

Uma década de “Minha Casa, Minha Vida”: análise da produção científica sobre o programa

One decade of “Minha Casa, Minha Vida” program: an Analysis of Scientific Production

Vinícius de Souza Moreira ¹
 Fillipe Maciel Euclides ²
 Andreia de Fátima Hoelzle Martins ³

RESUMO:

Em 2019, o “Minha Casa, Minha Vida” completou dez anos de existência. O objetivo deste artigo foi descrever a produção científica sobre o Programa, publicada até o ano de 2020, de forma a construir um panorama acerca desse conhecimento. Foi realizada uma revisão descritiva, operacionalizada em três etapas: escolha da literatura; levantamento e a sistematização da base de dados; e apresentação, análise e síntese dos resultados. As bibliotecas eletrônicas consultadas foram: Periódicos CAPES; SciELO e SPELL. Identificaram-se 95 artigos e 182 autores filiados à 70 instituições. Como resultados, foi evidenciado a baixa difusão internacional das pesquisas e o caráter multidisciplinar da produção científica. Verificou-se a predominância de pesquisas qualitativas, baseadas no estudo de caso. A maioria das investigações focaram no nível municipal, a partir de abordagens avaliativas, com experiências comuns às regiões Sudeste e Sul. Na seção final, resgata-se o aprendizado gerado a partir das análises e são traçadas possibilidades para futuras investigações. A síntese do conteúdo das pesquisas permitiu observar, por fim, o modus operandi do programa, que reproduz lógicas de moradia com baixo custo de produção, localização periférica e qualidade deficitária dos componentes construtivos; à sua padronização de massa, que desconsidera as particularidades das famílias e das localidades; e seus aspectos de gestão, no qual os governos locais podem operar como agentes catalisadores que potencializam a qualidade da intervenção pública.

Palavras-chave: Revisão de literatura. Habitação. Política Pública.

ABSTRACT:

In 2019, the “Minha Casa, Minha Vida” has completed ten years of existence. The objective of this article was to describe the scientific publications elaborated on the program, published until the year 2020, to construct a panorama about the production of this knowledge. A descriptive review was performed, operationalized in three stages: choice of literature; survey and systematization of the database; and presentation, analysis, and synthesis of results. The electronic libraries consulted were: Periódicos CAPES; SciELO and SPELL. We identified 95 articles and 181 authors affiliated to 70 institutions. As results, the low international diffusion of research and the multidisciplinary character of scientific production was evidenced. It was verified the predominance of qualitative research, based on the case study. Most studies focus on the municipal level, from evaluative approaches, experiences common to the South and Southeast regions. In the final section, it has rescued the learning generated from the analysis and traces possibilities for future research. The

¹ Professor da Universidade Federal de Alfenas - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), Campus Avançado de Varginha. Doutor em Administração pelo Programa de Pós-Graduação do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (PPGADM/UFV). E-mail: vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br

² Doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). Mestre em Administração, com concentração na área pública, pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) (2018) e Bacharel em Administração pela UFV (2014). E-mail: fillipemaciel@gmail.com

³ Professora na Universidade Estadual de Minas Gerais ministrando as disciplinas Empreendedorismo, Organizações Sistemas e Métodos, Processo decisório e Comércio Exterior. Doutoranda em Administração com foco em Administração Pública e Mestre na mesma área pelo Departamento de Administração e Contabilidade da UFV. E-mail: hmartins.andreia@gmail.com

synthesis of the research results allowed us to observe, finally, the *modus operandi* of the program, which reproduces housing logic with low-cost production, peripheral location, and deficient quality of the building components; its mass standardization, which disregards the particularities of families and localities; and its management aspects, in which local governments can operate as catalyst agents that enhance the quality of public intervention.

Keywords: Literature review. Housing. Public Policy.

1. Introdução

Em 2019, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) completou dez anos de existência. Criado no segundo mandato do presidente Lula (PT), o programa surgiu como aposta para alavancar a economia nacional em um período de crise financeira mundial (BONDUKI, 2009). As justificativas iniciais foram o fomento anticíclico à geração de emprego e renda, por meio do incentivo à cadeia produtiva da construção civil; e a diminuição do Déficit Habitacional (DH) – estimado, em 2009, em 5.897.976 domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018). O dado mais recente do DH, para 2015, “corresponde a 6.355.743 milhões (...), o que representa 9,3% dos domicílios particulares permanentes e improvisados” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, n.p.).

A despeito das inquietações sobre a sua continuidade, o PMCMV é a maior política habitacional da história brasileira (AMORE, 2015). O expressivo investimento e o conseqüente número de moradias contratadas refletem a dimensão e a importância desta política pública. Segundo dados do Ministério das Cidades (BRASIL, 2017), entre 2009 e 2017, foram investidos R\$ 403,1 bilhões na contratação de 5.075.148 moradias. O Programa está presente em 99,3% dos municípios do país, isto é, 5.530 dos 5.570 (MOREIRA, et al., 2017), o que demonstra a integralidade de sua cobertura.

A amplitude assumida pelo PMCMV se deve também ao fato de ser uma “marca” sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento e agentes operadores (AMORE, 2015). Historicamente, o Programa tem sido sistematizado conforme as faixas de renda mensal das famílias e, entre 2009-2015, estruturou-se a partir de três intervalos: Faixa 1, de 0 a 3 salários mínimos (s.m.); Faixa 2, de 3 a 5 s.m.; e Faixa 3, de 5 a 10 s.m.. A partir de 2016, no governo Michel Temer, houve alteração nos parâmetros das Faixas, em que se acrescentou a Faixa 1,5 s.m.. Especificamente, a Faixa 1 refere-se às intervenções consideradas de interesse social, financiadas pelo Tesouro Nacional, em que estão presentes as modalidades Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); Entidades; Oferta Pública de Recursos (OPR) e Rural (Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR). Por sua vez, as Faixas 1,5; 2 e 3 relacionam-se às operações financiadas pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Em seus dez anos de operação, o PMCMV reverteu a estagnação nos investimentos em habitação existente desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986. Durante uma década, o Programa passou por três fases: o PMCMV-I, entre 2009-2010; o PMCMV-II, de 2011 a 2014; e o PMCMV-III, iniciado em 2016 (BRASIL, 2016a). As fases tiveram metas de construir um milhão de moradias na Fase 1 e de dois milhões tanto na Fase 2 quanto na Fase 3 (BRASIL, 2016a).

A relevância política, econômica e social do Programa é reafirmada na literatura que investigou os seus desdobramentos e efeitos. De modo geral, observa-se pesquisas que analisaram a satisfação dos beneficiários (MENEZES, 2015); a produção do espaço urbano (RIZEK; AMORE; CAMARGO, 2014); as dinâmicas dos financiamentos habitacionais (SILVA; ALVES, 2014); e os efeitos no mercado imobiliário (BARBOSA; IRMÃO; MELO 2015). Conforme compilação de Moreira, Silveira e Euclides (2018), há, ainda, discussões sobre questões espaciais, econômicas, financeiras e sociais (CARDOSO, 2013; THERY, 2017) juntamente com estudos avaliativos tanto no espaço urbano (BRASIL, 2014) quanto no rural (BOLTER, SCHNEIDER, HAAS, 2015).

Com isso, ao observar a expressividade assumida pelo PMCMV e o estoque de conhecimento acumulado sobre a intervenção, foram buscadas respostas para a seguinte questão: ao longo de uma década, como se caracteriza a produção científica relativa ao Programa Minha Casa, Minha Vida?

Para tanto, a finalidade da pesquisa consistiu em descrever as publicações científicas elaboradas sobre o Programa, no período 2009-2020. A partir disso, houve a construção de um panorama acerca da produção e a estruturação de um quadro sobre os principais aspectos explorados, enfatizando os diferentes focos e

objetos analíticos, assim como questões relacionadas ao emprego de técnicas de coleta e de análise de dados.

Enquanto contribuição, esse estudo sistematiza e situa as discussões sobre o PMCMV e as suas múltiplas implicações. A compreensão desse cenário não só indica importantes oportunidades e lacunas sobre o tema, como também fornece elementos teórico-empíricos relevantes sobre a execução da política pública. Nas palavras de Figueiredo Filho et al. (2010, p. 207), “o avanço do conhecimento científico depende da acumulação sistemática de informação”; justamente, a proposta deste trabalho.

É digno de nota assinalar outras recentes revisões sistemáticas de temas aderentes à gestão e políticas públicas, tais como a relação entre habitação e políticas públicas (RODRIGUES; MOREIRA, 2016); participação social (AGUIAR; CUNHA, 2017) e engajamento público (SCHAFER, 2018); a definição de impacto para políticas públicas da área da saúde (ALLA et al., 2017); compras estratégicas no setor público (ALMEIDA, et al., 2018); corrupção no setor público (SOUZA; SILVA; GOMES, 2019); e accountability e transparência (KLEIN; KLEIN; LUCIANO, 2018).

Realizada a apresentação do tema e de sua relevância, este trabalho conta com mais quatro seções. A seguir, os apontamentos teóricos sobre o ciclo do PMCMV enquanto uma política pública. Adiante, são descritos os procedimentos metodológicos. Posteriormente, os resultados e as discussões, e, por fim, encerra-se com as conclusões.

2. Revisitando o Policy Cycle do “Minha Casa, Minha Vida”

Embora o artigo se trate de uma revisão descritiva da literatura sobre o PMCMV, o embasamento teórico do estudo situa-se no âmbito da policy analysis, isto é, no campo do conhecimento destinado à interpretação das causas e das consequências da ação governamental na sociedade (KRAFT; FURLONG, 2007; SMITH; LARIMER, 2009; SUBIRATS et al., 2008). Nesse sentido, a política pública aqui é entendida como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI; LEONARDO; COELHO, 2019, p. 2).

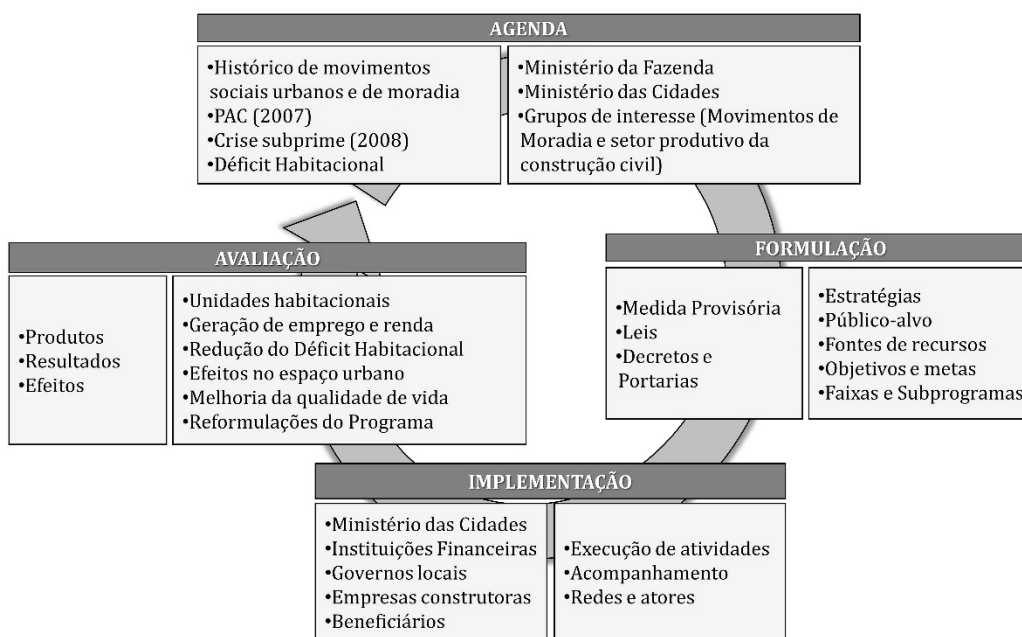
Dentre os modelos desenvolvidos para a análise das políticas públicas, entendeu-se que a visão processual (policy cycle), vista em termos de estágios sequenciais e interdependentes (DYE, 2009; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; JANN; WEGRICH, 2007), auxiliaria a situar as diferentes pesquisas aqui analisadas.

Apesar de diferentes nomenclaturas, as fases de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação tornaram-se a maneira convencional de descrever a sequência intuitiva do processo político-administrativo das políticas públicas (policy process) (JANN; WEGRICH, 2007), embora pontue-se que sua real dinâmica dificilmente se apresenta dessa forma (LINDBLOM, 1981). Na Figura 1, tem-se o entendimento sintético geral do Programa, a partir da ideia de seu Ciclo.

Os motivadores para (re)inserção da temática habitacional nas discussões do governo federal remontam ao contexto da crise internacional de 2008, e os debates foram promovidos, inicialmente, pelo então Ministérios da Fazenda e, posteriormente, pelo das Cidades (BONDUKI, 2009). À época, a estrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi utilizada como propulsora para o PMCMV, que também se apropriou da ideia de reduzir o Déficit Habitacional. Vale lembrar que “a ascensão ao governo federal do Partido dos Trabalhadores” reconheceu, “de maneira inovadora, os movimentos de moradia como players do setor (...), colocando na mesa de negociação movimentos de moradia e setor produtivo” (KLINTOWITZ, 2016, p. 166).

Situado nesse amplo contexto, o Programa foi formulado e instituído com a Medida Provisória nº 459/2009, convertida na lei nº 11.977/2009, que desencadeou todo o marco regulatório da intervenção (portarias, decretos e manuais). Nesses 10 anos, o PMCMV foi redesenhado inúmeras vezes, a partir de mudanças em termos de especificações técnicas das unidades e dos conjuntos habitacionais, atualização de valores e subsídios, regulamentação do Trabalho Social, alterações nas faixas de renda dos beneficiários e nas próprias modalidades do Programa, por exemplo.

Figura 1: Representação Sintética do Ciclo do PMCMV



Fonte: Adaptado de Moreira et al. (2017).

O estágio de implementação, geralmente, enfoca a atuação dos principais agentes (governamentais ou não) envolvidos na execução do Programa. Neste primeiro decênio de atividades, a gestão estava sob comando do extinto MCidades. O papel de agente financeiro e operador do Programa ficou a cargo da Caixa Econômica Federal. Os governos locais assumiam deveres para promover a celeridade do PMCMV, como a seleção dos beneficiários. As empresas construtoras se responsabilizavam pela elaboração e execução dos projetos de empreendimento. E os beneficiários eram envolvidos nas ações do Trabalho Social.

As avaliações, comumente, baseiam-se em mensurações quanto à viabilidade ou qualidade dos principais produtos planejados e/ou entregues, assim como quanto a extensão dos resultados alcançados e efeitos causados (sociais, territoriais, econômicos), o que permite retroalimentar o processo político-administrativo do Programa. Importante reportar o conjunto de avaliações realizadas pela academia, pela mídia e pelos órgãos de controle do governo (BRASIL, 2016b).

A partir de 2019, os contingenciamentos promovidos pelo atual governo de Jair Bolsonaro causaram dúvidas quanto a continuidade do Programa (ALERIGI JR., 2019; MDR, 2019), principalmente devido ao anúncio de finalização das atividades da Faixa I e de elaboração de um novo projeto de financiamento habitacional. Essas incertezas apontam para a extinção da política pública, a “etapa derradeira de seu ciclo ou processo, em que ela é descontinuada ou substituída” (SOUZA, SECCHI, 2015, p. 75). Em 2021, com a promulgação da Lei nº 14.118/21, entrou em cena, oficialmente, o “Casa Verde, Amarela” e, conforme noticiado no portal da Câmara dos Deputados “O novo programa habitacional vai substituir o Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009 no governo Lula” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, n. p.).

Independente da área do conhecimento, variadas pesquisas sobre o PMCMV se desenharam para investigar os componentes do Programa, do seu processo ou de ambos, possibilitando compreender as causas e as consequências das decisões políticas (KRAFT; FURLONG, 2007). Sejam pesquisas da Ciência Política ou da Administração Pública para compreender variáveis que influenciaram a inserção da habitação na agenda governamental; ou investigações provenientes da Arquitetura ou da Geografia, destinadas a avaliar efeitos urbanos da construção de conjuntos habitacionais, torna-se possível identificar o que os governos fazem, os porquês e quais as diferenças produziram (DYE, 2002) para, ao final, sistematizar aprendizados a partir das diferentes áreas científicas.

3. Procedimentos metodológicos

Nesta seção, é dedicado espaço para a descrição do percurso metodológico e das estratégias adotadas para cumprir a finalidade de analisar as publicações científicas sobre o Programa, ao longo de uma década de atividades e, com isso, construir o panorama acerca da literatura dedicada ao tema.

3.1 Características da pesquisa

A pesquisa é classificada como descritiva, pois descreve as características gerais das publicações, além de seus aspectos teóricos, metodológicos e conclusões capazes subsidiar reflexões sobre o PMCMV. Esta descrição assume contornos qualitativos, ao concentrar-se no conteúdo das mensagens transmitidas pelos autores e, também, quantitativos, por transformar tais informações em frequências (contagens).

Nesse sentido, a revisão de literatura se mostrou como o caminho mais adequado para a realização desta investigação, uma vez que se buscou “agrupar todas as evidências empíricas que se encaixam nos critérios de elegibilidade pré-especificados, a fim de responder a uma questão de pesquisa específica” (CHANDLER et al., 2017, p. 5), tendo em vista o levantamento de uma base de dados coletada a partir de material bibliográfico previamente sistematizado (PATTON, 2002).

Paré et al. (2015) desenvolveram um quadro de nove tipos de revisão de literatura capazes de auxiliar na condução de um “artigo de revisão”. Segundo os autores, independentemente do tipo, as revisões são fundamentais “para avançar o conhecimento (...) sobre um tópico de interesse”, pois ao sintetizar as evidências é possível “fornecer uma base conceitual para estudos subsequentes” o que possibilita reflexões e a descoberta de áreas inexploradas, oportunidades ou tendências (p. 183). Dentre as possibilidades, a revisão descritiva (descriptive reviews) foi a que mais se alinhou a esta pesquisa, pois é aquela que determina “em que medida um conjunto de estudos em uma área de pesquisa específica apoia ou revela quaisquer padrões ou tendências com relação a proposições, teorias, metodologias ou descobertas” (PARÉ et al., 2015, p. 186). Estas revisões, continuam os autores, “coletam, codificam e analisam dados numéricos que refletem a frequência dos tópicos, autores ou métodos encontrados na literatura” (p. 186). Cada estudo é considerado uma unidade de análise e a literatura fornece o banco de dados a partir do qual as análises e as interpretações são executadas (PARÉ et al., 2015).

3.2 Operacionalização da pesquisa

A instrumentalização da revisão descritiva perpassou por três etapas, conforme indicado em Brito e Berardi (2010), quais sejam: (i) a escolha da literatura; (ii) o levantamento e a sistematização da base de dados, a partir do material bibliográfico selecionado e (iii) a apresentação, a síntese e a análise dos resultados.

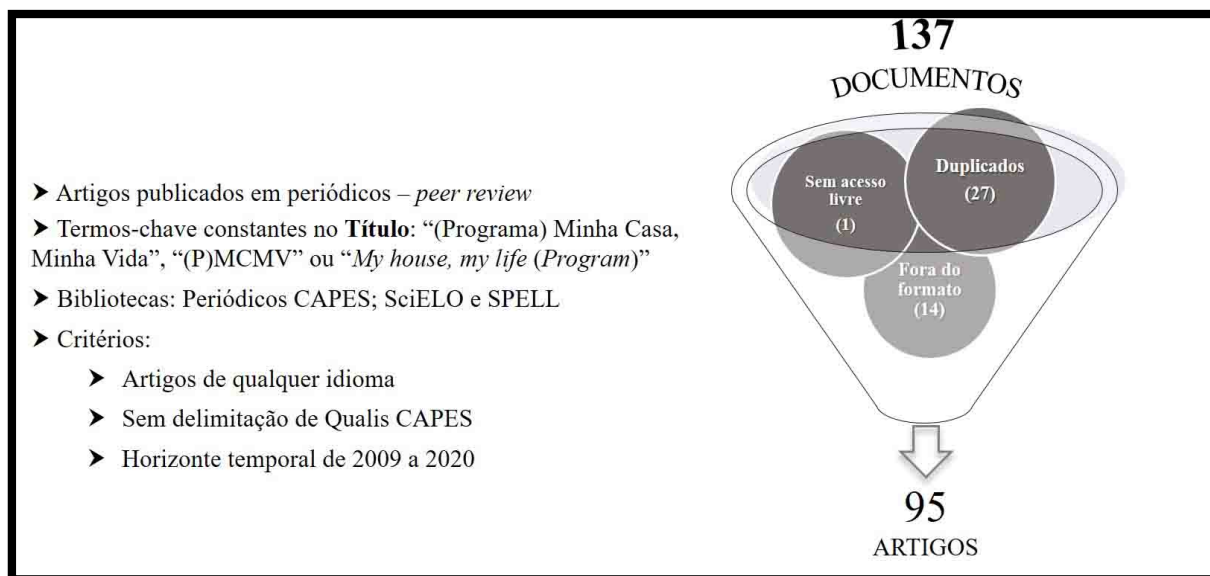
O conhecimento produzido sobre o Programa também se encontra divulgado sob outros formatos, tais como dissertações e teses, relatórios técnicos, auditorias realizadas por órgãos governamentais de controle, resumos e artigos publicados em anais de congressos, coletâneas de institutos de pesquisa e textos de discussão. Todavia, devido à dificuldade em identificar, acessar e padronizar todas estas comunicações, optou-se pela análise da produção científica materializada sob a forma de artigos publicados em periódicos – peer review, devido a indexação desses a bibliotecas eletrônicas e ao seu formato padronizado.

Nesse sentido, a escolha da literatura se deu a partir da busca de artigos científicos que tivessem em seu título os termos “(Programa) Minha Casa, Minha Vida”, “(P)MCMV” ou “My house, my life (Program)”. A opção pela indicação dos termos-chave no título adveio do entendimento de que se o Programa (ou algum elemento de sua constituição) era o objeto central da pesquisa sua indicação deveria estar, necessariamente, nesta passagem do texto.

A busca ocorreu em três bibliotecas eletrônicas: Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior (Periódicos CAPES); Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL). Por ser uma política pública brasileira, a ênfase recaiu sobre bibliotecas que permitissem ampliar o radar da pesquisa para investigações publicadas ou originárias de outras nacionalidades. Assim, foram contemplados artigos de qualquer idioma e situados no horizonte temporal 2009-2020. Para a seleção dos artigos não houve delimitação quanto a classificação WebQualis da CAPES.

A partir desses critérios foram encontrados 137 documentos, dos quais 27 eram duplicados entre as bibliotecas, 01 não tinha acesso livre e 14 eram provenientes de jornais ou revistas, totalizando em 95 artigos científicos selecionados. Na Figura 2 apresenta-se a síntese do processo de escolha da literatura.

Figura 2: Processo de escolha da literatura



Fonte: elaboração própria (2021).

De posse dos textos, deu-se início a segunda etapa do estudo e, para tanto, fez-se a leitura completa dos trabalhos a fim de classificá-los em quatro categorias analíticas, a saber:

- (a) informações gerais da publicação: reúne elementos gerais que permitem identificar o artigo, tais como, as características do periódico, as informações sobre os autores e a área de conhecimento;
- (b) características das pesquisas: agrupa as informações quanto ao título e as palavras-chave, aspectos particulares sobre o PMCMV (faixas de renda e modalidades) e em relação aos locais de estudo (quando aplicáveis);
- (c) elementos teóricos: identifica as principais teorias e/ou conceitos abordados nas seções de revisão de literatura, referencial teórico ou correlatas. Além disso, busca-se enquadrar o artigo em alguma etapa do Ciclo de Políticas Públicas, aqui compreendidas como agenda, formulação, implementação e/ou avaliação.
- (d) características metodológicas: identifica e classifica os procedimentos de coleta e análise de dados empregados nos estudos. Classifica-se os artigos quanto: ao tipo (ensaio/teórico ou teórico-empírico); à abordagem quanto ao problema (quantitativa, qualitativa ou mista); à delimitação da pesquisa (caso único, múltiplos casos ou cálculo amostral); à origem dos dados (primários, secundários ou ambos); ao público-alvo estudado; e às técnicas de coleta e análise de dados informadas pelos autores.

No Quadro 1, resume-se as categorias, as subcategorias e as variáveis levantadas para a classificação dos artigos e para a organização dos dados. Estas escolhas ancoram-se em uma grade mista, isto é, mesclando elementos trazidos por outras revisões de literatura correlatas à temas da gestão pública (RODRIGUES, MOREIRA, 2016; AGUIAR, CUNHA, 2017) com aspectos particulares das investigações sobre o PMCMV.

Quadro 1: Resumo da categorização dos dados

Categoria	Subcategorias	Variáveis
Informações gerais das publicações	Características do periódico	Periódico
		País do periódico
		Classificação Qualis (2013-2016).

	Autores	Ano da publicação
		Autores(as)
		Instituição do(s) autores(as)
	Área do conhecimento	Área do conhecimento (conforme informações dos autores)
Características das Pesquisas	Título e palavras-chave	Palavras-chave
		Temática central da pesquisa
	Sobre o Programa	Faixa (1, 2, 3, ou todas)
		Modalidade (FAR; Entidades; OPR; Rural; FGTS)
	Locais de Estudo	Nível de abrangência (municipal, regional, estadual, federal)
		Localidade dos estudos (nome do município, região ou estado)
	Citações	Número de citações do artigo (métrica do Google Acadêmico, título da pesquisa no buscador. Referência: janeiro/2021).
Elementos teóricos	-	Bases conceituais/teóricas
		Estágio do Ciclo da Política Pública
Características Metodológicas	Atributos das pesquisas	Tipologia
		Abordagem quanto ao problema
		Delimitação das pesquisas
	Fontes, coleta e análise dos dados	Origem dos dados
		Público-alvo
		Técnicas de coleta
		Técnicas de análise

Fonte: elaboração própria (2021).

A transformação dos dados em informações teve como base, primeiramente, a análise do conteúdo, procedimento de categorização de dados textuais em grupos de entidades semelhantes, ou categorias conceituais, para identificar padrões consistentes e relacionamentos entre variáveis ou temas e seguindo as etapas sugeridas por Bardin (2010). Além disso, explorou-se a identificação das frequências, o que permitiu agrupar os dados em classes de modo a fornecer a quantidade (e/ou a porcentagem) em cada (sub)categoria.

Ao final, a partir das conclusões dos artigos, realizou-se um compêndio das considerações mais relevantes sobre os achados a respeito do Programa, de forma a identificar o que se pode aprender com as investigações relacionadas ao PMCMV.

4. Resultados e discussões

A seção foi organizada conforme as quatro categorias estabelecidas: informações gerais das publicações, características das pesquisas, elementos teóricos e características metodológicas.

4.1 Informações gerais das publicações

Características dos periódicos

Identificaram-se publicações em 55 periódicos diferentes, cuja origem de 83,6% é brasileira (46 revistas). Três periódicos são do Chile (5,5%). Além disso, há revistas do Canadá, Estados Unidos, Holanda, Reino Unido e Venezuela, cada uma com frequência única de participação, totalizando 10,9%. Houve a publicação de um artigo numa revista classificada como internacional (1,8%), a saber: International Journal of Housing Policy.

A predominância dos periódicos brasileiros sinaliza para a baixa difusão do PMCMV na comunidade científica internacional, tendo em vista que se trata do mais importante programa habitacional da história do país. Além disso, 86 artigos foram publicados em português (89,5%); 08 em inglês (8,4%); 01 em francês (1,1%); e 01 em espanhol (1,1%).

Sobre os periódicos (Tabela 1), aqueles com maior número de publicações foram: Urbe, Ambiente Construído (AC), Cadernos Metrópole e a Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR) que englobaram 33,7% dos artigos analisados.

Tabela 1 – Periódicos com maior número de publicações

Periódico	Frequência absoluta	Percentual
urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana	09	9,47%
Ambiente Construído (AC)	08	8,42%
Cadernos Metrópole	08	8,42%
Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)	07	7,37%
Revista Cerrados	03	3,16%
Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC)	02	2,11%
Desenvolvimento em Questão	02	2,11%
Direito da Cidade	02	2,11%
Habitat Internacional	02	2,11%
Revista de Administração, Contabilidade e Economia (RACE)	02	2,11%
Revista de Administração Pública (RAP)	02	2,11%
Revista Interdisciplinar de Gestão Social (RIGS)	02	2,11%
Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais	02	2,11%
Serviço Social Em revista	02	2,11%
Sociedade & Natureza	02	2,11%
Demais periódicos*	40	42,11%
Total	95	100,00%

Fonte: resultados da pesquisa. Nota: *Representa os periódicos com frequência única de participação.

Com base nos websites das revistas, a AC publica artigos relativos à área denominada “Tecnologia do Ambiente Construído”, que envolve temas como: sustentabilidade ambiental e melhoria das condições do trabalho em canteiros de obras; gestão e economia da construção e conforto e eficiência energética. O Cadernos Metrópole trata da temática urbana, considerando as áreas de planejamento urbano e regional, arquitetura, urbanismo, geografia, demografia e ciências sociais. A RBEUR, por sua vez, também dialoga com o campo de conhecimento de planejamento urbano e regional e se propõe a abranger a diversidade temática e se dirigir a um público multidisciplinar. A Urbe segue linha editorial correlata às duas revistas anteriores e amplia as fronteiras para a gestão e a administração pública, políticas públicas, infraestruturas e tecnologias urbanas e do meio ambiente.

Ainda sobre a Tabela 1, destaca-se as revistas direcionadas à Administração e Administração Pública (CGPC, RACE e RAP), que participação de 6,3% dentre as mais recorrentes. Pode-se observar, ainda, periódicos do campo do Direito (Direito da Cidade) e do Serviço Social (Serviço Social em Revista). Com isso, a maior frequência de artigos nestes periódicos ilustra o caráter multi e interdisciplinar das pesquisas sobre o PMCMV. Ademais, identificar os periódicos é importante para conhecer aqueles que demonstram abertura e/ou interesse na publicação de comunicações sobre o tema, revelando potenciais revistas para a divulgação científica de pesquisas relacionadas às políticas públicas habitacionais.

A respeito da qualificação dos periódicos (Tabela 2), apresenta-se classificações com base em diferentes áreas de avaliação. Para ilustrar este comportamento, foram selecionadas revistas com o maior número de publicações.

Tabela 2: Classificações dos periódicos – Qualis Capes Quadriênio 2013-2016

Área de avaliação/Periódico	URBE	AC	Cadernos Metrópole	RBEUR	CGPC	Direito da Cidade	Serviço Social em Revista
Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo	B1	B2	B1	B4	B2	B3	-
Arquitetura, Urbanismo e Design	A2	A2	A2	A2	-	C	-
Ciência Política e Relações Internacionais	B1	-	C	B4	B3	B1	B4
Direito	-	-	-	-	B1	A1	B5
Economia	B2	B2	B2	B2	B4	C	-

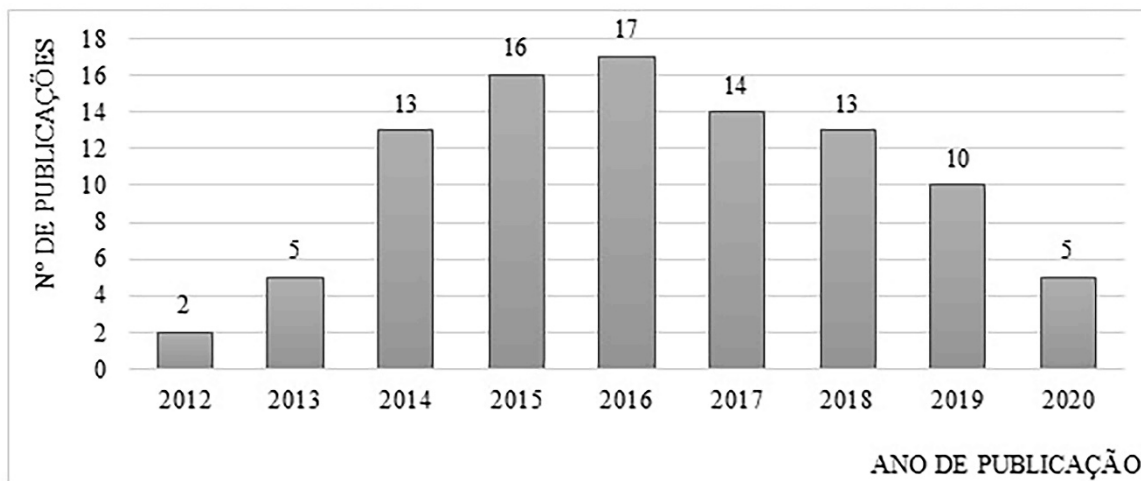
Geografia	B3	B3	B3	B2	-	C	B4
Interdisciplinar	B2	B1	B1	A2	B2	B2	B2
Planejamento Urbano e Regional/Demografia	A2	B1	A2	A2	B4	B4	B3
Serviço Social	B1	-	-	-	-	B4	B3

Fonte: Qualis Periódicos.

Ao observar a distribuição da classificação de um mesmo periódico por distintas áreas situadas no espectro das Ciências Sociais Aplicadas, percebe-se que há uma oscilação de qualificações. O Cadernos Metrópole, por exemplo, possui desde os mais altos estratos de qualidade (A2) até o mais baixo (C). A lógica do atual Qualis-Periódicos é de que cada área atribua valor à pertinência do conteúdo veiculado. Entretanto, nota-se que há periódicos altamente qualificados em suas áreas principais, mas com classificação inferior para outras, denotando desequilíbrio entre as áreas de avaliação. Por conta disso, em discussão recente, a CAPES apresentou, em 2019, nova metodologia, “com critérios mais objetivos que permitam uma comparação mais equilibrada entre áreas de avaliação” (CAPES, 2019). Todavia, a nova classificação ainda não se encontra disponível na Plataforma Sucupira, o portal que permite a consulta desta avaliação.

Ao estudar o ano das publicações (Figura 3), a busca não detectou pesquisas entre 2009 e 2011. Os números tornam-se mais elevados a partir de 2014, sendo que o maior percentual é referente a 2016, com 17,9% (17 artigos). Acredita-se que isto se deve ao tempo natural de maturação do Programa e das próprias pesquisas, pois para realizar análises é necessário ter elementos empíricos que emergem com o passar do tempo. Além disso, o desenvolvimento das ações de implementação da política pública tende a atrair o interesse para investigações científicas. Há uma queda nas publicações pós-2016, sobretudo, entre 2019 e 2020, sinalizando possíveis efeitos da descontinuidade do Programa, que começou a passar por mudanças bruscas em meados de 2016.

Figura 3: Comportamento temporal das publicações sobre o PMCMV – 2009-2020



Fonte: resultados da pesquisa.

Autores e Instituições

Em relação à autoria, identificaram-se 182 diferentes autores, cuja distribuição com o maior número de publicações e as suas respectivas instituições está exposta na Tabela 3.

Tabela 3: Autores(as) com maior número de publicações

Autores*	Instituição**	Nº de publicações	Percentual
Suely de Fátima Ramos Silveira	Universidade Federal de Viçosa	06	6,3%
Vinicius de Souza Moreira	Universidade Federal de Viçosa	06	6,3%
Camila Moreno de Camargo	Universidade de São Paulo	03	3,2%

Danielle Cavalcanti Klintowitz	Fundação Getúlio Vargas	03	3,2%
Aline Werneck Barbosa de Carvalho	Universidade Federal de Viçosa	02	2,1%
Ercília Hitomi Hirota	Universidade Estadual de Londrina	02	2,1%
Francimar Natália Silva Cruz Reis	Universidade Federal de Viçosa	02	2,1%
Jacob Silva Paulsen	Universidade de Brasília	02	2,1%
Maria Beatriz Cruz Rufino	Universidade de São Paulo	02	2,1%
Moisés Kopper	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	02	2,1%
Raquel Rolnik	Universidade de São Paulo	02	2,1%
Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini	Universidade de São Paulo	02	2,1%
Rosa Maria Sposto	Universidade de Brasília	02	2,1%
Rosana Denaldi	Universidade Federal do ABC	02	2,1%
Vitor Coelho Nisida	Universidade de São Paulo	02	2,1%
Vitor Matheus Oliveira de Menezes	Universidade Federal da Bahia	02	2,1%
Subtotal		42	44,2%
Demais publicações***		53	55,8%
Total		95	100,0%

Fonte: resultados da pesquisa. Notas: *Foram consideradas os autores, independente da ordem de autoria e da relação de coautoria. **Instituição principal dos autores(as), equivalente à época de publicação do artigo. ***Representa as demais publicações cujos(as) autores(as) registraram frequência única de participação.

É possível observar que 16 autores/as foram responsáveis por 44,2% das pesquisas capturadas pela revisão. Quanto à filiação institucional, nota-se que a Universidade Federal de Viçosa (UFV) apresentou a maior representatividade dentre os autores com mais de uma publicação. A partir de consultas nos Currículos Lattes, a autora com maior número de publicações é professora na área de Administração e é ou foi orientadora de alguns autores vinculados à UFV, inclusive do autor com maior número de publicações, o que indica a formação tanto de uma rede de publicações quanto de uma possível agenda de estudos sobre o PMCMV. Isto se observou, também, entre os pesquisadores das Universidades de São Paulo (USP) e de Brasília (UnB).

Ao agrupar as informações, identificaram-se filiações à 70 instituições e aquelas com a maior representatividade na distribuição foram a USP (9,6%), a UFV (6,2%), a Universidade Federal da Bahia (5,6%), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (4,5%) e a Universidade Federal Fluminense (4,5%). Rodrigues e Moreira (2016) já destacaram a predominância da UFRGS e da USP em publicações sobre as políticas habitacionais em geral e, inclusive, apontaram a formação de uma rede de pesquisa na UFRGS. Isso auxilia a justificar a evidência dessas instituições no que se refere ao PMCMV. A UFBA, por sua vez, é destaque na área de Administração Pública, sendo uma importante escola de referência no campo.

Ainda sobre as instituições informadas pelos autores, a maioria (88,6%) declarou estar vinculado a Instituições de Ensino Superior. Autores de Institutos de Pesquisa e de órgãos governamentais representaram 11,4%. Esse resultado demonstra a importância da Universidade para a geração do conhecimento e, consequentemente, desenvolvimento da sociedade brasileira. Por outro lado, tem-se o predomínio do olhar acadêmico para o desenvolvimento de pesquisas, o que talvez, deixa de potencializar o intercâmbio de perspectivas, a partir da inclusão de indivíduos de diferentes instituições na execução dos estudos. O Brasil foi o país que representou 91,42% das instituições, corroborando a concentração de periódicos e autores nacionais.

Área do conhecimento

Para finalizar, apresenta-se os resultados da subcategoria área de conhecimento, que foram agrupadas conforme as áreas de avaliação da CAPES. Os resultados podem ser vistos na Tabela 4.

Tabela 4: Área de conhecimento

Colégio	Grande Área	Área do conhecimento*	Participação
Colégio de Humanidades	Ciências Sociais Aplicadas	Arquitetura, Urbanismo e Design	76,50%
		Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo	
		Direito	
		Economia	
		Planejamento Urbano e Regional/Demografia	
	Serviço Social		
		Geografia	20,00%

	Ciências Humanas	Ciência Política e Relações Internacionais	
		Antropologia/Arqueologia	
		Psicologia	
Colégio de Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar	Engenharias	Engenharia Ambiental	3,50%
		Engenharia Civil	
		Engenharia Elétrica	
		TOTAL	100,00%

Fonte: resultados da pesquisa. Notas: *Com base nas informações dos(as) autores(as). Se todos(as) os(as) autores(as) fossem provenientes da mesma área, esta era contabilizada apenas uma vez.

Observa-se que a análise do PMCMV envolveu majoritariamente o Colégio de Humanidades em especial, as áreas de Ciências Sociais Aplicadas (76,55) e Humanas (20,0%). Engenharia, do Colégio de Ciências Exatas, representou 3,5% da área de conhecimento informada pelos autores. Este resultado reitera o desenvolvimento de pesquisas em políticas públicas, e, em especial, sobre o como PMCMV é um campo multidisciplinar que demanda reflexões de diversas áreas do conhecimento.

Na grande área de Ciências Sociais Aplicadas, o protagonismo foi para os pesquisadores da Arquitetura, Urbanismo e Design (33,0%) e da Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo na geração de conhecimento sobre o Programa. Na grande área de Ciências Humanas, por sua vez, o destaque foi para os pesquisadores da Geografia.

Esta variedade, além de possibilitar amplas conclusões, mostra a complexidade das intervenções governamentais, pois um programa habitacional tem implicações para além dos efeitos espaciais e o leque de áreas observado vai ao encontro das ideias de Abiko (1995, p. 12), na qual a habitação, enquanto objeto das políticas públicas, é tida como “resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos e tecnológicos”.

4.2 Características das pesquisas

Palavras-chave e Temática Central das Pesquisas

Inicia-se a análise da segunda categoria com a identificação de 377 palavras-chave. Na Figura 4 são representadas as que foram mais evidentes. Os termos-chave que mais caracterizam as pesquisas foram relacionados à sigla do Programa (PMCMV) e às palavras política e habitação.

Figura 4: Termos em destaque nas palavras-chave



Fonte: resultados da pesquisa.

O termo “política” esteve atrelado às palavras “habitacional” ou “de habitação” e “pública”, o que sinaliza o aspecto “guarda-chuva” do PMCMV – que, por vezes, confunde-se com a política habitacional brasileira (Amore et al., 2015). A esse respeito, Balbim, Krause e Lima Neto (2015, p. 5) comentam que o Programa, após sua criação, “teve seu status elevado [...] à política habitacional brasileira” o que trouxe implicações, como, o “vazio no desenvolvimento de outras alternativas para a provisão habitacional” e a desconsideração de importantes instrumentos, como o Plano Nacional de Habitação (2007) e a própria Política Nacional de Habitação (2004), construídos para orientar a elaboração de programas e projetos habitacionais no país. Esta discussão também foi pontuada por Bonduki (2009) no início das operações do Programa e, posteriormente, a relação entre PNH e PMCMV foi caracterizada como descompassada por Neto, Moreira e Schussel (2012).

Já termo “habitação” foi recorrentemente associado às ideias de “social” e de “interesse social”. Nessa perspectiva, a habitação de interesse social, como definem Krause et al. (2011, p. 3), representa “uma série de soluções de moradia voltada à população de baixa renda” e isto ficou claro nas modalidades situadas na Faixa I do PMCMV, estrato da política habitacional para as classes de menor renda.

Outras palavras-chave de destaque foram “segregação socioespacial”, “produção do espaço urbano”, “avaliação”, e “direito à cidade”. Percebe-se, com isso, pesquisas focadas na avaliação do Programa e com discussões que refletem sobre as consequências socioespaciais, legais e econômicas que o modelo neoliberal do PMCMV promoveu nas cidades brasileiras, cujo principal efeito é a segregação urbana do beneficiário, que acaba por ser distanciado do centro da cidade e dos principais serviços básicos, como saúde, educação e transporte, devido à inserção periférica dos conjuntos habitacionais.

Sobre a temática central das pesquisas, o assunto mais frequente foi relacionado à configuração do espaço urbano e às transformações e problemas oriundos dos empreendimentos habitacionais. Em seguida, notou-se pesquisa dedicadas a explorar os produtos do Programa, principalmente atendendo-se à qualidade das moradias e do entorno aos conjuntos construídos. Outra linha de investigação esteve mais voltada à gestão da política pública, com destaque para análise de arranjos institucionais, relações intergovenamentais e prática avaliativa. E, por fim, há um conjunto de pesquisas relacionadas ao exame dos aspectos econômicos, financeiros e mercadológicos, com ênfase na financeirização da moradia e na atuação do mercado imobiliário.

Sobre o Programa

Independente do tema, foi identificado a concentração de estudos sobre a Faixa 1 do Programa, representando 60,0% dos artigos analisados. Tal resultado coaduna com as temáticas mais comumente pesquisadas, relacionadas à discussão do espaço urbano e à inserção urbana e à segregação, que são

características dessa Faixa considerada de interesse social. Estudos isolados sobre as Faixas 2 e 3, representaram 2,1% e 1,1% do total. Em 28,4% das pesquisas a investigação focalizou todas as faixas de renda do Programa.

Particularmente na Faixa 1, o Programa apresenta diversas modalidades. Nesse sentido, o estudo de modalidades específicas foi observado em 32 artigos (33,7%), os quais direcionaram para o PMCMV/FAR a maior parte das atenções (71,9%). Essa representatividade é explicada devido às suas características (destinada a municípios com população superior a 50 mil habitantes e regiões metropolitanas) e ao volume de unidades habitacionais contratadas no período 2009-2017 (igual a 1.273.638 de moradias, ou 73,6% do total de toda a Faixa I) (MOREIRA et al., 2017). Em menores proporções foram pesquisadas as modalidades PMCMV/Entidades (21,8%), Oferta Pública de Recursos (3,1%) e Rural (3,1%).

Locais de Estudo e Abrangência das Pesquisas

A respeito da abrangência dos estudos, 55,8% (53 artigos) dirigiram-se ao nível municipal, com investigações voltadas aos desdobramentos dos conjuntos habitacionais construídos em distintas localidades. Regiões Metropolitanas (RM), as detentoras dos maiores Déficit Habitacionais e dos maiores volumes de unidades habitacionais construídas, foram alvo de 13 estudos (13,7%). O nível estadual, por sua vez, foi aquele com menor expressividade, com apenas dois trabalhos (2,1%). A análise microrregional foi desenvolvida em apenas um artigo, demonstrando não ser um recorte territorial comum às pesquisas sobre o PMCMV. Além desses, há 26 artigos sem nível definido (27,4%), principalmente aqueles que ora analisaram o Programa em termos globais ou os aspectos (políticos, jurídico-legais, sociais e econômicos) de sua materialização enquanto política pública (planos e projetos).

Dos estudos de natureza municipal, nota-se a maior concentração em municípios paulistas (29,2%), seguido de Minas Gerais (12,3%) e do Rio Grande do Sul (12,3%). Os resultados se relacionam à origem das instituições dos autores com maior número de publicações, que se concentraram entre a UFV, USP e a UFRGS, em que as pesquisas foram realizadas em municípios dos estados das três universidades.

Ao observar as localidades e comparando-se os resultados desta análise com a cobertura nacional do Programa, constatou-se um panorama reduzido de experiências, que abarcaram 15 estados brasileiros e o Distrito Federal. As Unidades Federativas da região sudeste e sul do país foram as mais estudadas.

Interessante comentar que as investigações sobre os municípios de São Paulo/SP, Londrina/PR, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, Porto Alegre/RS e Viçosa/MG, representaram 29,5% de todas as pesquisas revisadas. Este resultado se associa à proximidade dos municípios às instituições dos pesquisadores. Ressalta-se que é recorrente a escolha do local de estudo por acessibilidade, uma vez que estudos mais ampliados requerem maiores somas de recursos. Isto pode vir a trazer implicações em termos científicos tanto para o alcance dos resultados (generalização) quanto para a difusão em periódicos mais bem classificados ou internacionais.

Citações: o Minha Casa, Minha Vida como interesse das pesquisas

Por último, fez a busca pelo número de citações dos artigos (até o momento de realização da pesquisa – janeiro 2021). Ao inserir os títulos dos artigos no buscador Google Acadêmico, identificaram-se 848 citações no total. As publicações mais citadas concentraram-se em 2013 (21,2% das citações), 2014 (25,2%), 2015 (22,5%) e 2016 (16,3%). As publicações mais recentes (2017-20) foram as menos citadas (12,4%). Aqui, novamente, a variável “tempo” importa, uma vez que para os artigos mais atuais sua citação poderá vir a ocorrer com novas publicações e que estendam o horizonte desta análise. Dentre todos os artigos, quatro se destacaram como os mais citados, com 37,3% de todas as citações, como visto na Tabela 5.

Tabela 5: Artigos mais citados

Título do Artigo	Autoria e Ano	Periódico	Nº de citações*
O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação	Rolnik et al. (2015)	Cadernos MetrÓpole	110
A life cycle energy analysis of social housing in Brazil: Case study for the program 'My House My Life'	Paulsen e Sposto (2013)	Energy and buildings	92

On financialization and state spatial fixes in Brazil. A geographical and historical interpretation of the housing program My House My Life	Klink e Denaldi (2014)	Habitat International	63
O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação	Marques e Rodrigues (2013)	Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais	51

Fonte: resultados da pesquisa. Nota: *Número de citações com base na métrica do Google Acadêmico – referência janeiro 2021.

Embora a maioria das publicações analisadas estejam concentradas em periódicos brasileiros e publicadas em português, dois dos artigos mais citados foram publicados em inglês e em periódicos internacionais.

4.3 Elementos teóricos

Bases conceituais/teóricas

A primeira análise desta categoria se refere às temáticas apresentadas nas seções de referencial teórico ou revisão de literatura. No decorrer da análise foram identificados diferentes assuntos abordados pelos autores, sendo que os temas que mais se destacaram, tanto pelo número de publicações quanto pelo intercâmbio entre as áreas, foram associadas à política habitacional brasileira, à inserção urbana, à produção do espaço e às políticas públicas.

Observou-se a concentração de pesquisas que deram ênfase teórica e conceitual para a “política habitacional”, um tópico presente em diversas áreas do conhecimento. Neste caso, eram abordadas a trajetória histórica desta política no país, convergindo para a política até então mais recente, o “Minha Casa, Minha Vida”.

Quanto às temáticas correlatas às “políticas públicas” foram identificados assuntos como “redes” (policy network), análise de políticas públicas (policy analysis), avaliação, arranjos institucionais, relações intergovernamentais e Advocacy Coalition Framework. A exploração desses temas faz sentido tendo em vista que os artigos dissertavam quanto a um programa público habitacional.

O tema inserção urbana foi mais comum às pesquisas da Arquitetura e Urbanismo tendo a base teórica na produção do espaço urbano (também presente nas discussões da Geografia), em que os autores destacaram a produção capitalista do espaço e a segregação socioespacial, comuns aos empreendimentos construídos pelo PMCMV.

Classificação das pesquisas quanto ao estágio do Ciclo da Política Pública

Embora originários de diferentes áreas, os estudos tratavam da análise de uma política pública em particular. Devido a esse traço comum, tais análises podem ser associadas a diferentes estágios (policy cycle) do processo político-administrativo (policy process) da intervenção. Portanto, fez-se um esforço de categorizar os artigos em uma das etapas do ciclo de políticas públicas.

Observou-se que, em diversos casos, este estágio estava explícito no texto e, inclusive, ocupando espaço no referencial teórico-conceitual. Em outros, buscou-se elementos das pesquisas que fossem típicos de cada etapa. Assim, a “avaliação” foi a fase mais presente nos estudos (74,7%). O predomínio da classificação no estágio da avaliação deve-se à compreensão de que, mesmo não utilizando instrumentos tradicionais desta área de pesquisas, foram empregadas técnicas para revelar os resultados e implicações da execução do Programa em diversos contextos. Isto é, a partir de um olhar ex-post, a maioria das investigações examinaram desdobramentos da ação estatal, atendo-se ora para os seus efeitos sociais, econômicos e/ou espaciais.

O resultado evidencia oportunidades de pesquisa sobre os outros estágios, como a implementação (12,6%) e a agenda/formulação (4,2%). Em 8,4% dos estudos, não foi possível a categorização.

4.4 Características metodológicas

A subseção traz as características metodológicas das pesquisas, a começar pelos atributos dos estudos (tipologia, abordagem quanto ao problema, delimitação).

Quanto a tipologia, 93,7% (89 artigos) foram enquadrados como teórico-empírico, enquanto 6,3% (06) eram de cunho estritamente teórico. Os estudos são predominantemente aplicados, pois usaram lentes teóricas, modelos analíticos ou conceitos na apreensão da realidade estudada, característica comum à análise de políticas públicas.

Na abordagem quanto problema, 55,8% eram de natureza qualitativa, enquanto 24,2% eram quantitativos e 20,0% mistos. Em relação à delimitação das pesquisas, 33,7% enquadram-se como caso único; 25,3% múltiplos casos; 15,8% fizeram uso de amostragem e as demais (25,3%) não apresentam delimitação. A predominância de caso único relaciona-se ao fato de que grande parte dos artigos ter apresentado abrangência municipal, em que o estudo foi realizado em um município/empreendimento, compreendendo a um único caso investigado.

A técnica de coleta de dados mais presente foi a pesquisa documental. Em seguida, registra-se o levantamento de dados secundários, em bases da FJP e IBGE, por exemplo; entrevistas, principalmente com roteiros semiestruturados; observações direta dos conjuntos habitacionais; e, por fim, a aplicação de questionários com mutuários e famílias. Estudos da Arquitetura e da Geografia empregaram mapas e fotografias em seu conjunto de dados, que se mostram fontes de dados adicionais para enriquecer as análises de políticas públicas.

Detalhou-se, também, o público-alvo abordado nas pesquisas (quando aplicável), sendo que os beneficiários foram os mais envolvidos, na maioria dos casos. Agentes governamentais, do setor empresarial e agentes financeiros também foram considerados. Além desses, porém em menor frequência, foram interpelados agentes de organizações da sociedade civil, da defensoria pública, de movimentos sociais, de sindicatos, profissionais liberais (arquitetos e engenheiros) e conselheiros de políticas públicas.

Sobre as técnicas de análise de dados, verificou-se a predominância de ferramentas da estatística descritiva e do emprego da análise de conteúdo, que são característicos das três abordagens quanto ao problema (qualitativa, quantitativa e mista). Ressalta-se que cinco estudos fizeram etnografia, permitindo profundo conhecimento sobre a vivência dos beneficiários e representatividades do Programa para esse público. Dos artigos selecionados, 57,9% não deixavam explícito o emprego de técnicas de análise.

5. Após uma década de operações, como se caracteriza a produção científica sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida?

Com o propósito de construir um panorama acerca da produção científica relacionada ao PMCMV, foge desta pesquisa a ideia de esgotar a literatura. Não obstante, as evidências aqui reunidas revelam os principais aspectos explorados pelos pesquisadores dedicados ao tema.

Em síntese, os resultados evidenciaram o caráter multidisciplinar da produção científica sobre o Programa, contemplando áreas como Administração, Arquitetura e Urbanismo, Geografia, Direito, Ciências Sociais, Engenharias Civil e Ambiental, Serviço Social, Antropologia e Economia. A diversidade de olhares teórico-conceituais e os métodos empregados vão ao encontro destas diversificadas áreas do saber e chamam a atenção para as muitas possibilidades de se enxergar os objetos e os sujeitos, bem como de alcançá-los e interpretá-los.

Os estudos foram publicados, predominantemente, por pesquisadores brasileiros, de instituições públicas de Ensino Superior, em periódicos nacionais, tendo o português como idioma principal, o que mostra a baixa difusão internacional das pesquisas. Verificou-se a preponderância de abordagens qualitativas, baseadas no estudo de caso, empregando como ferramentas a estatística descritiva e a análise de conteúdo. Os temas mais comuns envolveram as consequências da inserção dos conjuntos habitacionais no espaço urbano, a apreciação dos produtos entregues pelo Programa, aspectos relacionados gestão da política pública (instrumentos de avaliação, arranjos institucionais, por exemplo), e a financeirização da moradia tendo em vista a atuação do mercado imobiliário.

Embora a academia reserve ao Programa reconhecimento de seus pontos positivos (efeitos sociais, simbólicos e econômicos), são muitas as críticas levantadas e que valem ser destacadas. Ao analisar as

principais conclusões dos artigos foi possível fazer indicativos quanto a aspectos importantes que têm sido ressaltados pelas pesquisas. Ou seja, o que se pôde aprender com a análise do PMCMV realizada pelas mais diferentes áreas científicas:

- Modus operandi da produção estatal de habitação: boa parte das pesquisas evidenciaram como o modus operandi da produção habitacional do PMCMV tende a reproduzir a antiga lógica de construir moradia para a população de baixa renda (com baixo custo de produção, localização periférica e qualidade deficitária dos componentes construtivos). Parte dessa crítica enfatiza o caráter neoliberal dessa intervenção pública e os seus efeitos sociais perversos. Por um lado, atende-se o direito à moradia, mas nega-se, por outro, o direito à cidade, o que implica nas dificuldades dos beneficiários em acessar serviços básicos, como saúde, educação, entre outros.

Além disso, pontua-se que embora o Programa, de modo diverso a políticas habitacionais anteriores, tenha beneficiado importante parcela de famílias em situação de vulnerabilidade – um público tradicionalmente à margem das políticas habitacionais –, as Faixas 2 e 3 somaram, em termos relativos, os maiores montantes investidos, mesmo com a Faixa 1 tendo o maior Déficit Habitacional do país. Esse fato, ao mesmo tempo em que sinaliza o descompasso entre o segmento que mais demanda moradia e aquele que foi, de fato, atingido, reforça o traço histórico das políticas habitacionais brasileiras que beneficiam principalmente a classe média.

- Produtos gerados pelo “Minha Casa, Minha Vida” : as investigações que focalizaram os produtos gerados pelo Programa refletiram sobre a massificação dos projetos (padronizados para diferentes arranjos familiares), sobre a qualidade das casas e seus materiais, sobre o uso de energia, a ventilação e a qualidade dos projetos. Além disso, destacaram o atendimento aos interesses das construtoras e a busca de eficiência, que para o caso da prestação de serviços para beneficiários de renda mais baixa levaram a projetos que comprometem a estrutura das casas e desconsidera as características familiares de cada contemplado. Estas conclusões estão intimamente ligadas ao modus operandi.

Não obstante essa gramática de intervenção, pontua-se, no entanto, produtos distintos característicos da modalidade com ideários autogestionários do Programa: a Entidades. Estudos como de Lago (2011) e Lago (2012) evidenciam resultados superiores quanto à qualidade e ao tamanho das unidades habitacionais quando comparadas às implementadas apenas por construtoras. Registraram-se ainda traços de empoderamento das famílias e a construção de um senso de coletividade, importantes efeitos não verificados em outras modalidades do Programa

- Aspectos da gestão do Programa: identificaram-se pesquisas que reforçam a importância de se observar e aperfeiçoar os mecanismos de gestão para a execução do Programa, com ênfase no papel do governo local no arranjo da política, considerando a importância do estabelecimento de instrumentos de avaliação, de parcerias e da formação de redes de implementadores, para que as ações previstas possam ser melhor executadas. Nesse sentido, há a discussão acerca da necessidade de se criar estruturas de pesquisa e aperfeiçoamento das experiências que identifiquem as variáveis intrínsecas ao processo de gerenciamento do empreendimento – algo que vem sendo aprimorado de maneira informal, ao longo dos anos, por meio das próprias experiências acumuladas. Ao mesmo tempo em busca-se estocar o aprendizado oriundo de outras experiências, é importante constituir práticas de acompanhamento social coerentes e eficazes, com derivações tanto no gerenciamento dos empreendimentos habitacionais, quantos nos processos de cunho educativo e político destinados aos beneficiários.

Ressalta-se que embora alguns elementos tenham sido frequentemente enfatizados, a análise do PMCMV não se esgota, havendo potencialidades a serem exploradas, quais sejam:

- (a) discussões sobre as particularidades das fases de agenda/formulação e de implementação da política pública;
- (b) a compreensão dos efeitos das modificações do Programa (especificações e normas técnicas, atribuições, operacionalização, dentre outras) tanto na sua execução quanto nos resultados;
- (c) ampliação da abrangência territorial dos estudos e, em especial, para o nível estadual para entender, de um lado, os resultados para este recorte territorial e, de outro, o papel desta esfera de governo na execução do Programa;

(d) diversificação para outras modalidades, como a Rural, Entidades e OPR uma vez que mostraram reduzido número de publicações;

(e) incorporação de outros atores da sociedade civil, poderes legislativo e judiciário, movimentos sociais e conselheiros de políticas públicas, de modo a promover maior pluralidade nas opiniões e obter evidências sobre o papel e atuação diante do Programa.

(f) realização de estudos de casos comparados, seja entre empreendimentos, localidades e entre modalidades do Programa, de modo a ampliar o poder de explicação e a abrangência dos resultados;

(g) ampliação dos estudos para as demais regiões do país, haja vista o predomínio de publicações sobre as experiências do Sudeste e Sul.

Por fim, mas não menos importante, é válido lançar atenção à extinção da política pública, uma vez que, o recém-criado “Casa Verde Amarela” irá substituir as atividades do PMCMV. Quais as coalizões responsáveis, os efeitos da descontinuidade, as características do novo programa e os agentes priorizados e invisibilizados por ele são questões fundamentais a serem futuramente respondidas.

Referências:

ABIKO, A. K. (1995). Introdução à gestão habitacional. São Paulo: EPUSP, 1995.

AGUIAR, C. C.; CUNHA, F. S. A. Participação Social Pós-Constituição de 1988: O que se Tem Discutido a Respeito? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 22, n. 71, p. 23-38, 2017. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n71.64000>

ALERIGI JR, A. Recursos do Minha Casa Minha Vida acabam em junho, diz ministro. Reuters Staff, 2019. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRKCN1S027C-OBRDN?feedType=RSS&feedName=domesticNews>>. Acesso em: 19 maio 2019.

ALLA, K.; HALL, W. D.; WHITEFORD, H. A.; HEAD, B. W.; MEURK, C. S. How do we define the policy impact of public health research? A systematic review. *Health Research Policy and Systems*, v. 15, n. 84, p.1-12, 2017. <https://doi.org/10.1186/s12961-017-0247-z>

ALMEIDA, W. A. C.; GUARNIERI, P.; GOULART, L.; DUARTE, R. F.; DEMO, G. Compras Estratégicas no Setor Público: Uma Revisão Sistemática da Produção Nacional. *GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 16, n. 2, p. 117-131, 2018. <http://dx.doi.org/10.21714/1679-18272018v16n2.p117-131>

AMORE, C. S. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, B. C. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Via em seis estados brasileiros* (p. 11–27). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V.C. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? Brasília: IPEA, 2015.

BARBOSA, S. K. G.; IRMÃO, J. F.; MELO, A. S. Análise dos impactos gerados pelo programa Minha Casa Minha Vida no índice de velocidade de vendas na região metropolitana do Recife. *RACE*, v. 14, n. 2, p. 825-842, 2015. <https://doi.org/10.18593/race.v14i2.6644>

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo* (4a ed., Vol. 1). Lisboa: Edições 70, 2010.

BOLTER, J. A. G.; SCHNEIDER, S.; HAAS, J. M. O Programa Nacional de Habitação Rural como estratégia de inclusão e desenvolvimento rural. In C. GRISA e S. SCHNEIDER (Eds.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil* (p. 465-482). Porto Alegre: UFRGS, 2015.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, v. 82, 2009. Recuperado em 10 janeiro de 2019, de <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>

BRASIL. Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014.

BRASIL. (2016a). Programa Minha Casa, Minha Vida, 2016. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em: 02 março 2017.

BRASIL. (2016b). Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 2016.

BRASIL. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, 2017. Requisição ao Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

BRITO, R.; BERARDI, P. Vantagem competitiva na gestão sustentável da cadeia de suprimentos: um metaestudo. RAE, v. 50, n. 2, p. 155-169, 2010. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902010000200003>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Programa Casa Verde Amarela já está em vigor. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/721165-programa-casa-verde-e-amarela-ja-esta-em-vigor/#:~:text=O%20presidente%20Jair%20Bolsonaro%20sancionou,ao%20ano%20na%20C3%A1rea%20rural>>. Acesso em 17 fev. 2021.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. CAPES melhora ferramentas de avaliação da pós-graduação. 2019. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/36-noticias/9730-capes-melhora-ferramentas-de-avaliacao-da-pos-graduacao>>. Acesso em: 22 julho 2019.

CARDOSO, A. L. O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais (1a ed.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CHANDLER J.; HIGGINS, P. T.; DEEKS, J. J.; DAVENPORT, C.; CLARKE, M. J. Chapter 1: Introduction. In HIGGINS J. P. T.; CHURCHILL, R.; CHANDLER J.; CUMPSTON, M.S. (Eds.), Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions version 5.2.0 (p.3-8). Cochrane, 2017.

DYE, T. R. Understanding Public Policy (10a ed., Vol. 1). Prentice Hall, 2002.

DYE, R. W. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Eds.). Políticas Públicas e Desenvolvimento. Editora UnB, 2009.

FIGUEIREDO FILHO, D.; PARANHOS, R.; SILVA JÚNIOR, A.; ROCHA, E. C.; ALVES, D. P. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? Revista Teoria e Pesquisa, v. 23, n. 2, p. 205-228, 2014. <http://dx.doi.org/10.4322/tp.2014.018>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. FJP Dados - Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>>. Acesso em: 19 maio 2019.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política Pública – seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SUDENY, M. S. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (p.43-62). CRC Press, 2007.

KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. O Uso da Accountability Theory em Pesquisas sobre Transparência Governamental: Abordagens e Perspectivas. Revista de Administração, Sociedade e Inovação, v. 4, n. 2, p. 204-224, 2018. <https://doi.org/10.20401/rasi.4.2.221>

KLINTOWITZ, D. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? Cadernos Metrópole [online]. vol.18, n.35, pp.165-190, 2016. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3508>.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. Public policy: politics, analysis, and alternatives (4a ed.). SAGE Publications, 2007.

KRAUSE, C. H.; ACIOLY, L.; BALBIM, R.; CALIXTRE, A. B. Comunicados do Ipea 118: O Planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4497>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

LAGO, L. C. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. emetropolis, v.5, p. 1-, 2011.

- LAGO, L. C. Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2012.
- LINDBLOM, C. (1981). O Processo de Decisão Política. Ed. Universidade de Brasília, Brasília.
- MENEZES, V. M. O. Percepções de beneficiários sobre a efetividade do Programa Minha Casa Minha Vida. Revista de Ciências Humanas UFSC, v. 49, n. 1, p. 145-164, 2015. <http://dx.doi.org/10.5007/2178-4582.2015v49n1p145>
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR. Secretário reforça importância estratégica e a continuidade do Minha Casa, Minha Vida, 2019. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/9994-secretario-reforca-importancia-estrategica-e-a-continuidade-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 19 maio 2019.
- MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. “Minha casa, Minha vida” em números: quais conclusões podemos extrair? In Anais... IV Encontro Nacional de Administração Pública (p.594-613) João Pessoa: EBAP, 2017.
- 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, v. 23, n. 75, p. 170-193, 2018. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.75955>
- NETO, P. N.; MOREIRA, T. A.; SCHUSSEL, Z. G. L. Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 14, n. 1, p. 85-98, 2012. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n1p85>
- PATTON, M. Q. Qualitative Research & Education Methods (3a ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications, 2002.
- PARÉ, G.; TRUDEL, M.; JAANA, M.; KITSIOU, S. Synthesizing information systems knowledge: A typology of literature reviews. Information & Management, v. 52, p. 183-199, 2015. <http://dx.doi.org/10.1016/j.im.2014.08.008> 0378-7206
- RIZEK, C. S.; AMORE, C. S.; CAMARGO, C. M. Social policies, management and business in the production of cities: The program Minha Casa, Minha Vida – “entities”. Caderno CRH, v. 27, n. 72, p. 531-546, 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792014000300006>
- RODRIGUES, L. P. D.; MOREIRA, V. S. Habitação e políticas públicas: O que se tem pesquisado a respeito? urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 8, n. 2, p. 167-180, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.008.002.AO01>
- SCHAFER, J. G. A systematic review of the public administration literature to identify how to increase public engagement and participation with local governance. J Public Affairs, 1873, p. 1-11, 2018. <https://doi.org/10.1002/pa.1873>
- SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso. 3ª ed. São Paulo: Cengage, 2019.
- SILVA, C. F.; ALVES, T. W. Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 1, p. 27-54, 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122014000100002>.
- SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. The Public Policy Theory Primer. Westview Press, 2009.
- SOUZA, F. J. B.; MIDLEJ E SILVA, S. de A.; GOMES, A. de O. Corrupção no Setor Público: Agenda de Pesquisa e Principais Debates a Partir da Literatura Internacional. Administração Pública e Gestão Social, v. 11, n. 3, p. 1-18, 2019.
- SOUZA, Y. H.; SECCHI, L. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 20, n. 66, p. 75-93, 2015. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v20n66.39619>
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONNE, F. Análisis y gestión de políticas públicas (1a ed.). Barcelona: Ariel, 2008.

THERY, H. Novas paisagens urbanas do programa Minha Casa, Minha Vida. Mercator, v. 16, n. 14, 2017.
<http://dx.doi.org/10.4215/rm2017.e16002>.