o maior distanciamento desde a origem do programa podem explicar esse possível maior interesse em traçar as dinâmicas institucionais do Programa. No gráfico abaixo, verifica-se a contagem de publicações ano a ano.

**Gráfico 1 - Evolução da produção científica (2015-2023)**



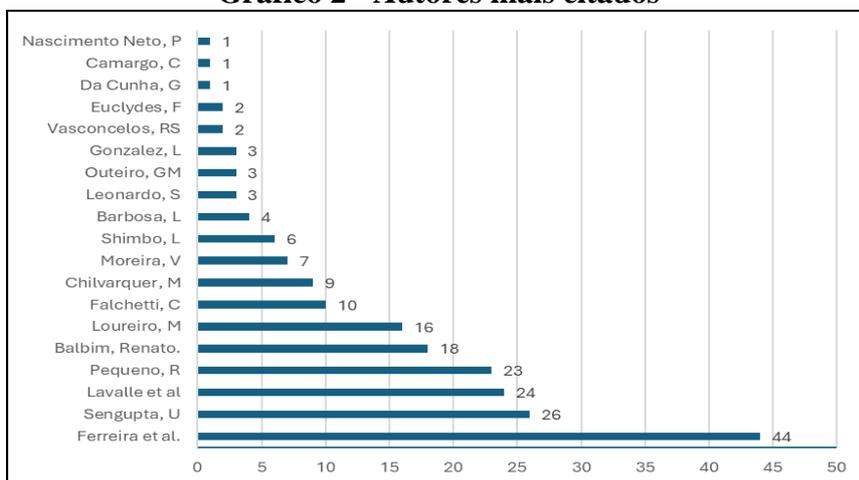
Fonte: Elaboração própria.

O conjunto de autores do corpus da pesquisa é composto por 40 autores, cada um com o registro de 1 contribuição para o tema delineado nesta revisão. Não houve, assim, uma prevalência de autores com diversos estudos. Vale mencionar que o artigo mais citado é o de Ferreira *et al.* (2019), intitulado “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” com um total de 44 citações (*Google Scholar*). Destaque-se que, do total de 203 citações que os 19 artigos possuem conjuntamente, os 5



artigos mais citados concentram 135 dessas citações, o que corresponde a quase 67% das citações. Por outro lado, os outros 14 artigos perfazem o total de 68 citações e cerca de 33% das citações totais.

**Gráfico 2 - Autores mais citados**



Fonte: Elaboração própria.

Ao se analisar o perfil dos Periódicos que deram espaço aos artigos, verifica-se que 15 periódicos estão na categoria “A” na classificação do Quali-Capes, sendo isso correspondente a 78% do total. Desses 15 categorizados como “A”, 12 estão classificados como “A1” ou “A2”, o que indica uma maior relevância científica desse grupo de publicações. Há que se observar que esse mesmo grupo de 15 publicações concentra 152 citações, o que corresponde a 74% das citações totais. Dessa forma, pode-se afirmar que a maior parte das publicações e dos periódicos está posicionada com relevância e qualidade científica, conforme quadro abaixo.

**Quadro 5 - Canais de divulgação científica por classificação Capes e citações**

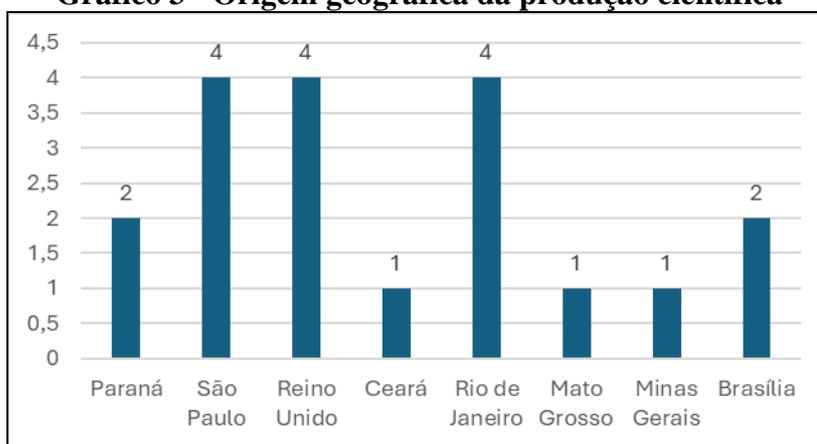
Periódico	Quali Capes	Citações
International Journal of Housing Policy	-	26
Ipea: Texto para discussão	-	18
Urbe: Revista brasileira de gestão urbana	A1	44
Revista de sociologia e política	A1	24
Cadernos metrópole	A1	23
Housing Studies	A1	2
Mercator	A1	1
Revista brasileira de ciências sociais	A1	1
Revista de administração pública	A2	16
Latin American Perspectives	A2	10
Revista Estudos Institucionais	A2	9
Revista estudos e pesquisas em administração	A2	3
Environment and Planning C: Politics and Space	A2	3
Revista de Direito da Cidade	A2	3
Cadernos gestão pública e cidadania	A3	7
Administração pública e gestão social	A3	2
Revista do serviço público	A4	4
Revista thésis	B1	1
Research, society and development	C	6

Fonte: Elaboração própria.



Em complemento à análise bibliométrica, convém observar o padrão da origem geográfica do *corpus* da pesquisa. No gráfico abaixo, verifica-se a predominância da região sudeste na produção, com os estados de São Paulo (4), Rio de Janeiro (4) e Minas Gerais (1) perfazendo 47% de origem geográfica das publicações. Outro destaque interessante: 4 publicações (21% do total) são oriundas de periódicos sediados no Reino Unido e cujos temas, dos periódicos, estão voltados para a política urbana e habitacional.

**Gráfico 3 - Origem geográfica da produção científica**



Fonte: Elaboração própria.

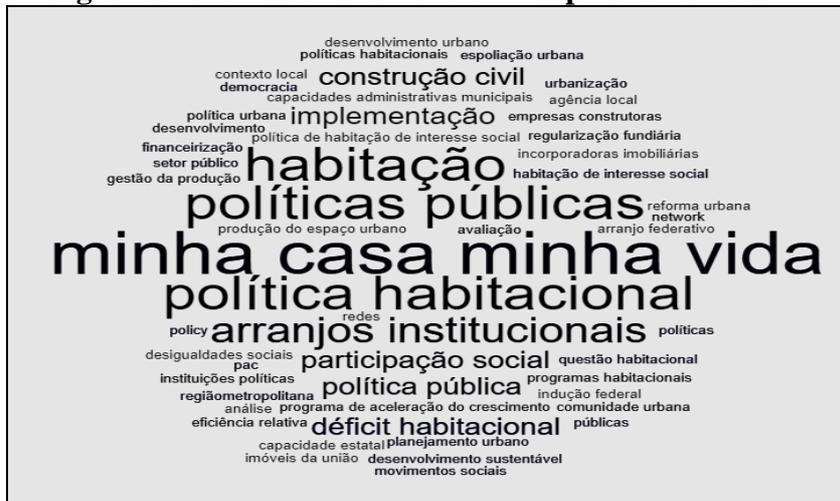
Em continuidade à análise, a partir dos termos-chave delimitados no início da pesquisa ("minha casa minha vida", "habitação", "política habitacional", "arranjos institucionais" e "governança"), buscou-se avaliar se esses termos estariam presentes no título dos artigos. Dos 19 artigos revisados, 12 títulos citaram explicitamente o PMCMV. Os outros 7 títulos mencionaram termos como "política habitacional". Esse conjunto demonstra que o Programa é, de fato, um protagonista quando se discute a questão habitacional. Como pôde verificado ao longo do processo de pesquisa, em praticamente todos os casos, o debate acadêmico se dá de maneira concreta e aplicada ao PMCMV.

Por outro lado, ao se verificar a existência de menção direta ou explícita dos termos "arranjos institucionais" e/ou "governança" nos títulos, apenas 4 títulos (21%) apresentaram menção direta a algum dos termos, o que pode denotar que tais temas ainda não possuem o devido protagonismo ou ainda não sejam termos usuais nos estudos desse campo de conhecimento.

Por fim, quando se analisa a frequência das palavras-chave, optou-se por exibir os resultados com o método da nuvem de palavras, conforme abaixo. As palavras em maior destaque e tamanho são as que mais aparecem no campo "palavra-chave" das publicações.



Figura 2 - Nuvem de Palavras do campo Palavra-Chave



Fonte: Elaboração própria.

## Análise temática do *corpus* de pesquisa

Tendo sido apresentada a amostra bibliométrica, segue-se à discussão dos principais grupos temáticos e especificidades encontradas no estudo do *corpus* de pesquisa. Em consonância com Bardin (2021), realizou-se análise de conteúdo com categorias analíticas definidas *a posteriori*, no exemplo de Zucatto *et al.* (2023). À medida em que as leituras integrais foram sendo feitas, foram sendo observados campos analíticos comparáveis e categorizáveis, obedecendo aos critérios de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2021). A seguir, será exposta análise e discussão de categorias temáticas cuja relevância poderá contribuir na avaliação dos estudos sobre o PMCMV e de seus arranjos institucionais e de governança:

- **Categoria faixa e modalidade MCMV.** Como forma de enxergar com mais detalhamento o *corpus* em análise, é interessante entender sobre qual aspecto ou segmento do PMCMV a literatura analisada se dedicou. Do total de artigos (19), 10 artigos (52%) abordaram a Faixa 1 em suas análises e 9 artigos (48%) não foram específicos quanto às faixas de renda e analisaram o programa de modo abrangente. Com relação à modalidade do MCMV (FAR, FDS, Rural ou FGTS), identificou-se um predomínio de abordagens mais detalhadas referentes ao FAR, modalidade que atende a Faixa 1 do programa juntamente com o FDS. Dos 10 artigos mencionados que abordaram a Faixa 1, 5 artigos trataram do FAR, 4 trataram do FDS e 1 tratou igualmente dessas duas modalidades. Os outros 5 artigos trataram da modalidade de maneira abrangente ou não discutiram esse aspecto em suas análises.
- **Categoria Escala Federativa (nacional/estadual/regional/municipal).** Esta categoria identifica, no universo dos estudos analisados, em qual ente federativo houve um maior ou menor enfoque de análises. Para isso, dividiu-se esta categoria nas subcategorias: Federal/Nacional, para os casos em que a análise se concentrou na União e/ou em aspectos gerais e nacionais envolvendo o programa; Estadual, para os casos em que o foco foi o papel dos governos estaduais ou a dinâmica das regiões metropolitanas; Municipal, para as situações em que a ênfase foi dada à dinâmica nos municípios e atores que atuam propriamente no âmbito local. Neste caso, dos 19 artigos, 11 (57%) foram classificados na subcategoria



“Federal/Nacional”. Outros 2 artigos (10%) foram classificados na subcategoria “Estadual” e, por fim, 6 artigos (31%) tiveram como ênfase a subcategoria “Municipal”.

- **Categoria Ciclo de Política Pública.** Considerando a profusão e riqueza de conceituações acerca das fases da Política Pública, adotou-se como referência conceitual os estágios apontados por Frey (2000), quais sejam, a percepção do problema, a definição de agenda, a formulação de política, a implementação e a avaliação. Desta forma, 11 artigos (58%) foram classificados na subcategoria “implementação” e 8 artigos (42%) na subcategoria “formulação”.
- **Categoria Base Teórica dos Conceitos de Governança/Arranjo.** Nesta categoria, buscou-se verificar a utilização dos conceitos de “Governança” e “Arranjos Institucionais” nos artigos analisados, partindo da premissa de que a forma mais efetiva de discutir o uso desses conceitos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida é avaliando o uso *per se* dos conceitos. O intuito foi conferir se haveria alguma linha em comum no uso dos conceitos ou em que medida a diversidade de definições se refletiu nas abordagens realizadas pelos estudos.

Assim, temos que, dos 19 artigos em tela, 4 artigos (21%) não mencionaram/abordaram qualquer um dos 2 conceitos ao longo dos textos. Além desses, 6 artigos (31%) citam um dos ou os dois termos (“governança” ou “arranjos institucionais”) mas não realizam nenhuma conceituação ou definição clara e objetiva. De outro lado, 9 artigos (48%) realizaram menções a um dos termos e, na fundamentação teórica, desenvolveram uma conceituação teórica coerente, seja com os conceitos buscados seja com termos conexos como *Policy Network*, “Governança Multinível” e “Capacidades Estatais”.

Feitas as descrições das categorias, inicia-se a discussão mais aprofundada das categorias citadas. A começar pelo aspecto dos dados gerais da publicação (título e palavras-chave), destaque-se a baixa frequência com que os termos “arranjos institucionais” e “governança” foram citados. Apesar de ser uma escolha própria de cada autor e das limitações de espaço e estilo que o título impõe, é interessante notar que os termos em tela talvez ainda careçam de maior uso e reconhecimento simbólico no campo da política habitacional ao ponto de serem usados com maior peso nos títulos.

Por outro lado, ao se analisar a frequência das palavras-chave no método da nuvem de palavras, cabe observar que o termo “arranjos institucionais” está entre os mais citados, demonstrando uma frequência relevante juntamente com termos como “minha casa minha vida”, “política habitacional” e “habitação”. Em síntese, ainda que não estejam presentes em destaque nos títulos, o termo “arranjos institucionais” está no vocabulário de parte relevante das publicações e isso demonstra a crescente relevância do termo enquanto termo explicativo/descritivo do funcionamento das políticas públicas. Em contraponto, destaque-se que o termo “Governança” praticamente não foi citado, o que traz um indício de que este conceito, apesar de ser difundido em geral, ainda é pouco explorado como termo relevante para o campo de estudo.

Ao avaliarmos o tema central das publicações, foi possível separar, como já apontado, uma divisão entre dois grandes grupos de tema: i) a dinâmica dos arranjos institucionais (dentro e fora do



Estado, inclusive do ponto de vista internacional) enquanto fatores cruciais na execução e implementação de políticas habitacionais e ii) o debate acerca da evolução do desenho das políticas habitacionais. Isso nos permite uma inferência preliminar de que o conceito de “arranjos institucionais”, em especial, está bastante associado à discussão em torno da implementação das políticas habitacionais. Já o conceito de “governança”, menos frequente, não tem sido usado para a análise da formulação ou implementação do programa. De todo modo, percebe-se que o uso mais aprofundado desses dois conceitos, enquanto ferramentas conceituais e analíticas, ainda está aquém comparativamente ao volume de sua menção e a importância dessas ferramentas conceituais na análise das políticas públicas em geral. Em outras palavras, esses termos são mais citados do que explorados e aprofundados nos trabalhos analisados.

Seguindo uma tendência já reportada em outras revisões bibliográficas sobre o PMCMV (RODRIGUES; MOREIRA, 2016; MOREIRA; EUCLYDES; MARTINS, 2021; PINTO; GEORGES, 2023), as quais indicam que a faixa de renda e modalidades estudadas com mais frequência são aquelas relativas à faixa 1 e ao FAR e FDS, respectivamente, em nossa pesquisa isso ficou corroborado. Importante destacar que é, especialmente, na Faixa 1 financiada pelo FAR que se concentra o principal impacto do PMCMV nas camadas mais pobres da população brasileira e, comparativamente às modalidades do FDS, Oferta Pública e Rural, essa modalidade (FAR) possui uma escala quantitativa bem mais relevante em termos de números de unidades habitacionais contratadas e construídas. Contudo, vale destacar que, do ponto de vista de quantidade de número de contratações de UH - como se pode observar na Tabela 1 - a Faixa 2, que é modalidade de financiamento via FGTS, foi a que mais contratou e entregou UH ao longo da história do programa.

Com relação à “escala federativa” dos artigos analisados, o intuito foi identificar em qual categoria de ente federado os estudos deram maior atenção juntamente com os conceitos de arranjos institucionais e de governança. O resultado demonstrou que tanto no plano federal quanto no plano municipal houve uma quantidade relevante de estudos, ficando o plano estadual com pouca atenção. Isso corrobora a polivalência desses conceitos, que podem ser utilizados como ferramenta para se analisar o aspecto sistêmico-institucional (federal) mas também o aspecto local-operacional (municipal).

Ainda nesse aspecto da escala dos estudos, há que se destacar artigos como o de Shimbo (2022), o de Falchetti (2020) e o de Sengupta (2019) que tratam de uma maneira sistêmica e internacional a institucionalidade do PMCMV. Tais artigos possuem o mérito de ampliar a visão sobre a política pública, suas implicações para a política econômica e para a inserção do país no sistema financeiro e empresarial mundial, indo além do plano nacional e trazendo mais uma camada de análise ao se buscar entender as formas de governança e arranjos institucionais do programa.



Interligando essa última categoria com a do ciclo de política pública, é interessante observar que a maioria das publicações analisadas dedicaram os estudos à etapa da implementação, o que reforça a noção de que o conceito de arranjo institucional é, com frequência, no contexto da política habitacional, associado à noção de implementação local. Mais ainda, esse trinômio arranjo institucional-implementação-município parece ser um dos nichos temáticos mais explorados no campo de conhecimento analisado. Disso, extrai-se a percepção de que esse trinômio é relevante para entender a execução e efetivação do programa; mas, por outro lado, isso ajuda a revelar que há outras diversas perspectivas a serem exploradas, como a análise do plano institucional e inter-organizacional do PMCMV ou o papel do ente estadual na política habitacional.

A última categoria a ser discutida é a base teórica dos conceitos de governança arranjos institucionais, a qual nos trouxe alguns achados interessantes para o debate. Inicialmente, destaque-se o fato de que praticamente metade dos artigos analisados não citam ou exploram devidamente pelo menos um dos termos (“governança” ou “arranjos institucionais”) nas pesquisas. Um destes artigos, inclusive, cita o termo “arranjos institucional” em seu título e, no entanto, não faz sequer uma menção ao termo em seu desenvolvimento. Por outro lado, a outra metade dos artigos citaram e desenvolveram um dos ou os dois termos em tela ou trouxeram adicionalmente alguma conceituação teórica conexa e coerente, como *Policy Network* (EUCLYDES *et al.*, 2022), *Advocacy Coalition Framework* (FERREIRA *et al.*, 2019), “Governança Multinível” (LAVALLE; RODRIGUES; GUICHENEY, 2019) e “Capacidades Estatais” (BARBOSA; VAZ, 2019).

Em suma, tudo isso reforça o fato de que há uma polissemia e uma interrelação entre os diversos conceitos, os quais percorrem premissas e enfoques analíticos ligeiramente diferentes mas que acabam destacando um núcleo de análise semelhante: a interação entre atores com diferentes papéis em contextos de política pública e como isso influencia etapas do ciclo de política pública e seus resultados.

Contudo, ainda que se tenha esse leque de conceitos que se dialogam e complementam, não se pode relativizar o fato de que o uso dos termos governança ou arranjos institucionais está aquém do esperado do ponto de vista qualitativo-teórico e quantitativo. Isso pode ser explicado, em parte, pela banalização dos termos ou baixo volume de estudos dedicados a aprofundar os termos no âmbito da política habitacional, de modo que esse baixo volume gera uma menor carga de discussões e reproduções no meio acadêmico.

Por fim, convém transparecer um aspecto que pode ser apontado como uma possível limitação desta pesquisa: a quantidade final de artigos analisados. Buscou-se, por meio das ferramentas, filtros e metodologias indicadas, encontrar o conjunto mais coeso e criterioso possível para os fins desta pesquisa. Porém, a quantidade é, na verdade, um reflexo direto de uma das conclusões desta pesquisa,



qual seja, a de que esses dois termos, relevantes para o campo e a análise das políticas públicas, ainda são utilizados de maneira pouco densa e aprofundada.

## CONCLUSÕES

A trajetória do MCMV foi marcada por avanços e recuos ao longo de 14 anos de existência. As mudanças políticas acarretaram ajustes no desenho e nos objetivos da política, passando, inclusive, pela sua transformação de escopo e da marca em si. Frente a um cenário de restrições orçamentárias nos últimos anos, em 2023 o programa foi recriado com sua marca original e retomou sua relevância orçamentária de outrora. Aspectos considerados críticos ou problemáticos do programa foram sendo aprimorados ao longo dos anos. Em 2023 mais um conjunto de melhorias institucionais foram feitas – ainda que persistam aspectos e pontos de melhoria ainda necessários de aprimoramento.

A partir dos procedimentos metodológicos da RSL e do método PRISMA, foram consultadas 3 bases de dados internacionalmente reconhecidas e foi possível identificar, após crivos e filtros, 19 artigos científicos que tratam sobre o PMCMV sob a ótica da governança e/ou do arranjo institucional. O resultado desta busca indicou que a literatura sobre o tema (Governança/Arranjos Institucionais no PMCMV) tem se caracterizado por um uso ainda pouco frequente e de baixo aprofundamento conceitual.

Ainda que os conceitos de governança e arranjos institucionais tenham um corpo teórico cada vez mais robusto e mais utilizado no campo da gestão pública e das políticas públicas, percebeu-se que o conceito de “governança” ainda é pouco explorado na literatura sobre o MCMV. Por outro lado, o conceito de “Arranjos Institucionais” tem sido mais presente na produção científica sobre o MCMV e que tem tido um enfoque sobre os entes federal e municipal.

Como apontado por Pinto e Georges (2023), o qual identificou um crescimento discreto da produção científica sobre o PMCMV ao longo dos últimos, acrescentamos a percepção de que, levando em conta a dimensão do programa, seriam esperados uma quantidade maior de estudos com aprofundamento qualitativo acerca dos mecanismos de governança e dos arranjos institucionais do programa. Aponta-se, assim, para uma relevante lacuna de conhecimento e uma agenda para pesquisas futuras.

Em suma, a provocação feita por Maricato (2009) ainda nos parece ter força e atualidade, pois há uma gama de assuntos ainda a serem explorados ao se avaliar o PMCMV. Algumas das questões apontadas em 2009 ainda não foram devidamente contempladas e, com o ressurgimento do PMCMV em



2023, entende-se que se abre uma nova oportunidade para a inserção de abordagens que possibilitem uma visão mais crítica e uma gestão mais efetiva desse Programa.

## REFERÊNCIAS

BALBIM, R. “Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano”. **Texto para Discussão (IPEA)**, n. 2751, 2022.

BARBOSA, L. A.; VAZ, J. C. “Arranjos institucionais e capacidades de governo em processos participativos de urbanização: o caso de São Bernardo do Campo-SP”. **Revista do Serviço Público**, vol. 70, n. 1, 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Editora Edições 70, 2021.

BASTOS, C.; MATTOS, F. A. M. “Crise Do Subprime Nos Eua: a reação do setor público e o impacto sobre o emprego”. **Revista Tempo do Mundo**, vol. 3, n. 2, 2011.

BRASIL. **Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 20/12/2023.

BRASIL. **Cartilha Programa Minha Casa Minha - FAR**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2023. Disponível em: <www.caixa.gov.br>. Acesso em: 20/12/2023.

BRASIL. **Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005**. Brasília: Planalto, 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/03/2024.

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/03/2024.

BRASIL. **Lei n. 14.620, de 13 de julho de 2023**. Brasília: Planalto, 2023. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/03/2024.

BRASIL. **Não há hipótese de suspender o Minha Casa, Minha Vida 3, garante o ministro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2016. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 20/12/2023.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 20/12/2023.

BRASIL. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Controladoria Geral da União, 2020. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 20/12/2023.

CAMARGO, C. M. “Minha Casa Minha Vida–Entidades: Novos arranjos para a operação da política habitacional no Brasil”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 35, n. 102, 2020.

CHILVARQUER, M. “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”. **Revista Estudos Institucionais**, vol. 5, n. 3, 2019.



EUCLYDES, F. *et al.* “Dinâmicas relacionais na implementação de políticas públicas: análise do programa Minha Casa, Minha Vida – entidades”. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 14, 2022.

EUCLYDES, F. M. *et al.* “O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção”. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 30, 2022.

FALCHETTI, C. “Social policy and the dynamics of neoliberalism: the My House, My life program and the commodified mediation of housing”. **Latin American Perspectives**, vol. 47, n. 2, 2020.

FIANI, R. “Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas”. **Texto para Discussão (IPEA)**, n. 1815, 2013.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2000.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. “O conceito de governança aplicado às políticas de infraestrutura”. **Boletim de Análise Político-Institucional (IPEA)**, n. 19, 2018.

GONZALEZ, L.; LIMA-SILVA, F.; POZZEBON, M. “Improving public housing policies that target low-income households: The value of adding proximity to discretion”. **Environment and Planning C: Politics and Space**, vol. 39, n. 7, 2021.

JACINTO, P. M. S. “Notas Sobre Pobreza, Multidimensionalidade E Subjetividade”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 5, n. 13, 2021.

507

LAVALLE, A. G.; RODRIGUES, M.; GUICHENEY, H. “Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba”. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 27, n. 71, 2019.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. “Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida”. **Revista de Administração Pública**, vol. 49, n. 6, 2015.

MARICATO, E. “Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação”. **Cadernos MetrÓpole**, n. 21, 2009.

MARQUES, E. C. L. “Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura”. *In*: MANICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016.

MOHER, D. *et al.* “Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement”. **Annals of Internal Medicine**, vol. 151, n. 4, 2009.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. “Dinâmicas locais na implementação de políticas públicas: análise do programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais”. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol. 23, n. 75, 2018.

MOREIRA, V.; EUCLYDES, F.; MARTINS, A. “Uma década de Minha Casa, Minha Vida: análise da produção científica sobre o programa”. **Revista NAU Social**, vol. 21, n.23, 2021.



MUCCIOLLO, D. C. V.; ZANELLA, A. V. “Artes de novas mídias em espaços livres públicos: uma revisão integrativa de literatura”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 16, n. 47, 2023.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. “Dimensão metropolitana da política habitacional”. **Mercator**, vol. 16, 2017.

OUTEIRO, G. M.; NASCIMENTO, D. M. “A trajetória da política habitacional a partir da perspectiva do institucionalismo histórico”. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 12, n. 2, 2020

PAGE, M. J. *et al.* “The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews”. **The BMJ**, n. 71, 2021.

PEQUENO, R.; ROSA, S. V. “O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais”. **Cadernos Metrôpole**, vol. 18, n. 35, 2016.

PINTO, G. E.; GEORGES, M. R. “Produção científica sobre o Programa Minha Casa Minha Vida”. **Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social**, vol. 17, n. 34, 2023.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. “Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais”. **Revista de sociologia e política**, vol. 24, n. 58, 2016.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Buckingham: Open University, 1997.

RIBEIRO, C. M. “Revisitando ‘A Produção Da Moradia Como Política Pública: Construindo Um Novo Paradigma’”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 7, n. 19, 2021.

RODRIGUES, L. P. D.; MOREIRA, V. S. “Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito?”. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, vol. 8, n. 2, 2016.

SENGUPTA, U. “State-led housing development in Brazil and India: a machinery for enabling strategy?”. **International Journal of Housing Policy**, vol. 19, n. 4, 2019.

SHIMBO, L.; BARDET, F.; BARAVELLI, J. “The financialisation of housing by numbers: Brazilian real estate developers since the Lulist era”. **Housing Studies**, vol. 37, n. 6, 2022.

SOUZA, K. A. A; ARAÚJO, T. M. E. “Prevalência do vírus da imunodeficiência humana em estudantes universitários: revisão sistemática”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 7, n. 21, 2021.

TEIXEIRA, A.; GOMES, R. “Governança pública: uma revisão conceitual”. **Revista do Serviço Público**, vol. 70, n. 4, 2019.

TRANFIELD, D.; DENYER, D.; SMART, P. “Towards a methodology for developing evidence informed management knowledge by means of systematic review”. **British Journal of Management**, vol. 14, 2003.

VASCONCELOS, R. S.; CAMILO, T. A. “Análise do Programa Minha Casa Minha Vida, e os próximos passos para reduzir o déficit habitacional segundo a literatura”. **Research, Society and Development**, vol. 12, n. 1, 2023.

VIERA, G. G. B. *et al.* “Clusters Comerciais: Uma Revisão Sistemática de Literatura”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 16, n. 48, 2023.



ZECA, B. G. “Análise Historiográfica Da ‘Modernização Autoritária E Conservadora’ E Sua Relação Com A Doutrina De Segurança Nacional E Desenvolvimento”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 5, n. 13, 2021.

ZUCATTO, L. C. *et al.* “Políticas públicas para a educação básica: uma revisão sistemática de literatura”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 16, n. 47, 2023.



## **BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)**

Ano VI | Volume 18 | Nº 52 | Boa Vista | 2024

<http://www.ioles.com.br/boca>

### **Editor chefe:**

Elói Martins Senhoras

### **Conselho Editorial**

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

### **Conselho Científico**

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima