

## **“Minha Casa, Minha Vida”: Proposta de Avaliação com Base na Teoria do Programa<sup>1</sup>**

**Vinicius de Souza Moreira e Suely de Fátima Ramos Silveira**

### **Resumo**

Propõe-se explicitar a Teoria do Programa “Minha Casa, Minha Vida” com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR), tendo em vista o período 2009-2016. Para tanto, fez-se uso da Análise Documental a respeito da legislação sobre o Programa, adotando os constructos do Modelo Lógico (insumos, atividades, resultados) para interpretação. A investigação proporcionou o conhecimento sobre a trajetória do PMCMV/FAR e possibilitou a visualização teórica da forma pela qual se encontra estruturado para promover benfeitorias planejadas. Ao descortinar a cadeia de causalidade inserida na gênese do Programa, foi possível identificar as hipóteses esperadas de mudança e corporificar categorias para avaliações futuras.

### **Palavras-chave**

Habitação. Políticas Públicas. Avaliação. Teoria do Programa. Modelo Lógico.

### **Abstract**

This study is meant to explain the Theory of the *Minha Casa, Minha Vida* Program with resources from the “Fundo de Arrendamento Residencial” (PMCMV/FAR), considering the 2009-2016 period. Documentary Analysis was used regarding the legislation on the Program, adopting the constructs of the Logical Model (inputs, activities, results) for interpretation. The research provided the knowledge about the trajectory of PMCMV/FAR and enabled the theoretical visualization of the way in which it is structured to promote planned improvements. By uncovering the chain of causality inserted in the genesis of the Program, it was possible to identify the expected hypotheses of change and to incorporate categories for future evaluations.

### **Keywords**

Housing. Public Policies. Evaluation. Program Theory. Logical Framework Approach.

## INTRODUÇÃO

Desde o seu lançamento, em 2009, o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) tornou-se a principal iniciativa do governo brasileiro para enfrentamento do Déficit Habitacional (DH) do país. As famílias em situação deficitária habitam moradias precárias, em coabitação familiar, vivem em domicílios com ônus excessivo de aluguel urbano e/ou onde haja o adensamento de moradores nos imóveis alugados. Há de se destacar que o DH foi estimado, para o ano de 2015, em 6.186.503 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

Dentre as linhas que atuam ante a este problema público, o PMCMV possui modalidades subdivididas em faixas de renda, conforme informações oficiais (BRASIL, 2016). A Faixa 1, a qual compreende as famílias consideradas de interesse social, conta com as seguintes modalidades: o PMCMV/FAR, por meio da integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para municípios com população superior a 50 mil habitantes; o PMCMV-Entidades, alimentado pelo Fundo de Desenvolvimento Social e destinado a famílias organizadas em cooperativas habitacionais, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; a Oferta Pública de Recursos (POR), a qual operacionaliza a subvenção econômica em municípios com população até 50 mil habitantes; e a modalidade rural, direcionada à produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais. O Programa possuiu, ainda, as Faixas 2 e 3. A fonte de recursos para ambas advém do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), diferindo-se no rendimento familiar, valor subsidiado e taxa de juros cobrada pelas operações.

Desde a sua criação, duas fases foram lançadas e concluídas: o PMCMV-I, entre os anos de 2009-2010, e o PMCMV-II, iniciado em 2011 e finalizado em 2016. Nesses sete anos de atuação, o governo federal investiu cerca de R\$333 bilhões, sendo que as faixas 1, 2 e 3 receberam, respectivamente, 25,3%, 59,6% e 15% dos valores contratados (BRASIL, 2017). A partir do ano de 2016, foi anunciada a continuidade da intervenção, tendo sido reformulada com novos parâmetros, metas e estratégias<sup>2</sup>.

Tendo em vista a representatividade da população de interesse social no DH, a presente proposta concentrou-se na modalidade PMCMV/FAR, responsável por contratar, aproximadamente, 75% de todas as unidades destinadas à Faixa 1 (BRASIL, 2017). Ressalta-se que esta modalidade se direciona ao segmento familiar que abarca 83,9% do total do déficit habitacional urbano do país, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2016).

Devido à abrangência nacional e à complexidade da intervenção, o Programa congrega variadas instituições, agentes e fontes de recursos para promover a entrega efetiva dos produtos planejados – os quais irão influenciar a vida dos beneficiados e o espaço urbano que abrigará os empreendimentos. Por tais razões, no âmbito do estudo das políticas públicas, há o campo de análise e avaliação que são ações essenciais para a academia e a sociedade, haja vista o aumento das demandas sociais e a escassez dos recursos.

A esse respeito, em concordância com Ramos e Schabbach (2012) e Silveira *et al.*(2013), a avaliação é uma atividade imprescindível do planejamento estatal, tendo ocupado espaço

crescente nas pesquisas acadêmicas, conjugando esforços para contribuir para a tomada de decisão, fornecendo informações confiáveis, aplicáveis e tempestivas, de forma a conduzir para uma melhor atuação do poder público.

Tendo como referências esses elementos, é consenso na literatura sobre análise avaliativa a importância de, ao se avaliar um programa, resgatar a teoria implícita a ele. A Teoria do Programa tem a função de apresentar e partilhar a compreensão das relações entre os recursos para operar o programa, as atividades planejadas e os resultados que se espera alcançar (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004). Em muitos casos, a teoria não se encontra explicitada detalhadamente nos documentos oficiais, dificultando os processos de avaliação (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007). Nesse caso, é necessário estruturá-la.

Portanto, após a implementação de uma política e/ou programa, é essencial verificar seus efeitos, principalmente tendo em vista a forma pela qual a ação foi planejada para cumprir suas finalidades. Faz-se importante, neste sentido, conhecer os elementos constituintes dos programas de forma a subsidiar os processos avaliativos. Assim, haja vista a notoriedade adquirida pelo PMCMV, sua amplitude de atendimento e a importância de mensurar os resultados alcançados, lança-se luz para as seguintes questões: qual é a teoria implícita ao Programa “Minha Casa, Minha Vida”? Como sua explicitação pode auxiliar no processo de avaliação do Programa?

Para responder aos questionamentos, o objetivo deste estudo foi identificar e analisar os elementos normativos e contextuais que caracterizam o Programa Minha Casa, Minha Vida na modalidade Fundo de Arrendamento Residencial, como forma de expressar a Teoria do Programa. E, com isso, sugerir um protocolo orientador para avaliar os efeitos da intervenção, entendendo a interrelação entre insumos, atividades e resultados. Ademais, apresenta-se categorias analíticas para auxiliar procedimentos de medição sistemática.

Importante destacar que a proposta da pesquisa é, justamente, reunir um conjunto de informações legais sobre o PMCMV/FAR e, a partir disso, organizá-las em torno de uma estrutura causal. Explicitar a Teoria do Programa não quer dizer que não existam instrumentos de avaliação do PMCMV.

Nos Planos Plurianuais (PPAs), é possível observar indicadores de avaliação de programas habitacionais no eixo “PROGRAMA: 2049 - Moradia Digna”. Indicadores que dizem respeito a metas globais e à cobertura das ações do governo, como por exemplo “Produzir ou reformar 1,6 milhão de moradias para as famílias com renda até R\$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R\$ 15 mil anuais na área rural” (BRASIL, 2011, p. 247). Nas auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), avalia-se especificamente o PMCMV/FAR, tendo em vista, a “cobertura de atendimento do programa; a qualidade das construções e aderência entre as especificações do programa e as habitações entregues; a disponibilidade de infraestrutura no entorno dos empreendimentos; e o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social junto aos beneficiários” (TCU, 2014, p. 1). Já a avaliação realizada pela Controladoria Geral da União (CGU, 2016, p. 1) contemplou “o processo de seleção da construtora pelo Poder Público [...], a verificação da compatibilidade das unidades habitacionais

e da infraestrutura [...], a divulgação [...], o processo de hierarquização e de seleção dos beneficiários, a realização do trabalho social e o nível de satisfação dos beneficiários”.

Nesse sentido, a pesquisa busca trazer um instrumento para avaliação dos projetos locais de provimento habitacional direcionado para as ações específicas do “Minha Casa, Minha Vida” com recursos do FAR, a partir da reunião e análise dos instrumentos e linhas de ações que aqui foram compilados e organizados a partir da abordagem do Modelo Lógico.

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: TEORIA DO PROGRAMA E O PROCESSO DE AVALIAÇÃO**

Os programas sociais, segundo Weiss (1999) e Pawson e Tiley (2004), surgem na mente dos idealizadores da política, tornando-se produtos da imaginação humana. A concepção dessas iniciativas, continuam os autores, tem o intuito de modificar a realidade em questão, sendo que as ações podem lograr êxito ou falhar. De tal modo, os programas baseiam-se, fundamentalmente, em uma cadeia de ideias do tipo “se...então” (embora os encadeamentos muitas vezes não sejam explícitos). Essas ideias, traduzidas em processos, configuram-se como hipóteses sobre a melhoria social (PAWSON; TILEY, 2004) em dada situação considerada problemática.

Para descrição destes processos, a literatura avaliativa é enfática ao aconselhar a adoção da Teoria do Programa (*Program Theory*) (WEISS, 1998; PATTON, 2002; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004; PAWSON; TILEY, 2004; BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006; BROUSELLE; CHAMPAGNE, 2011; MUNTER; COBB; SHEKELL, 2016; SHEARN *et al.*, 2017). Nas palavras de Shearn *et al.* (2017, p. 1 – tradução nossa) “a teoria do programa, ou seja, a ideia específica sobre como um programa causa os resultados pretendidos ou observados, deve ser o aspecto central de qualquer avaliação ou síntese realista”. E isto permite desenvolver um compreensivo desenho da avaliação para, assim, medir o grau de êxito de determinada intervenção.

Patton (2002) orienta para a importância da compreensão clara da terminologia “Teoria do Programa”, cujo entendimento se aproxima de um arcabouço de conhecimento que fundamenta, organiza, categoriza, descreve e explica como compreender o funcionamento dos programas, isto é, a maneira pela qual estão desenhados e pretendem atingir os objetivos (WEISS, 1999). Os estudiosos a respeito advogam que os avaliadores necessitam entender as premissas teóricas em que o programa se baseia e como as ações conduzem aos resultados para os futuros beneficiários (WEISS, 1999). Logo, todo programa se fundamenta em premissas ou hipóteses testáveis sobre os meios necessários para atingir determinados fins (OLIVEIRA *et al.*, 2010).

O delineamento deve expor os processos hipotéticos pelos quais se pode provocar mudanças. Seguindo o raciocínio exposto, a avaliação tem a tarefa de testar a Teoria do Programa implícita às intervenções. A atividade avaliativa oferece a oportunidade de compreender se o emaranhado de “se...então” pode fazer diferença na vida dos indivíduos (SRIDHARAN;

NAKAIMA, 2011). Em outras palavras, tem-se a possibilidade de examinar se os processos reais de mudança são diferentes dos processos hipotéticos.

Por consequência, haverá embasamento nas raízes da intervenção para empreender a avaliação. O ato de avaliar, neste sentido, trata-se da medição sistemática da execução e/ou dos resultados de um projeto, programa ou política, em relação ao desempenho, eficácia e efeitos (ambos esperados ou não) em virtude dos objetivos predeterminados (implícitos ou explícitos), para contribuir com o aprimoramento das ações (WEISS, 1998; ROSSI; FREEMAN; LIPSEY, 2004; MORRA-IMAS; RIST, 2009). Engloba-se, nesta atividade, o estabelecimento de critérios, a seleção de quais agentes estarão envolvidos e o momento (*timing*) de realizar a avaliação, elementos descritos no Quadro 1.

**Quadro 1** – Principais características da avaliação

Critérios		
Eficiência: competência para produzir resultados com gasto mínimo de recursos e esforços, conduzindo à menor relação custo/benefício no alcance dos objetivos ao relacionar insumos e produtos.		
Eficácia: medida da extensão pela qual se atinge os objetivos propostos.		
Efetividade: capacidade de promover efeitos de longo prazo (econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais), e relaciona-se ao aprimoramento dos objetivos.		
Agentes		
Governamentais	Não governamentais	
Gestores públicos, políticos, burocratas.	Pesquisadores em universidades, empresas de consultoria, organizações do terceiro setor, mídia e os beneficiários da intervenção.	
Momento		
Ex-ante	Processo	Ex-post
Ocorre antes de iniciar a elaboração do programa, visa subsidiar o processo decisório, apontando a conveniência ou não de realizar o projeto.	Realizada durante a execução das atividades. Também denominada de gestão contínua; levanta informações sobre o andamento das intervenções.	Requer que o programa ou etapa do mesmo tenha sido concluído para se poder avaliar.

Fonte: Costa e Castanhar (2003); Cohen e Franco (2008); Morra-Imas e Rist (2009); Wu et al. (2010).

Para auxiliar no processo avaliativo, a *Program Theory* deve partir, então, do resgate do desenho inicial do projeto, traçando as metas, objetivos, insumos, atividades, resultados esperados

(BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006). Adotando essa linha de pensamento, Costa e Castanhar (2003) ponderam que o processo de avaliação será facilitado ao se basear em um planejamento consistente, estabelecendo relações causais, isto é, uma cadeia de causalidade. É a factibilidade das relações que promove consistência e permite esperar que a intervenção produza determinado efeito numa instância mais abrangente (COSTA; CASTANHAR, 2003).

O entendimento convencional da Teoria do Programa ocorre com a utilização de modelos lógicos que são úteis para explicitar as conexões entre os principais elementos do programa (BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006). A modelagem lógica, nesse sentido, “geralmente é apresentada na literatura de avaliação como uma forma de abrir a caixa preta para entender melhor os mecanismos causais mais específicos” de propostas de intervenção (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011, p. 69 – tradução nossa).

Os modelos lógicos, por conseguinte, facilitam a sumarização das informações centrais do projeto ao explicitar a lógica existente por trás do mesmo (PFEIFFER, 2000). Isso é útil para melhor compreender os pontos fortes e fracos da intervenção, e permite avaliar a força do vínculo causal entre a intervenção e os efeitos pretendidos (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011). Portanto, é uma forma sistemática e visual para partilhar a compreensão das relações entre os recursos, as atividades planejadas, as mudanças ou resultados esperados, bem como os agentes envolvidos em cada uma das etapas (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004).

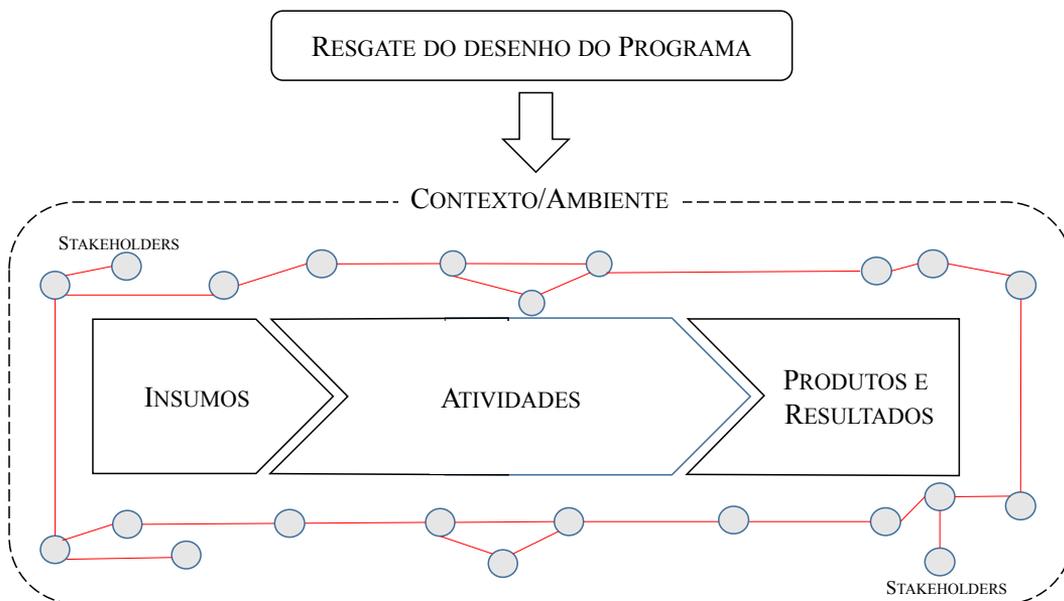
Em virtude do que foi explanado, destaca-se a aplicação tanto da Teoria do Programa quanto dos modelos lógicos como mecanismos de auxiliar, delinear e executar avaliações. Cita-se, nesse caso, os estudos nacionais de Oliveira *et al.* (2014), os quais construíram o modelo teórico para analisar intervenções para o controle da tuberculose; os de Freitas e Silveira (2015), os quais evidenciaram a importância para o desenvolvimento de monitoramento e avaliação de políticas públicas, com foco no “Luz para Todos”; e os de Silva e Bernardes (2014), os quais propuseram uma matriz de estrutura lógica, com o intuito de subsidiar a realização de pesquisa avaliativa no âmbito do Programa Nacional de Agricultura Familiar.

A nível internacional, também se observa pesquisas recentes, tais como o artigo de Munter, Cobb e Shekell (2016) que discute o papel da Teoria do Programa em pesquisas de avaliação sobre políticas educacionais norte-americanas. Shearn, Allmark e Piercy (2017) apresentam reflexões sobre como construir a Teoria do Programa de forma mais realista, tendo como caso de ilustração os serviços públicos de saúde sexual prestados a jovens na Inglaterra. Há, também, a investigação de Gervais *et al.* (2015), a qual traz uma ferramenta – o modelo lógico – para auxiliar a equipe de profissionais envolvidas no *Father Friendly Initiative within Families*, um programa canadense para promover e apoiar o envolvimento do pai em relação às crianças, nas famílias e nas comunidades. E, mais recentemente, Harman e Azzman (2018) utilizaram a ferramenta *crowdsourcing* para validar a Teoria do Programa por meio de uma análise qualitativa multidimensional.

Em síntese, o modelo teórico de análise aqui construído é resultante da leitura acerca da temática e foi responsável por nortear a operacionalização do estudo, como ilustrado na

Figura 1. Ressalta-se que a ilustração sumariza os “passos” para demonstrar a Teoria do Programa.

**Figura 1** – Resgate da Teoria do Programa



Fonte: Elaboração própria.

Parte-se do resgate do desenho do Programa, de maneira a identificar os elementos normativos, humanos e contextuais que permitiram expressar a sua Teoria. A partir deste percurso teórico, extraiu-se direcionamentos sobre a forma como o PMCMV/FAR deve ser executado e as contribuições para elaboração de categorias analíticas que auxiliem no acompanhamento e avaliação do Programa.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: O DESENVOLVIMENTO DA TEORIA DO PROGRAMA**

A principal finalidade do estudo consistiu no resgate da Teoria do Programa, como forma de planificar e organizar o PMCMV/FAR em uma cadeia causal e, com isso, contribuir para futuras avaliações. A suposição implícita à investigação é que, ao retomar os objetivos do Programa, torna-se necessário estruturar uma hierarquia organizada de objetivos cada vez menores que, se alcançados em sequência, levarão ao objetivo geral proposto. Este processo traça hipóteses do tipo: ao fazer A, então alcança-se B, o que, por sua vez, levará a C, e assim sucessivamente (CRAWFORD; BRICE, 2003). Desvela-se, destarte, a cadeia de causalidade da intervenção. A terminologia “causalidade” aqui empregada advém dos pressupostos da *Program Theory* ao preconizar a identificação das hipóteses causais capazes de promover mudanças na realidade.

Para descrever a causalidade, a coleta e exame das informações foram conduzidas por intermédio da Análise Documental. A escolha desta técnica advém da principal característica das fontes de dados da pesquisa, ou seja, um conjunto de documentos legais emitidos pelo governo federal. A operacionalização da análise respeitou os dois momentos que a técnica sugere: a organização do material e o procedimento de análise (PIMENTEL, 2001). No primeiro, realizou-se a organização do material, observando o conjunto de documentos e como se poderia proceder para torná-los inteligíveis, conforme as intenções da pesquisa. Inicialmente, buscou-se fontes e nelas os documentos necessários. A fonte principal foi a página virtual do Ministério das Cidades (agente gestor do PMCMV/FAR), sendo os documentos as legislações e manuais que institucionalizam e orientam a execução do Programa, no período 2009–2016. A sistematização da documentação coletada encontra-se no Quadro 2.

Quadro 2 – Documentação analisada

Documento	Descrição	Situação
Portaria nº 139, de 13/02/09	Dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento, no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial.	Revogada
Portaria nº 93, de 24/02/10	Dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento, no âmbito do PAR e do PMCMV.	
Portaria nº 140, de 05/04/10	Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do PMCMV.	
Portaria nº 325, de 07/07/11	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV.	
Portaria nº 465, de 03/10/11	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV.	
Portaria nº 610, de 26/12/11	Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV.	
Portaria nº 168, de 12/04/13	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV.	Vigente
Portaria nº 412 de 06/08/15	Aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do PMCMV.	
Portaria nº 146, de 26/08/16	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos [...], no âmbito do PMCMV.	

Fonte: Elaboração própria

A partir da estruturação dos documentos, o segundo momento consistiu nas análises, ou seja, a reunião de todas as partes: contextos, instituições, conceitos-chave, tendo como base a leitura orientada segundo critérios de análise (PIMENTEL, 2001). De tal modo, para demonstrar a Teoria do Programa, tomou-se como base os constructos indicados pelo Modelo Lógico (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004), sendo eles: insumos, atividades e resultados (de curto, médio e longo prazos). Importante reforçar que os modelos lógicos, além de serem usualmente empregados para tal finalidade, são úteis para explicitar as conexões entre os principais elementos do programa (BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006) e facilitam a sumarização das informações centrais (PFEIFFER, 2000; BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011).

Os insumos representam o conjunto de recursos (humanos, financeiros, materiais, gerenciais e técnicos) indispensáveis para a execução das atividades e posterior obtenção dos produtos. As atividades dizem respeito às principais ações necessárias que os executores devem cumprir para que o Programa seja implementado. Consequentemente, por meio da execução do conjunto de atividades planejadas, pretende-se alcançar o conjunto de produtos (resultados imediatos e/ou de curto prazo), sejam bens ou serviços, que comporão o projeto habitacional. Dada a obtenção dos produtos do Programa, é possível obter os resultados esperados e que justificam a execução dos empreendimentos habitacionais, sendo eles: melhorias sociais, sustentabilidade e incremento à qualidade de vida da população beneficiária, por exemplo (CRAWFORD; BRICE, 2003).

Além dos construtos mencionados, autores como Pawson e Tiley (2004) e Sridharan e Nakaima (2011) comentam sobre a importância de inserir o contexto que envolve o programa analisado. E, por isso, o processo de desenvolvimento teórico considerou a evolução da intervenção e as alterações ocorridas no decorrer do período estabelecido.

## **A TEORIA DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” COM RECURSOS DO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL**

A literatura avaliativa preconiza que o resgate da Teoria do Programa seja realizado trazendo os elementos formais do programa e aspectos do contexto para produzir uma teorização mais dinâmica. Logo, além da análise dos documentos que estruturam e formalizam o PMCMV/FAR, atentou-se a compreender as situações que o cerceavam. Em um primeiro contato com as legislações, ficaram nítidas as modificações no decorrer das fases, uma vez que, desde a criação, nove portarias foram lançadas (06 revogadas e 03 em vigência até 31 de dezembro de 2016). Por isso, optou-se por analisar as alterações no decurso do Programa e propor a teoria resultante da interpretação do desenvolvimento do PMCMV/FAR.

## **DAS ORIGENS ÀS PORTARIAS MAIS RECENTES: ALTERAÇÕES, CONTINUIDADES E INOVAÇÕES**

Para compreender como essa específica modalidade do Programa se encontra estruturada,

foi necessário conhecer suas origens, remontando ao início da crise financeira internacional, em meados de 2008. Os efeitos da crise do *subprime*, à época, começavam a atingir o Brasil. Uma das alternativas adotadas pelo governo consistiu no investimento na indústria da construção civil, capaz de gerar empregos e movimentar a economia. Portanto, lançou-se, em abril de 2009, o “Minha Casa, Minha Vida”, programa habitacional a ser executado em parceria com estados, municípios e construtoras. É digno de nota que o Programa foi criado pela Medida Provisória nº 459 de 2009, a qual foi convertida em Lei, em 7 de julho de 2009, sob o número 11.977 (BRASIL, 2009).

O Programa surge no segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (PT), como uma ação emergencial anticíclica (BONDUKI; ROSSETTO, 2009), direcionada ao provimento de habitações ao mercado, para um segmento populacional que, em termos de rendimentos monetários, tem condições de adquirir imóveis negociados diretamente no sistema financeiro. Assim, o Programa não foi concebido para atender e privilegiar a maior parcela de famílias integrantes do Déficit Habitacional. A intenção, momentânea, era fomentar a indústria da construção civil e sua engenhosa máquina de geração de empregos, renda e consumo. Todavia, assinalam Bonduki e Rossetto (2009), a partir da intervenção da Secretaria Nacional de Habitação, integrante do MCidades, o Programa inseriu em seu escopo a habitação de interesse social. Esse é o estopim para o nascimento das modalidades de Interesse Social (HIS), em especial aquela com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial.

Incorporados tais preceitos, o PMCMV iniciou sua atuação na HIS junto ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR), a partir de abril de 2009. O PAR é um programa habitacional criado no ano 2000 e, até então, estava direcionado a municípios com população superior a 100 mil habitantes, atendendo a famílias com rendimento de até três salários mínimos/mês. O PMCMV aproveita da estrutura normativa trazida pelo PAR e juntos passam a atuar na aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento para a população com renda mensal limitada a R\$1.395,00 (valor relativo ao ano de 2009). A área de abrangência era capitais estaduais, respectivas regiões metropolitanas e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.

A atuação conjunta perdura até meados de 2011 quando a Portaria nº 325/2011 determinou as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao FAR, integrante do PMCMV. Oficialmente, é com a referida portaria que o PMCMV/FAR, enquanto uma modalidade (dotada de objetivos, regras e ações), se formaliza e adquire status de uma linha de atuação Programa<sup>3</sup>. O PAR, por sua vez, retoma a suas diretrizes, mais bem detalhadas, na portaria nº 493/2007. A partir da separação, o Programa consolidou-se como uma das modalidades da Faixa 1. Entretanto, a modalidade passou, ainda, por mais três mudanças significativas. A primeira, ainda em seu ano de criação, com o advento da Portaria nº 465/2011; a segunda, com a publicação da Portaria nº168/2013 – ambas durante os mandatos de Dilma Rousseff (PT); e, a terceira, a partir de 2016, quando se instaura novos direcionamentos no Governo Federal, devido às mudanças no Executivo, em virtude da posse de Michel Temer (PMDB).

Para resgatar a Teoria do Programa, optou-se pela adoção do Modelo Lógico. Na construção desses modelos, a Kellogg Foundation (2004) recomenda que a tarefa inicial seja identificar a natureza do problema a ser enfrentado. A natureza do problema do qual trata o PMCMV é a carência de moradias com o mínimo padrão de habitabilidade, traduzida pelo Déficit Habitacional. Todavia, essa construção não se encontrava explícita nas portarias iniciais, nem tampouco nas posteriores. A ausência de detalhamento quanto ao problema não nos permite fazer o entrelaçamento entre o Programa, a Política Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação, discussão assinalada por Maricato (2009) e Krause, Balbim e Neto (2013). Durante a análise dos normativos, não se encontrou menções a tais instrumentos, suas diretrizes e objetivos, o que denota falta de articulação entre Política, Plano e Programa. Uma ilustração desta característica é o fato de o “Minha Casa, Minha Vida” focar na promoção de novas unidades habitacionais para aquisição, em detrimento de outras ações/linhas do Plano Nacional de Habitação.

A natureza do problema, até então implícita aos normativos, traduz-se na finalidade principal do Programa, a qual se manteve durante o período de análise, sendo que a proposta é adquirir e requalificar imóveis a serem destinados à alienação para famílias, por meio de operações realizadas por instituições financeiras oficiais federais. Haja vista os aumentos do salário mínimo, o teto da renda familiar passou de R\$1.600 para R\$1.800/mês, em 2016. A principal fonte de recursos permanece a mesma, ou seja, o Orçamento Geral da União (OGU). Assim, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, a OGU participará do FAR mediante integralização de cotas.

Quanto aos objetivos e diretrizes, as portarias promulgadas a partir de 2011 mantiveram-se idênticas, destacando-se: a promoção da qualidade de vida das famílias; criação de novos postos de trabalho por meio da cadeia produtiva da construção civil; reserva de, no mínimo, 3% das unidades habitacionais para idosos; provisão habitacional em consonância com os planos diretores municipais, garantindo sustentabilidade social, econômica e ambiental aos projetos, e a execução do Trabalho Social.

O conjunto problema, objetivos, diretrizes e recursos formam pilares que sustentam o Programa. A partir do entendimento desses aspectos, pode-se planificar as atividades traçadas para a entrega dos produtos esperados, sendo que a expectativa é a geração dos efeitos planejados na população-alvo. O protocolo de ações de execução também sofreu alterações. Contudo, ainda assim, elas podem ser agrupadas em três amplos grupos: preparação/execução da proposta de empreendimento, cadastramento e seleção dos beneficiários e a execução do Trabalho Social. Os principais pontos que avançam, em relação à primeira portaria estruturadora, foram a elaboração dos projetos, especificações mínimas dos empreendimentos e unidades habitacionais e o Trabalho Social.

Quanto à elaboração dos projetos, a Portaria nº 168/2013 traz as especificações técnicas, diretrizes, orientações sobre como diagnosticar a demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos, além dos critérios de priorização dos projetos.

Ainda nessa seara, é interessante observar contínuas inovações no que se refere às especificações mínimas das unidades habitacionais. O primeiro documento a versar sobre

este tema foi a Portaria n° 465/2011, a qual trouxe um anexo publicado em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), indicando as especificações mínimas que as moradias deveriam respeitar. Duas outras novas edições foram publicadas, uma em 2013 e a mais recente em 2016, com a Portaria n° 146/2016.

Sobre as especificações das unidades habitacionais da Portaria mais recente (2016) em comparação às primeiras (2011-2013), poucas foram as modificações introduzidas. Considera-se pertinente comentar sobre o item "área útil". Inicialmente, o normativo era enfático, a área útil deveria corresponder a 36m<sup>2</sup> para casas e 39m<sup>2</sup> para apartamentos. Com a Portaria n°146/2016, nova redação foi dada: "A área mínima deve ser resultante das dimensões mínimas, atendendo o mobiliário mínimo definido no item 1 desta especificação [...] **não podendo ser inferior a 36,00m<sup>2</sup>** se área de serviço externa" ou "**38,00m<sup>2</sup>** se a área de serviço for interna"; o mesmo se aplica aos apartamentos, com a metragem "**não podendo ser inferior a 41m<sup>2</sup>**" (grifos dos autores). Ou seja, a Portaria de 2016 indica área mínima que a unidade pode medir, podendo variar para dimensões acima da área estabelecida. Os normativos anteriores, por sua vez, davam margem para entender que a área útil deveria ser somente aquela indicada pelo Programa. Identifica-se, ainda, que houve aumento da área mínima das unidades habitacionais.

Outra inovação trazida em 2016, diz respeito ao documento destinado às especificações mínimas do empreendimento. Traz-se, portanto, orientações sobre aspectos como mobilidade, acessibilidade, provisão de equipamentos públicos e áreas institucionais, áreas comerciais e quanto à infraestrutura urbana e sustentabilidade dos conjuntos habitacionais.

Observou-se, ainda, que novos critérios foram inseridos para determinar os valores mínimos e máximos de aquisição das unidades habitacionais e houve a redistribuição da meta-física por cada estado. Outra modificação refere-se à reserva da quota de 6% do montante aplicado na construção de empreendimentos para o provimento de equipamentos públicos ao entorno dos conjuntos habitacionais. Outrora, a viabilização desses itens era uma recomendação, passando a ter parcela específica destinada para tanto.

O Trabalho Social foi, dentre as atividades, a que mais sofreu modificações ao longo das portarias. Novos objetivos foram incorporados, sendo destacados o incentivo à participação social dos beneficiários e a formação de lideranças capacitadas para representação em arenas locais de deliberação. Ademais, passou-se a destinar parcela do investimento total para sua execução, correspondente a 1,5% do valor de aquisição da unidade habitacional.

Conhecidas as principais atividades, evidenciam-se os agentes envolvidos e suas principais atribuições, pois são os responsáveis por dar vida às ações e estratégias desenhadas. Entende-se que a clara descrição das competências de cada ator orienta a atuação dos implementadores para que conheçam seus papéis, deveres, limitações e as finalidades do Programa. Durante as análises, notou-se que houve poucas modificações (a maioria em termos de redação) entre os participantes e suas funções, o que mantém homogênea a cadeia de atores e suas respectivas competências. Assim, os envolvidos na execução do Programa comumente são: o MCidades; a Caixa Econômica Federal; Instituições Financeiras Oficiais Federais; Distrito Federal, Estados ou Municípios; e empresas da construção civil.

O MCidades é o agente gestor do Programa, sendo a instituição responsável por estabelecer diretrizes e regras gerais. A CEF, enquanto gestora do FAR, deve remunerar as instituições financeiras pelas atividades exercidas na operacionalização do Programa. Às demais Instituições Financeiras Oficiais Federais que se interessarem a participar na qualidade de executoras do Programa, compete: definir critérios para aquisição e alienação dos imóveis; analisar a viabilidade dos projetos e acompanhar a execução das obras. O Distrito Federal, Estados e Municípios que aderirem ao Programa devem: executar o cadastramento e seleção dos beneficiários; executar o Trabalho Social; firmar instrumento de compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços; e promover ações que facilitem a execução dos projetos. E, por fim, as empresas do ramo da construção civil ficam responsáveis por apresentar projetos de empreendimento e executar os aprovados.

Em síntese, ao investigar a evolução dos normativos que direcionam a realização do PMCMV/FAR, notaram-se avanços e inovações, continuidades e pontos críticos que merecem atenção (Quadro 3).

**Quadro 3** – Resumo da análise dos normativos do PMCMV/FAR

Avanços e Inovações	Continuidades	Pontos Críticos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação da modalidade específica do Programa (segregação entre PMCMV e PAR);</li> <li>- Incorporação dos preceitos da habitação de interesse social no Programa a partir da intervenção da SNH;</li> <li>- Constante atualização das especificações técnicas mínimas para construção das unidades habitacionais e do empreendimento;</li> <li>- Orientações para o diagnóstico de demanda por equipamentos e serviços públicos e reserva de parcela do recurso para tanto;</li> <li>- Ampliação das atividades do Trabalho Social e reserva de parcela do recurso para sua execução.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agentes envolvidos e suas atribuições;</li> <li>- Objetivos e diretrizes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência da natureza do problema;</li> <li>- Programa com status de política;</li> <li>- Desarticulação entre política, plano e programa;</li> <li>- Foco exclusivo no incremento de estoque via construção/aquisição.</li> </ul>

Fonte: Resultados da pesquisa.

Resultante do processo analítico anteriormente realizado, a próxima subseção traz a Teoria do Programa e o processo hipotético de mudança descortinado a partir da investigação documental nos marcos regulatórios.

## A TEORIA DO PROGRAMA

A Teoria do PMCMV/FAR materializou-se no Modelo Lógico (Quadro 4). O esforço analítico das legislações possibilitou compreender como o Programa estava formulado para que, a partir de "sair do papel", ou seja, a partir de sua implementação, o processo avaliativo possa medir/acompanhar os resultados da intervenção.

**Quadro 4** – Modelo Lógico do PMCMV/FAR

Dimensão	Especificação	Atores Envolvidos	Meios de Verificação
5. Resultados de longo prazo	Melhoria na qualidade de vida das famílias.	- Governos municipal e federal - Beneficiários	- Pesquisa com beneficiários e técnicos. - Relatórios
	Sustentabilidade social, econômica e ambiental dos empreendimentos.		
4. Resultados de médio prazo	Trabalho Social executado.	- Beneficiários - Equipe do Trabalho Social - Governo municipal	- Relatórios de Execução do Trabalho Social
	Entorno viabilizado.	- Governos municipal e federal	- Relatórios de execução das obras
	Uso e ocupação adequados do conjunto habitacional.	- Governo municipal - Beneficiários	- Pesquisa com beneficiários e técnicos.
	Uso e ocupação adequados da unidade habitacional.		

Dimensão	Especificação	Atores Envolvidos	Meios de Verificação
3. Resultados de curto prazo	Efeitos socioeconômicos.	- Empresa construtora - Governos municipal e federal	- Levantamentos locais/federais
	Entorno em viabilização/viabilizado.		- Relatórios de execução das obras
	Empreendimento construído.		
	Unidades habitacionais construídas.		
2. Atividades	Executar o Trabalho Social.	- Governo municipal - Instituições financeiras	- Relatórios de Execução do Trabalho Social.
	Cadastrar e selecionar os beneficiários.	- Governo municipal - CEF - Instituições financeiras	- Fichas de Inscrição; dossiês e listagens
	Executar/finalizar a proposta de empreendimento.	- Empresa construtora - Instituições financeiras - CEF - Governo municipal	- Projeto de empreendimento - Cronograma físico-financeiro - Publicações no Diário Oficial do Município
	Preparar/aprovar a proposta de empreendimento.	- Empresa construtora - CEF - Governo municipal - Instituições financeiras	- Projeto de empreendimento.
	Firmar adesão ao Programa.	- Governo federal e municipal	- Termo de Adesão.
	Diagnosticar o setor habitacional local.	- Governo municipal	- Plano Diretor. - Plano Local de HIS
1. Insumos	Recursos federais.	- Governo federal	- Portal da Transparência.
	Contrapartidas municipais.	- Governo municipal	- Diário Oficial do Município.

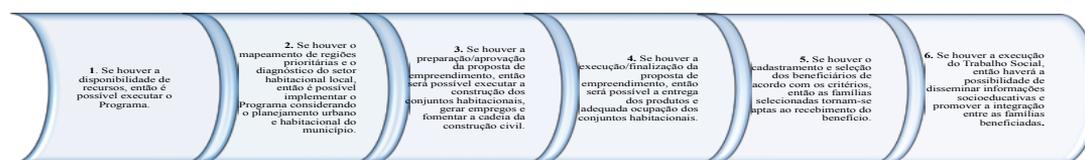
Nota: O sentido da leitura deve ser de baixo para cima, conforme ordem crescente da numeração (de 1 a 5).

Fonte: Resultados da pesquisa.

Por se tratar de uma iniciativa direcionada ao provimento habitacional para a população de interesse social, construiu-se o processo hipotético de mudança geral esperado por intervenções desse caráter: se houver investimento (recursos financeiros, leis, instruções

normativas, articulação, parcerias, estratégias) dos governos (federal, estadual, municipal), então será possível executar o Programa, o que, por conseguinte, possibilitará a redução do déficit habitacional, incrementos à cadeia da construção civil e, num horizonte de longo prazo (integrando outras políticas públicas), permitirá alcançar o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas. A partir disso, desvelaram-se as hipóteses de mudança esperadas a nível local (Figura 2), e os trechos numerados de 1 a 6 (discutidos a seguir), configuram-se na transformação da lógica do Programa em uma cadeia causal de mudanças esperadas. As premissas têm diálogo direto com o Modelo Lógico.

**Figura 2 – Cadeia causal de mudanças decorrentes do PMCMV**



Fonte: Elaboração própria.

- **1. Se houver a disponibilidade de recursos, então é possível executar o Programa.**

Os recursos são integralizados pelo Governo Federal no FAR, por meio do Orçamento Geral da União, e podem ser complementados, caso haja interesse, pelos governos locais sob o aporte de recursos, bens ou serviços financeiramente mensuráveis.

- **2. Se houver o mapeamento de regiões prioritárias e o diagnóstico do setor habitacional local, então é possível implementar o Programa, considerando o planejamento urbano e habitacional do município.**

Essas ações, preliminares às atividades gerais do Programa, têm o intuito de articular a política habitacional à política urbana municipal de forma a prover as habitações inseridas no contexto do planejamento urbano.

O mapeamento das regiões prioritárias, isto é, a identificação de áreas específicas para construção de empreendimentos de HIS conectados à cidade é um dos focos do Plano Diretor, “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 2001), tendo como escopo a definição de princípios, estratégias e ferramentas de ordenamento da cidade. Com a aprovação do Estatuto da Cidade, reforça-se a centralidade do Plano Diretor, ao expor que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” (SANTOS, 2013). Seguindo essa direção, o Programa adota como uma de suas diretrizes a promoção habitacional em consonância com os Planos Diretores Municipais.

O diagnóstico do setor habitacional local, por sua vez, é alvo do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), definido como o conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação para o setor habitacional (BRASIL, s.d.). Trata-se do aparato de

planejamento local das ações habitacionais. Embora de reconhecida importância, o PMCMV/FAR não faz menção ao PLHIS. Considerou-se pertinente incorporá-lo às análises devido ao seu alinhamento ao escopo esperado pelos programas habitacionais.

- **3. Se houver a preparação/aprovação da proposta de empreendimento, então será possível executar a construção dos conjuntos habitacionais, gerar empregos e fomentar a cadeia da construção civil.**

Os principais pontos da etapa são a escolha/apresentação da construtora; preparação do projeto; seleção do terreno; e os efeitos socioeconômicos oriundos da execução do Programa.

Os critérios para escolha/apresentação da construtora são: seleção por meio de processo formal pelo Poder Público via comunicado público; ou por indicação da instituição financeira oficial federal, ambos baseados no melhor conceito da análise de risco de crédito. A proposta é preparada pela empresa proponente e enviada à CEF para análise de viabilidade técnica, jurídica e financeira. Dada as aprovações, a proposta torna-se apta para ser executada.

A escolha do terreno admite três condições de imóveis: (i) de propriedade da construtora proponente; (ii) propriedade de outro que não seja a construtora, ou; (iii) propriedade do poder público. A designação do local deve embasar-se nas análises técnica e jurídica do terreno; na existência ou viabilidade de infraestrutura, equipamentos comunitários e transporte público; bem como, a inserção na malha urbana. Deve inserir-se na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, definidas pelo Plano Diretor, sendo que aqueles localizados em zona de expansão deverão estar contíguos à malha urbana e dispor, no entorno, de áreas destinadas para atividades comerciais locais.

Assim, com a execução das obras dos empreendimentos, espera-se que ocorra a geração de emprego e renda, consumo de materiais e serviços por envolver a extensa cadeia produtiva da construção civil.

- **4. Se houver a execução/finalização da proposta de empreendimento, então será possível a entrega dos produtos e adequada ocupação dos conjuntos habitacionais.**

A etapa abarca, basicamente, os estágios de construção do empreendimento e a promoção de ações facilitadoras que, em conjunto, resultam nos principais produtos da intervenção: a unidade habitacional, o conjunto habitacional e a viabilização do entorno.

A meta é que a totalidade das unidades sejam construídas como previsto em projeto, de acordo com as especificações mínimas, respeitando a reserva de unidades a idosos e deficientes físicos. Há um limite máximo para o valor monetário das unidades habitacionais, as quais devem seguir a seguinte disposição: sala; 01 dormitório para casal; 01 dormitório para duas pessoas; cozinha; área de serviço; e banheiro. Casas térreas devem conter, no mínimo, 36 m<sup>2</sup> (se área de serviço for externa) ou 38,00m<sup>2</sup> - se a área for interna; apartamentos devem totalizar, no mínimo, 41 m<sup>2</sup>.

O conjunto habitacional deve ser dotado de infraestrutura básica, áreas públicas, de uso comum, equipamentos públicos, além de facilitar a mobilidade e acessibilidade dos

moradores. A infraestrutura compreende o abastecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo, iluminação pública, rede de eletricidade, drenagem pluvial e fluvial, vias veiculares e vias de pedestres.

Ademais, contempla-se o entorno ou áreas próximas ao empreendimento. Nesse aspecto, o Programa estabelece que haja a oferta de transporte público e a disponibilidade de equipamentos comunitários (creches ou escolas de ensino fundamental; unidades básicas de saúde; centros de referência de assistência social; equipamentos de lazer; comércio e serviços de caráter local).

A promoção de ações facilitadoras fica a cargo da administração pública municipal, sendo elas: aportar recursos financeiros, bens, ou serviços economicamente mensuráveis; promover ações redutoras de custos de produção e garantir a celeridade dos processos de licenciamento ambiental e das concessionárias de serviços públicos. Tais iniciativas não necessariamente precisam ocorrer no decurso das obras.

- **5. Se houver o cadastramento e seleção dos beneficiários de acordo com os critérios, então as famílias selecionadas tornam-se aptas ao recebimento do benefício.**

Entende-se, nesse caso, que as famílias precisam ser cadastradas para posteriormente se submeterem ao processo de seleção, conforme os critérios de elegibilidade. O governo federal possui critérios nacionais e deixa a cargo dos governos locais a determinação (ou não) de até três critérios adicionais – diante de um rol já pré-estabelecido de possibilidades –, os quais devem ser votados no Conselho Municipal de Habitação e publicados em decretos municipais.

- **6. Se houver a execução do Trabalho Social, então haverá a possibilidade de disseminar informações socioeducativas e promover a integração entre as famílias beneficiadas.**

O Trabalho Social tem por objetivo executar um conjunto de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários para promover o exercício da participação cidadã, favorecer a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns; na perspectiva de contribuir para fortalecer a melhoria da qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos. Ocorre em etapas antes e após a entrega do empreendimento: (i) a etapa pré-contratual, devendo contemplar: informações gerais sobre o Programa, sobre a entrega dos imóveis e quanto à oferta de serviços públicos; noções sobre organização comunitária e gestão condominial; e (ii) a etapa pós-contratual que deve contemplar atividades de organização comunitária; educação ambiental e patrimonial; planejamento e gestão do orçamento familiar; e geração de trabalho e renda. E deve ser executado por assistentes sociais e outros profissionais, sob encargo do município.

Quadro 5 – Categorias analíticas, suas finalidades e descrições

	<b>Categoria</b>	<b>Finalidade/Descrição</b>	<b>Possibilidades de Avaliação</b>
<b>EIXO OPERACIONAL</b>	Atividades preliminares	A finalidade é refletir sobre a importância da integração entre a política urbana e a habitacional. Objetiva-se levantar informações sobre a existência de instrumento de ordenamento urbano (Plano Diretor) e habitacional (PLHIS) e analisar a aderência às questões relativas ao PMCMV/FAR.	Avaliação ex-ante buscando entender como fatores anteriores à execução do Programa podem afetar os resultados:  (a) levantamento e análise de demandas; (b) análise custo-benefício (análises financeiras)
	Preparação/ aprovação da proposta de empreendimento	A finalidade é avaliar o cumprimento dos objetivos do Programa e os resultados, no que diz respeito às ações relacionadas à preparação da proposta de empreendimento.	Avaliação ex-ante, de processo ou ex-post, com base nos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, atendo-se:  (a) aos efeitos (positivos ou negativos; implícitos ou explícitos) no ambiente em que se interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais e político-institucionais;
	Execução/ finalização da proposta de empreendimento	O escopo da categoria é avaliar o cumprimento dos objetivos do Programa e os resultados, no que diz respeito às tarefas envolvidas na execução da proposta de empreendimento.	(b) a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados por meio do Programa após sua finalização;
	Efeitos socioeconômicos	A intenção da categoria é identificar os desdobramentos socioeconômicos nos municípios e/ou respectivas regiões dada a execução do Programa.	(c) a percepção do beneficiário em relação à qualidade dos produtos/serviços entregues e/ou oferecidos pelo Programa; (d) a percepção dos implementadores (gestores, empresas, agentes financeiros) em relação aos processos de execução (acompanhamento) e à qualidade dos produtos/serviços entregues e/ou oferecidos pelo Programa;
<b>EIXO SOCIAL</b>	Seleção dos beneficiários	A categoria tem a intenção de avaliar como ocorreu a etapa de seleção das famílias beneficiadas, tanto em termos dos processos estabelecidos quanto dos resultados.	(e) ao grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.
	Execução do Trabalho Social	A finalidade da categoria compreende a avaliação da execução e dos resultados alcançados pelo Trabalho Social, haja vista a percepção de quem gerencia, executa e se beneficia da atividade.	(f) durante as análises supracitadas, podem ser indicadas mudanças/alterações, visando o alcance dos objetivos e a correção de rumos.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Ao examinar as seis assertivas elaboradas com base na leitura do desenho do Programa, espera-se que, se o conjunto de atividades for realizado de forma adequada, será possível obter os produtos e alcançar os resultados planejados. Além disso, foi possível compreender elementos de duas etapas importantes do PMCMV/FAR: sua formulação e a implementação, em virtude das estratégias e ações a serem executadas por grupos ou indivíduos que se encontram direcionadas para o alcance dos objetivos estabelecidos.

A partir da explicitação da Teoria do Programa e da construção da cadeia de causalidade, tem-se planejado o desenho da intervenção e o processo hipotético esperado de mudança na realidade. Com isso, pôde-se estruturar categorias (Quadro 5) para serem empregadas na construção de instrumentos de medidas para avaliação do Programa. Ao observar as especificidades das ações, indicou-se a separação das categorias em dois eixos – Operacional e Social – de modo a agrupar de um lado atividades que envolvem aspectos físicos e do outro, o acompanhamento das famílias.

Considerando as categorias apresentadas, constata-se a importância da avaliação de políticas e programas e de sua fundamentação na *Program Theory*. A sistematização dos objetivos e metas das políticas públicas, assim como os resultados almejados, proporcionam meios para avaliação, o que permite acompanhar execução, indicar correções e aprimorar o uso dos recursos financeiros, materiais e humanos empregados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O cumprimento da proposta de pesquisa trouxe, em particular, o conhecimento sobre a trajetória da modalidade PMCMV/FAR em termos de continuidades e avanços, e possibilitou a visualização teórica da forma pela qual se encontra estruturado para prover benfeitorias à realidade. Ao descortinar a cadeia de causalidade (implícita e explícita nos normativos) inserida na gênese do Programa, identificou-se as hipóteses esperadas de mudança que foram traduzidas, neste estudo, em dimensões-alvo para futuros processos de avaliação.

Em cada uma das categorias estabelecidas, pode-se congregiar distintos atores, tendo em vista o nível de envolvimento na ação. Ademais, traçou-se possibilidades de aplicação dos critérios de avaliação, em virtude do escopo escolhido para tanto. Em suma, visualiza-se a interação entre atividades, produtos e resultados o que consubstancia a apresentação de um protocolo orientador para a medição sistemática do Programa. Interessante mencionar que, para a mensuração daquilo que se pretende avaliar, é necessário o estabelecimento de indicadores. A presente proposta não se comprometeu a empreender tal esforço, deixando, todavia, como legado, um caminho teórico capaz de auxiliar a construção dos instrumentos para verificar os diversos e possíveis resultados do Programa.

Adicionalmente, identificam-se vantagens ao explicitar a Teoria do Programa para outros públicos envolvidos na temática. A referida lógica contribui para um conjunto de atores envolvidos no ambiente das políticas públicas: (i) formuladores de políticas e programas sociais, ao evidenciar a necessidade de estabelecer hipóteses explícitas sobre aquilo que está se planejando para facilitar o acompanhamento e a medição dos efeitos a serem gerados; (ii)

implementadores, pois ao traçar um caminho lógico que conecte insumos, ações e resultados, tem-se o delineamento claro da causalidade, visto que os agentes podem realizar diferentes leituras sobre a forma pela qual o programa deve ser conduzido; e, também, (iii) gestores de programas, os quais podem ter em mãos instrumentos fundamentados para acompanhamento e avaliação das ações.

Embora focalizado numa modalidade específica do “Minha Casa, Minha Vida”, acredita-se que o exercício aqui desenvolvido seja cabível ao processo de teorização das outras faixas, modalidades e também outros programas, respeitando, conseqüentemente, as particularidades que cada um apresenta. Por conseguinte, ao fornecer insumos para a realização efetiva de avaliações, há o fomento ao debate e aplicação às políticas públicas no Brasil, corroborando as iniciativas realizadas pelo Tribunal de Contas da União. Um olhar atento para estas ações deixa clara a necessidade de desenvolvimento teórico e avanços nas atividades práticas de um campo ainda em construção.

Por fim, mas não menos importante, ao construir esta proposta de avaliação, demonstramos a importância de resgatar o processo teórico e suas hipóteses causais para realizar futuras medições sistemáticas do “Minha Casa, Minha Vida”. O artigo avança nos seguintes aspectos: (i) sistematiza elementos teóricos para avaliações a serem realizadas tanto no âmbito acadêmico quanto governamental; (ii) incorpora elementos contextuais para configurar a planificação do Programa; (iii) explicita a Teoria do Programa resultante de um esforço analítico temporal; e (iv) devido ao fato de apresentar claramente as hipóteses esperadas de mudança, delimita um conjunto de categorias avaliativas para programas habitacionais. Ademais, acredita-se que este artigo fomenta e instiga os debates em torno da avaliação de políticas públicas no Brasil e apresenta elementos teóricos e concretos para sua operacionalização.

## NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: nov. 2017. Aceito para publicação em: mar. 2018.
- 2 As novas mudanças estão no endereço eletrônico oficial do Programa (<http://www.minhacasaminhaveda.gov.br/>).
- 3 A previsão legal que autoriza a União a transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial estava presente na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, no momento de criação do Programa. Entretanto, o que é enfatizado neste trabalho é a análise de uma modalidade do Programa – PMCMV/FAR – que tem, oficialmente, o primeiro conjunto de diretrizes, regras, atribuições e ações formalizado com a Portaria nº 325/2011.

## REFERÊNCIAS

- BAMBERGER, M.; RUGH, J.; MABRY, L. **RealWorld Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints**. California: Sage Publications. 2006.
- BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. In: **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília:

MCidades, 2009.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF. 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Brasília: MCidades, s.d.

\_\_\_\_\_. **PPA-2012-2015: PROGRAMA: 2049 - Moradia Digna**. Anexo I - Programas Temáticos (atualizado 2015). 2011.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 168, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 2013.

\_\_\_\_\_. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**. 2017.

\_\_\_\_\_. **Programa Minha Casa, Minha Vida (2016)**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 65 Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (PPA 2011/2015)**. Brasília-DF: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, 2016.

BROUSSELLE, A.; CHAMPAGNE, F. Program theory evaluation: Logic analysis. **Evaluation and Program Planning**, v. 34, n. 1 p. 69-78, 2011.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

CRAWFORD, P.; BRYCE, P. Project monitoring and evaluation: a method for enhancing the efficiency and effectiveness of Aid Project implementation. **International Journal of Project Management**, v. 21, n. 5, p. 363-373, 2003.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar Modelo Lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília: IPEA. 2007.

FREITAS, G.; SILVEIRA, S. F. R. Programa Luz Para Todos: uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 45, p. 177-198, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**: resultados preliminares. Belo Horizonte: Centro de Estatísticas e Informações, 2016.

\_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil 2015**: resultados preliminares. Belo Horizonte: Centro de Estatísticas e Informações, 2017.

GERVAIS, C.; De MONTIGNY, F.; LACHARITÉ, C.; DUBEAU, D. The Father Friendly Initiative within Families: Using a logic model to develop program theory for a father support program. **Evaluation and Program Planning**, v. 52, p. 133-141, 2015.

HARMAN, E.; AZZAM, T. Towards program theory validation: Crowdsourcing the qualitative analysis of participant experiences. **Evaluation and Program Planning**, v. 66, p. 183-194, 2018.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento**: onde fica a Política Habitacional? Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2013.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metr pole**, v. 21, p. 33-52, 2009.

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

MUNTER, C.; COBB, P.; SHEKELL, C. The Role of Program Theory in Evaluation Research: A Consideration of the What Works Clearinghouse Standards in the Case of Mathematics Education. **American Journal of Evaluation**, v. 37, n. 1, p. 7-26, 2016.

OLIVEIRA, L. G. D. *et al.* Modelo de avalia o do programa de controle da tuberculose. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 997-1008, 2010.

PATTON, M. Q. **Qualitative research and evaluation methods**. 3. ed. Londres: Sage Publications, 2002.

PAWSON, R.; TILLEY, N. **Realistic Evaluation**. Londres: Sage, 2004.

PFEIFFER, P. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 1, p. 81-123, 2000.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa histórica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, 2001.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avalia o de políticas públicas: conceitua o e exemplos de avalia o no Brasil. **Revista de Administra o Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-294, 2012.

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E.; LIPSEY, M. W. **Evaluation**: a systematic approach. Thousand Oaks: Sage, 2004.

SANTOS, E. O. Interfaces entre a Política Habitacional e o Plano Diretor Participativo na

Metrópole Fortaleza-CE. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 3, p. 485-50, 2013.

SHEARN, K.; ALLMARK, P.; PIERCY, H.; HIRST, J. Building Realist Program Theory for Large Complex and Messy Interventions. **International Journal of Qualitative Methods**, 16, p. 1-11, 2017.

SILVA, E. H. F. M.; BERNARDES, E. M. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 721-743, 2014.

SILVEIRA, S. F. R. *et al.* Políticas públicas: Monitorar e avaliar para quê?. In: FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A. (Org.). **Políticas Públicas, Gestão e Sociedade**. Viçosa: Triunfal, 2013.

SRIDHARAN, S.; NAKAIMA, A. Ten steps to making evaluation matter. **Evaluation and Program Planning**, v. 34, n. 2, p. 79-162, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria Operacional no Programa Minha Casa Minha Vida**. TCU, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

W. K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action**. Michigan, 2004.

WEISS, C. **Evaluation**. Nova Jersey: Prentice Hall, 1998.

WU, Xun *et al.* **The public policy primer: managing the policy process**. Nova Iorque: Routledge, 2010.

**Vinicius de Souza Moreira**

Professor Assistente do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), Campus Avançado de Varginha-MG. Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (PPGADM/UFV).

**Suely de Fátima Ramos Silveira**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (PPGADM/UFV). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa, Mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa e Doutorado em Economia Aplicada pela ESALq/Universidade de São Paulo.