



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
FACULDADE DE DIREITO (FD)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGDP)

ANA LUÍSA VALLIM MACHADO

**O DIREITO À MORADIA E A AVALIAÇÃO JURÍDICO-
INSTITUCIONAL DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA
VIDA: Uma Revisão Sistemática**

Goiânia
2026



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

☒ Dissertação ☐ Tese ☐ Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Ana Luísa Vallim Machado

3. Título do trabalho

O DIREITO À MORADIA E A AVALIAÇÃO JURÍDICO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: Uma Revisão Sistemática

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luísa Vallim Machado, Discente**, em 06/05/2026, às 08:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabricio Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 06/05/2026, às 10:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6157044** e o código CRC **E47253DA**.

ANA LUÍSA VALLIM MACHADO

**O DIREITO À MORADIA E A AVALIAÇÃO JURÍDICO-
INSTITUCIONAL DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA
VIDA: Uma Revisão Sistemática**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP), Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito e Políticas Públicas.

Área de concentração: Direito da Administração e das Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa 1: Regulação, Efetividade e Controle Constitucional das Políticas Públicas.

Projeto de pesquisa coletivo prioritário 1.1: Avaliação, controle e adequação constitucional de políticas públicas nas linguagens jurídica e sociopolítica: experiências de efetividade

Orientador: Dr. Fabrício Macedo Motta.

Goiânia
2026

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Machado, Ana Luísa Vallim

O DIREITO À MORADIA E A AVALIAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA [Manuscrito]:
Uma Revisão Sistemática / Ana Luísa Vallim Machado. - 2026.

CXCIV, 194 f.:

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2026.

1. Políticas Públicas. 2. Direito à Moradia. 3. Efetividade. 4. Avaliação. 5. Programa Minha Casa, Minha Vida.
I. Motta, Fabrício Macedo , orient. II. Título.

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
ATA DE DEFESA DE PRODUTO FINAL

Ata nº **09-2026** da sessão de defesa de produto final do mestrado de **Ana Luísa Vallim Machado**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**

Aos **oito dias do mês de abril de dois mil e vinte e seis**, a partir da(s) **nove horas**, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de defesa de produto final de mestrado intitulado **“O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E A AVALIAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (2019-2024): uma revisão sistemática”**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor Doutor Fabrício Macedo Motta (PPGDP/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor Saulo De Oliveira Pinto Coelho (PPGDP/UFG), membro titular interno, e Professor Doutor Reginaldo de Souza Vieira (MPGPP/FGV), membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca fizeram sugestão de alteração do título do trabalho, que segue abaixo identificado. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento do produto final de mestrado, tendo sido o(a) candidato(a) aprovado(a) pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Fabrício Macedo Motta, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos oito dias do mês de abril de dois mil e vinte e seis.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

O DIREITO À MORADIA E A AVALIAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: uma Revisão Sistemática



Documento assinado eletronicamente por **Reginaldo de Souza Vieira, Usuário Externo**, em 18/05/2026, às 08:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Saulo De Oliveira Pinto Coelho, Professor do Magistério Superior**, em 18/05/2026, às 08:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabricio Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 18/05/2026, às 10:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6199641** e o código CRC **7C114B14**.

DEDICATÓRIA

Ao papai, à mamãe, ao Matheus e à Daniella, com toda m'alma.

AGRADECIMENTOS

À Deus, que sempre me guiou, me fortaleceu e foi meu bom pastor em todos os momentos desta jornada. A vida é feita de processos e aprendizados, os quais nos moldam, para, então, sermos mais parecidos com Ele. O Senhor é/foi minha rocha ao longo dessa caminhada.

Aos meus pais, cuja presença e apoio incondicional foram a base de tudo. O suporte que me deram ultrapassou o plano material, envolvendo-me em força e amor divinos.

Ao meu papai, carinhosamente chamado de “papi”, que me incentivou, orientou e, com sabedoria e muita paciência, não permitiu que eu desistisse em nenhum momento. Papi, o senhor é expressão viva do amor de Deus na minha vida e testemunho diário da graça d’Ele sobre mim. Sua vida tornou possível cada palavra, ideia e planejamento dessa pesquisa. Sou eternamente grata. Nós conseguimos!

À minha mamãe, minha querida “momy”, presença constante e acolhedora, obrigada por tudo. Seu amor silencioso, suas orações nos bastidores, sua firmeza disfarçada de delicadeza. Tudo isso me sustentou mais do que as palavras podem expressar. Obrigada por ser minha fortaleza discreta, por enxugar minhas lágrimas com o coração e por ensinar, todos os dias, o que significa amor incondicional. Essa conquista também é sua.

Ao Matheus e à Daniella, meus irmãos, agradeço profundamente por estarem ao meu lado, suportando minhas dúvidas existenciais e acompanhando cada passo dessa caminhada de autoconhecimento e pesquisa.

Mathe, sua vida é uma inspiração. Admiro, com crescente respeito, o profissional dedicado e estudioso que você é. Obrigada por me incentivar constantemente a buscar ser melhor a cada dia – sua confiança em mim me fortalece.

Dani, seus dias dão cor aos meus. Sem você, tudo perderia um pouco do sabor – especialmente as suas receitas, que só você sabe “fazer” com tanto carinho. Mesmo nos dias difíceis, você nunca deixou de me oferecer um bolo, uma palavra gentil ou uma presença atenta. A sua vida me ensina, diariamente, sobre amor, leveza, acolhimento e cuidado.

À minha família da fé, especialmente à Tia Claudinha, cujo apoio em oração tornou este trabalho realidade.

À turma do PPGDP, minha sincera gratidão por se tornarem amigos e companheiros de jornada desde o início até o final desta caminhada. Agradeço o suporte constante e pelas trocas tão valiosas. Aline, Marina, Andreia, Rodrigo e tantos outros: obrigada por compartilharem o peso – e também as alegrias – da pesquisa em tantos momentos.

À FAPEG, pelo apoio que tornou este percurso possível.

Ao meu orientador, professor Fabrício, pela orientação, paciência e ensinamentos que tornaram possível este trabalho. Serei eternamente grata.

À corrida, que se tornou refúgio e momento de comunhão com o Senhor.

Pelo escritório, na pessoa da Dra. Lorena, que, na reta final deste trabalho, estimulou — ainda que sem o saber — a criatividade e o impulso necessários para o *sprint* final que possibilitou a sua conclusão. Registro, aqui, minha sincera gratidão ao escritório Samuel Santos Advogados.

A todos que, de alguma forma, me orientaram, não apenas na pesquisa, mas na vida — que é, afinal, um aprendizado constante.

Deus, obrigada por tanto e por tudo!

E sabemos que todas as coisas cooperam para o bem daqueles que amam a Deus, daqueles que são chamados segundo o seu propósito.

Romanos 8.28

RESUMO

Este trabalho investiga os resultados apontados por estudos científicos publicados entre 2019 e 2024 acerca da avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), sob a perspectiva do Direito e das Políticas Públicas (DPP). O problema central da pesquisa consiste em compreender de que modo a produção acadêmica tem avaliado a efetividade do PMCMV, especialmente diante dos desafios inerentes à sua implementação no contexto do federalismo brasileiro. O objeto de estudo é o PMCMV, analisado como política pública habitacional de interesse social, com ênfase em sua conformação jurídico-normativa, arranjos institucionais e efeitos concretos evidenciados na literatura recente. O objetivo geral é avaliar a efetividade do PMCMV, tendo como objetivos específicos: (i) identificar, na produção científica, os estudos dedicados à avaliação do programa; (ii) analisar os principais resultados observados quanto à sua execução e aos impactos sociais reportados; e (iii) desenvolver um instrumento analítico de avaliação do PMCMV, fundamentado nos achados empíricos e teóricos das revisões realizadas, com vistas a subsidiar recomendações para seu aprimoramento. A hipótese que orienta a investigação sustenta que, embora o PMCMV tenha se consolidado como a principal política pública de provisão habitacional do país, persistem fragilidades em sua efetividade social, associadas sobretudo à fragmentação da execução federativa, à limitada articulação intersetorial e à insuficiência de mecanismos institucionais de participação e escuta ativa dos beneficiários. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, estruturada em três etapas complementares: (i) revisão de literatura, com foco em estudos empíricos e na análise documental do programa; (ii) revisão de escopo, voltada ao mapeamento sistemático da produção científica sobre o PMCMV; e (iii) revisão integrativa, destinada à síntese crítica dos resultados e à identificação de lacunas analíticas. A partir da triangulação metodológica, foram identificados marcadores jurídicos, os quais fundamentaram a construção de um instrumento de avaliação do PMCMV, capaz de articular dimensões normativas, operacionais e de impacto social. Os resultados indicam que, apesar dos avanços no acesso formal à moradia, a literatura aponta desafios persistentes relacionados à articulação intergovernamental, à inserção urbana dos empreendimentos, à mobilidade urbana e à integração socioeconômica dos beneficiários. Conclui-se que o aprimoramento da efetividade do PMCMV demanda não apenas ajustes normativos, mas também o fortalecimento de mecanismos de governança multinível, monitoramento e avaliação orientados por evidências, de modo a assegurar a concretização substantiva do direito fundamental à moradia. Por fim, esta pesquisa alinha-se à Linha de Pesquisa 3 – Novas Tecnologias e Novas Práticas em Políticas Públicas: Soluções Jurídicas, do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP/UFG).

Palavras-chave: Políticas Públicas; Direito à Moradia; Efetividade; Programa Minha Casa, Minha Vida; Avaliação.

ABSTRACT

This work investigates the results indicated by scientific studies published between 2019 and 2024 regarding the evaluation of the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV), from the perspective of Law and Public Policy (DPP). The central problem of the research is to understand how academic production has evaluated the effectiveness of the PMCMV, especially in light of the challenges inherent in its implementation within the context of Brazilian federalism. The object of study is the PMCMV, analyzed as a social housing public policy, with emphasis on its legal-normative conformation, institutional arrangements, and concrete effects evidenced in recent literature. The general objective is to evaluate the effectiveness of the PMCMV, with the following specific objectives: (i) to identify, in the scientific production, the studies dedicated to the evaluation of the program; (ii) to analyze the main results observed regarding its execution and the reported social impacts; and (iii) to develop an analytical instrument for evaluating the PMCMV, based on the empirical and theoretical findings of the reviews carried out, with a view to supporting recommendations for its improvement. The hypothesis guiding this investigation argues that, although the PMCMV (My Home, My Life Program) has consolidated itself as the main public policy for housing provision in the country, weaknesses persist in its social effectiveness, mainly associated with the fragmentation of federal execution, limited intersectoral articulation, and insufficient institutional mechanisms for participation and active listening to beneficiaries. Methodologically, the research adopts a qualitative and exploratory approach, structured in three complementary stages: (i) literature review, focusing on empirical studies and documentary analysis of the program; (ii) scoping review, aimed at the systematic mapping of scientific production on the PMCMV; and (iii) integrative review, aimed at the critical synthesis of results and the identification of analytical gaps. From the methodological triangulation, legal, institutional, and social markers were identified, which formed the basis for the construction of an evaluation instrument for the PMCMV, capable of articulating normative, operational, and social impact dimensions. The results indicate that, despite advances in formal access to housing, the literature points to persistent challenges related to intergovernmental coordination, the urban integration of developments, urban mobility, and the socioeconomic integration of beneficiaries. It is concluded that improving the effectiveness of the PMCMV (My Home, My Life Program) requires not only regulatory adjustments but also the strengthening of multi-level governance mechanisms, monitoring, and evidence-based evaluation, in order to ensure the substantive realization of the fundamental right to housing. This research aligns strictly with Research Line 3 – New Technologies and New Practices in Public Policies: Legal Solutions, of the Postgraduate Program in Law and Public Policies (PPGDP/UFG), insofar as it seeks to develop an innovative analytical instrument for evaluating the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV), based on empirical and theoretical evidence, contributing to the improvement of legal and institutional solutions aimed at the effectiveness of public housing policies.

Keywords: Public Policies; Right to Housing; Effectiveness; My House, My Life Program; Evaluation.

LISTA DE ABREVIATURAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CF – Constituição Federal

CEF – Caixa Econômica Federal

COHAB – Companhia de Habitação

DPP – Direito e Políticas Públicas

FAPEG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MCidades – Ministério das Cidades

OGU – Orçamento Geral da União

ONU-Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

OSF – *Open Science Framework*

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PCC – População, Conceito e Contexto

PICO – População, Intervenção, Comparação e Desfecho (Outcome)

PIB – Produto Interno Bruto

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PNH – Política Nacional de Habitação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRISMA-ScR – *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses Extension for Scoping Reviews*

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Percurso metodológico.....	71
Figura 02 – Artigos com a Etiqueta “Tema não abordado”.....	85
Figura 03 – Artigos com a Etiqueta “Divulgação não autorizada”.....	86
Figura 04 – Artigos em Duplicidade.....	87
Figura 05 – Artigo Fora do Marco Temporal.....	87
Figura 06 – Ciclo de Políticas Públicas aplicado ao PMCMV.....	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Elementos da Pergunta Estruturada da Revisão de Escopo.....	77
Quadro 02 – Chaves utilizadas na Revisão de Escopo por Plataforma.....	78
Quadro 03 – Base de Dados x Quantidade de artigos na Revisão de Escopo.....	80
Quadro 04 – Base de Dados x Etiqueta “Título Não Correspondente”.....	84
Quadro 05 – Base de Dados x Etiqueta “Minha Casa Minha Vida”.....	85
Quadro 06 – Marcadores x Quantidade de Artigos.....	90
Quadro 07 – Elementos da Pergunta Estruturada da Revisão Integrativa.....	91
Quadro 08 – Quadro de Referências do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).....	123
Quadro 10 – Instrumento Preliminar de Pesquisa para Avaliação do Desenho Jurídico-Institucional do PMCMV.....	130
Quadro 11 – Achados da Literatura x Dimensão x Falha Jurídico-Institucional x Sugestão de Aprimoramento Normativo.....	155
Quadro 12 – Instrumento de Pesquisa para Avaliação do Desenho Jurídico-Institucional do PMCMV.....	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Tipos de pesquisa.....	70
Tabela 02 – Detalhamento metodológico.....	72

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. DISCUSSÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO: POLÍTICAS PÚBLICAS E HABITAÇÃO SOCIAL	22
2.1. Políticas Públicas.....	22
2.1.1. Introdução ao Campo das Políticas Públicas.....	22
2.1.2. Conceitos Centrais e a Evolução do Campo das Políticas Públicas no Brasil	24
2.1.3. O Ciclo das Políticas Públicas	28
2.1.4. O Direito e as Políticas Públicas.....	32
2.1.5. Abordagens Teóricas e/ou Modelos de Políticas Públicas	35
2.1.5.1. A Abordagem em Direito e Políticas Públicas	39
2.1.6. Atores e Instituições nas Políticas Públicas.....	41
2.1.7. Eficiência, Eficácia e Efetividade nas Políticas Públicas	45
2.2. Políticas Públicas Habitacionais Brasileiras.....	50
2.2.1. Histórico da Política Habitacional Brasileira	50
2.2.2. Intervenção Estatal e Urbanização	53
2.2.3. Desigualdade Social e Direito à Moradia	56
2.2.4. Política Habitacional como Política Social	59
2.2.5. Participação Social e Inclusão nas Políticas Habitacionais	61
2.2.6. Programas Habitacionais e Foco nos Beneficiários	64
2.2.7. Acesso à Moradia e Desenvolvimento Urbano	66
2.2.8. Habitação Popular e Segregação Socioespacial	68
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	72
3.1. Planejamento da Pesquisa.....	74
3.2 Discussão do Referencial Teórico	75
3.3 Análise Documental apoiada em Revisão Narrativa da Literatura.....	76
3.4 Quadro de Referências.....	77
3.5. Revisão de Escopo: Protocolo e Definição do <i>Corpus</i>	78
3.5.1. <i>SciELO</i>	84
3.5.2. <i>Scopus</i>	84
3.5.3. Periódicos CAPES	85
3.5.4. Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.....	85
3.5.5. <i>Google Acadêmico</i>	86

3.6. Revisão Integrativa	87
3.6.1. Refinamento dos Critérios de Exclusão e Inclusão	87
3.6.2. Marcadores	90
3.6.3. Seleção dos Trabalhos	94
3.7. Proposta do Instrumento de Avaliação Jurídico-Institucional do PMCMV	96
4. ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL COM ENFOQUE NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV).....	98
4.1. Revisão Narrativa da Literatura.....	98
4.1.1. Origem e Fundamentos.....	98
4.1.2. Estrutura Normativa e Institucional.....	104
4.1.3. Modalidades de Atendimento e Perfil dos Beneficiários	107
4.1.4. Instrumentos de Políticas Públicas e Formas de Implementação	109
4.1.5. Desafios e Críticas à Efetividade da Política Habitacional	113
4.1.6. Aprimoramentos Preliminares à Legislação.....	118
4.2. Análise do Novo PMCMV	119
4.3. Quadro de Referências.....	127
4.4. Instrumento de Avaliação Jurídico-Institucional Preliminar do PMCMV	131
5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DAS REVISÕES DE ESCOPO E INTEGRATIVA 139	
5.1. Revisão de Escopo: mapeamento da produção científica.....	139
5.2. Revisão Integrativa: síntese crítica da produção científica	140
5.3. Aprimoramento do Desenho Jurídico-Institucional do PMCMV.....	157
5.4. Instrumento de Pesquisa para Avaliação Jurídico-Institucional do PMCMV	161
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	170
ANEXO I - PROTOCOLO DA REVISÃO DE ESCOPO.....	183
ANEXO II - PROTOCOLO DA REVISÃO INTEGRATIVA.....	190

1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia digna integra o rol dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988 e constitui elemento central para a concretização da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da justiça social. Para além de sua dimensão individual, a moradia possui natureza estrutural, pois condiciona o acesso a outros direitos fundamentais, como saúde, educação, trabalho e participação social. Nesse sentido, a efetivação do direito à moradia demanda a atuação ativa do Estado por meio da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas habitacionais, sobretudo em países marcados por profundas desigualdades socioespaciais, como o Brasil.

O déficit habitacional brasileiro configura-se como um problema público persistente e estrutural, atravessado por desigualdades regionais, vulnerabilidades socioeconômicas e histórico déficit de planejamento urbano. A informalidade urbana, a segregação territorial e a insuficiência de infraestrutura revelam que o acesso à moradia adequada não se distribui de forma equitativa no território nacional. Diante desse cenário, as políticas públicas habitacionais assumem papel estratégico na redução das desigualdades e na promoção do direito à cidade, devendo ser analisadas não apenas sob a ótica quantitativa da produção habitacional, mas também a partir de seus impactos sociais, institucionais e territoriais.

É nesse contexto que se insere o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituído em 2009, reconhecido como a principal política habitacional brasileira voltada à provisão de moradias para famílias de baixa renda. O programa se destacou pelo volume expressivo de recursos mobilizados e pela capilaridade nacional de sua implementação. Todavia, apesar de sua centralidade no enfrentamento do déficit habitacional, o PMCMV tem sido alvo de críticas recorrentes quanto à sua efetividade social, à qualidade da inserção urbana dos empreendimentos, à fragmentação de sua execução regional e à limitada articulação com outras políticas públicas urbanas e sociais. Ainda que exista um conjunto relevante de estudos sobre o programa, observa-se a carência de análises sistematizadas que examinem, de forma integrada, os resultados das avaliações produzidas recentemente, especialmente no período posterior a 2019.

A presente pesquisa insere-se no campo do Direito e das Políticas Públicas (DPP), adotando como marco teórico a abordagem jurídico-institucional das políticas públicas, conforme desenvolvida por Bucci (2002; 2015; 2021) e Coutinho (2013). Essa perspectiva

compreende as políticas públicas como instrumentos normativo-operacionais destinados à realização de direitos constitucionalmente assegurados, enfatizando a relação entre desenho institucional, arranjos de governança, mecanismos de implementação e resultados produzidos. Assim, analisar o PMCMV a partir de suas avaliações implica refletir sobre o grau de concretização da igualdade material, sobre a racionalidade das escolhas públicas e sobre a capacidade transformadora do Estado Democrático de Direito.

O debate sobre a política habitacional brasileira está ancorado em um referencial teórico consolidado que compreende a moradia não como mercadoria, mas como direito social fundamental, indissociável do direito à cidade. A produção do espaço urbano é entendida como um processo permeado por conflitos e contradições, no qual a atuação estatal assume papel regulador essencial para conter a mercantilização excessiva da terra urbana e mitigar a intensificação das desigualdades socioespaciais (Jesus, 2024). Nesse sentido, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) constitui marco jurídico-urbanístico relevante, ao consagrar a função social da propriedade e da cidade e ao instituir instrumentos voltados à promoção da moradia de interesse social e ao combate à especulação imobiliária.

A criação e a execução do PMCMV devem, portanto, ser analisadas à luz desse arcabouço teórico e normativo, buscando compreender em que medida o programa se alinhou — ou se afastou — dos fundamentos do direito à moradia e do direito à cidade. Tal análise torna-se ainda mais relevante diante das alterações recentes na política habitacional, como a substituição temporária do PMCMV pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), em 2020, e a retomada do programa em 2023, com a promessa de reorientação de suas diretrizes sociais e institucionais.

Esta pesquisa alinha-se estritamente à Linha de Pesquisa 3 – Novas Tecnologias e Novas Práticas em Políticas Públicas: Soluções Jurídicas, do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP/UFG). A aderência justifica-se na medida em que o trabalho não se limita à análise teórica, mas busca o desenvolvimento de um instrumento de avaliação jurídico-institucional. Tal ferramenta configura-se como solução jurídica prática e inovadora, voltada a instrumentalizar gestores e órgãos de controle na aferição da eficácia e da conformidade das intervenções estatais no setor habitacional.

Diante desse panorama, a pesquisa parte da seguinte questão central: quais são os resultados apontados pelos estudos científicos sobre a avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida no período de 2019 a 2024? Para respondê-la, estabelece-se como objetivo geral avaliar a efetividade do PMCMV como política pública habitacional, considerando os

resultados e impactos identificados nas avaliações produzidas pela literatura recente. Como objetivos específicos, busca-se: (i) identificar e sistematizar a produção científica existente sobre o PMCMV no período analisado; (ii) examinar as formas pelas quais o programa tem sido avaliado, quanto ao desenho, ao processo de implementação e aos resultados; e (iii) propor recomendações voltadas ao aprimoramento institucional e normativo do PMCMV.

A hipótese que orienta esta investigação sustenta que, embora o PMCMV tenha se consolidado como a maior política de provisão habitacional do país, apresenta fragilidades em sua efetividade social, decorrentes, sobretudo, da fragmentação da execução regional, da insuficiente articulação intersetorial e da limitada incorporação dos beneficiários como sujeitos ativos da política pública.

A relevância da pesquisa decorre de múltiplos fatores. Em primeiro lugar, da persistente dificuldade de concretização do direito à moradia digna no Brasil, especialmente para populações em situação de vulnerabilidade. Em segundo lugar, da lacuna existente quanto a avaliações integradas e sistematizadas do PMCMV que considerem simultaneamente seus impactos sociais, institucionais e territoriais. Ademais, o estudo contribui para o fortalecimento da interface entre Direito e Políticas Públicas, ao adotar a efetividade como critério de legitimidade democrática da ação estatal. Por fim, pretende-se oferecer subsídios técnicos e jurídicos para o aprimoramento da política habitacional brasileira, reforçando a relevância social e acadêmica da pesquisa.

O objeto da investigação é o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), enquanto política pública habitacional de interesse social, com foco nas avaliações produzidas entre os anos de 2019 e 2024. Para atingir os objetivos propostos, adota-se um percurso metodológico que combina diferentes técnicas de investigação. Inicialmente, realiza-se uma revisão narrativa da literatura, de caráter exploratório, destinada a mapear o estado da arte e delimitar o campo conceitual da pesquisa. Em seguida, desenvolve-se uma análise jurídico-institucional do PMCMV, com base em normas infralegais e documentos oficiais, tratadas como evidências empíricas.

A delimitação temporal deste estudo compreende o período entre 2019 e 2024, um recorte fundamental para compreender a trajetória recente da política habitacional brasileira. Este intervalo permite analisar um cenário de intensas mutações normativas e institucionais, abrangendo desde a fase final do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) original, a sua substituição pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) em 2020, até a subsequente retomada e reestruturação do 'Novo PMCMV' a partir de 2023. Tal recorte é estratégico para

observar a resiliência do direito à moradia frente às alternâncias de governo e as adaptações do desenho jurídico-institucional das políticas públicas de habitação de interesse social.

Na sequência, conduz-se uma revisão de escopo, orientada pelo protocolo PRISMA-ScR e estruturada a partir da estratégia PCC, com o objetivo de mapear, de forma sistemática, a produção científica recente sobre o programa. Nesse âmbito, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: qual é a literatura especializada produzida sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, voltada à avaliação e à análise de desenho, de processo ou de resultado desta política pública, produzida no Brasil, em português ou inglês, entre 2019 e 2024?

Por fim, o núcleo analítico da pesquisa consiste em uma revisão integrativa, conduzida pela estratégia PICO e organizada a partir da respectiva pergunta de pesquisa: quais são os principais achados, tendências e lacunas teórico-metodológicas identificadas na literatura recente sobre o PMCMV, no que se refere à avaliação e à análise do desenho, do processo e dos resultados da política habitacional no Brasil? Ambas as revisões possuem registro no *Open Science Framework* (OSF), assegurando transparência, reprodutibilidade e rigor metodológico.

Todo o percurso analítico é sistematizado à luz do quadro de referência proposto por Bucci (2015), que orienta a identificação dos fundamentos normativos, dos arranjos institucionais, dos mecanismos de governança e dos resultados observados do PMCMV.

A dissertação está organizada em seis capítulos, que se articulam de forma progressiva, desde a contextualização teórica e metodológica até a análise empírica e as considerações finais, conforme detalhado ao final desta introdução.

O Capítulo 01 tem por finalidade contextualizar a pesquisa, situando a moradia digna como direito social fundamental assegurado pela Constituição Federal (Brasil, 1988) e apresentando o déficit habitacional brasileiro como um problema público persistente. Nesse capítulo são expostos o objeto da investigação, a questão de pesquisa, a hipótese de trabalho, os objetivos geral e específicos, bem como a relevância social e acadêmica do estudo. Também se apresenta, de forma sintética, o percurso metodológico adotado, delimitando o recorte temporal, teórico e analítico da pesquisa, além de indicar a estrutura geral do trabalho.

Ato contínuo, o Capítulo 02 desenvolve o referencial teórico que fundamenta a análise do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), articulando os campos do Direito e das Políticas Públicas. Inicialmente, discute-se a evolução do conceito de políticas públicas, os principais modelos analíticos e o ciclo das políticas públicas, com destaque para os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e efetividade. Em seguida, o capítulo aborda as

políticas públicas habitacionais no Brasil, o direito à moradia e à cidade, a produção do espaço urbano e as teorias da habitação social, estabelecendo as bases conceituais necessárias para a análise jurídico-institucional e empírica do programa.

Por conseguinte, o Capítulo 03 descreve detalhadamente o percurso metodológico da pesquisa, caracterizada como qualitativa e exploratória. Apresenta as etapas da revisão narrativa da literatura, da revisão de escopo e da revisão integrativa, explicitando os protocolos adotados, conforme as perguntas de pesquisa de cada revisão (PCC ou PICO), o registro no *Open Science Framework* (OSF), as bases de dados utilizadas e os critérios/escolhas de inclusão e exclusão dos estudos. O capítulo também explica os procedimentos de organização, triagem e análise do *corpus*, assegurando transparência, rigor metodológico e reprodutibilidade da investigação.

O Capítulo 04 dedica-se à análise jurídico-institucional da política habitacional brasileira, com foco no Programa Minha Casa, Minha Vida. A partir da análise documental e da revisão narrativa da literatura, examinam-se a origem, os fundamentos normativos, a estrutura institucional e os instrumentos de implementação do programa. O capítulo analisa decretos, portarias e regulamentos que orientam sua execução, bem como as modalidades de atendimento, o perfil dos beneficiários e os arranjos de governança, identificando desafios, críticas e limites relacionados à efetividade social do PMCMV.

O Capítulo 05 apresenta e discute os resultados das revisões de escopo e integrativa realizadas sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no período de 2019 a 2024. Inicialmente, mapeia-se a produção científica recente, identificando metodologias, enfoques analíticos e lacunas da literatura. Em seguida, a revisão integrativa aprofunda a análise dos estudos selecionados, organizando-os a partir de marcadores analíticos que evidenciam os resultados, impactos sociais, institucionais e regionais do programa, bem como suas fragilidades e potencialidades sob a perspectiva da efetividade das políticas públicas. A partir da sistematização desses achados, o capítulo culmina na construção de um instrumento técnico de avaliação da política habitacional brasileira, operacionalizado por meio de um questionário estruturado (Quadro 11), concebido para subsidiar processos de monitoramento, avaliação contínua e planejamento do PMCMV.

O Capítulo 06 sintetiza os principais achados da pesquisa, retomando a questão de pesquisa, os objetivos e a hipótese inicialmente formulados. O capítulo discute as contribuições teóricas e práticas do estudo para o campo do Direito e das Políticas Públicas, destacando como os resultados obtidos dialogam com o referencial teórico adotado. Além disso, são apresentadas

recomendações voltadas ao aprimoramento do Programa Minha Casa, Minha Vida, bem como as limitações da pesquisa e sugestões para investigações futuras.

Por fim, reúne todas as referências bibliográficas e documentais utilizadas ao longo da pesquisa, em conformidade com as normas acadêmicas vigentes, assegurando a rastreabilidade das fontes teóricas, normativas e empíricas mobilizadas. Complementarmente, os Anexos apresentam materiais essenciais à transparência e à compreensão do estudo, como os protocolos registrados no OSF.

2. DISCUSSÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO: POLÍTICAS PÚBLICAS E HABITAÇÃO SOCIAL

2.1. Políticas Públicas

2.1.1. Introdução ao Campo das Políticas Públicas

O estudo das políticas públicas consolidou-se como um campo de conhecimento autônomo e interdisciplinar, especialmente a partir da segunda metade do século XX. Inicialmente vinculado à Ciência Política, o campo passou a se desenvolver em diálogo com diversas áreas como Sociologia, Administração Pública, Economia, Direito e Planejamento Urbano. Essa ampliação decorre da complexidade crescente das demandas sociais contemporâneas, que exigem respostas do Estado mais articuladas, transparentes e efetivas. No Brasil, esse campo ganhou impulso particular no contexto da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), momento em que os direitos sociais foram elevados ao patamar constitucional e, com isso, exigiram políticas públicas robustas para sua concretização.

Segundo Coelho, Lolli e Bitencourt (2022), o surgimento do campo de políticas públicas está vinculado ao contexto do pós-guerra, quando o Estado de Bem-Estar Social se expande em vários países e exige maior controle, planejamento e avaliação do gasto público. Nesse momento, os cientistas políticos passam a propor soluções “científicas” e metodologicamente estruturadas para a ação governamental, procurando tornar mais racionais e eficazes os processos de decisão e implementação das ações do Estado. Assim, o estudo das políticas públicas passa a representar um esforço para compreender, explicar e aprimorar a forma como os governos respondem aos problemas públicos.

Conforme sistematizado por Celina Souza (2006), o campo de políticas públicas caracteriza-se por sua natureza intrinsecamente interdisciplinar e pela coexistência de múltiplos modelos analíticos, não havendo um paradigma único capaz de explicar, de forma isolada, os processos de formulação, implementação e avaliação das ações governamentais. Nesse contexto, a autora destaca o papel central das instituições e dos arranjos normativos na conformação das políticas públicas, o que evidencia a relevância de abordagens jurídico-institucionais na análise de programas estatais, especialmente em contextos federativos complexos, como o brasileiro.

Para Lasswell (1984), um dos pioneiros do campo, a política pública deve ser entendida a partir da pergunta “quem ganha o quê, quando e como?”, destacando que toda política envolve escolhas, alocação de recursos e distribuição de poder, sendo, portanto, uma construção social e política carregada de valores e interesses (Coelho; Lolli; Bitencourt, 2022).

O campo das políticas públicas no Brasil adquire contornos próprios, marcados por desafios estruturais como desigualdade social, instabilidade institucional e limitações na capacidade estatal. Ao mesmo tempo, carrega o potencial transformador de um Estado que se propõe a garantir direitos fundamentais, como o direito à moradia, à saúde e à educação (Barcelos, 2008). Com a Constituição Federal (Brasil, 1988), as políticas públicas passam a desempenhar um papel central na efetivação dos direitos sociais, configurando-se como um capítulo essencial do constitucionalismo democrático.

Coutinho (2013, p. 86), ao tratar do papel do Direito nas políticas públicas, destaca que a Constituição de 1988 se apresenta como uma “Constituição Cidadã”, contendo normas programáticas voltadas à transformação social e à erradicação da pobreza. O autor ressalta que, embora o Direito tenha papel relevante na formulação, implementação e controle das políticas públicas, ainda é insuficiente a abordagem jurídica que compreenda tais políticas como instrumentos centrais de realização dos direitos fundamentais.

Essa insuficiência também se reflete na judicialização crescente das políticas públicas, fenômeno que traz à tona o debate sobre os limites da atuação do Poder Judiciário e o papel da institucionalidade democrática. Como observa Coutinho (2013), há juízes que assumem uma postura ativista, remodelando ou impondo políticas públicas diante de omissões do Executivo, enquanto outros preferem uma atuação restrita à legalidade formal. O que se evidencia é a necessidade de compreensão das políticas públicas não apenas como objetos de decisão técnica, mas como fenômenos complexos que atravessam diversas dimensões: jurídica, política, social e econômica (Bucci, 2002).

Neste capítulo, serão abordadas as principais concepções teóricas sobre políticas públicas, seus modelos analíticos, a relação com o Direito, os ciclos de formulação, implementação e avaliação, bem como os critérios de eficiência, eficácia e efetividade. Trata-se de construir uma base conceitual sólida para a análise da política habitacional brasileira, especialmente no que se refere ao Programa Minha Casa, Minha Vida, objeto central desta pesquisa.

2.1.2. Conceitos Centrais e a Evolução do Campo das Políticas Públicas no Brasil

O conceito de políticas públicas é objeto de amplo debate no campo das ciências sociais aplicadas, especialmente na interseção entre o Direito, a Ciência Política e a Administração Pública. Sua construção envolve múltiplas perspectivas teóricas e metodológicas, refletindo a complexidade das ações estatais em sociedades democráticas e pluralistas. Uma definição utilizada pelo Ministério da Saúde:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades (Brasil, 2006, p. 9).

Segundo Farah (2021), políticas públicas podem ser compreendidas como um curso de ação escolhido pelo Estado com o objetivo de resolver um problema público. Esse curso de ação não se limita a atores estatais, mas envolve também organizações e agentes não governamentais que atuam legitimados pela autoridade pública. As decisões estatais são influenciadas por disputas entre grupos de interesse, interpretações do problema, valores e ideias em disputa, e baseiam-se em conhecimento técnico, jurídico e político.

Nessa mesma direção, Schmidt (2018) reforça a ideia de que políticas públicas constituem respostas organizadas a problemas políticos, sendo orientadas por uma lógica sistêmica consagrada por David Easton (1968). Nessa concepção, os *inputs* – demandas e apoios oriundos da sociedade – são processados por instituições e agentes do sistema político, resultando em *outputs* sob a forma de ações e decisões públicas. Esse modelo evidencia o caráter cíclico e interativo das políticas públicas, com um fluxo contínuo de retroalimentação entre sociedade e Estado (Easton, 1968).

Para Bucci (2002), a política pública é uma evolução institucional em relação à norma legal clássica, representando um programa de ação que busca realizar objetivos coletivos. A autora chama atenção para o “caráter intrinsecamente contraditório” das políticas públicas, que abrigam em si tensões entre as intenções governamentais e os seus opositores. No âmbito do Direito, essa concepção exige superar a ideia de que a norma geral e abstrata seja a única referência para a legalidade, reconhecendo, em vez disso, as políticas públicas como um conjunto estruturado de normas e atos que visam à concretização de objetivos de interesse

público. Além disso, mesmo a omissão estatal, voluntária ou não, pode configurar uma política pública, o que reforça seu caráter ambíguo e valorativo.

No plano conceitual, a política pública pode ser definida como um conjunto de ações e decisões articuladas, de caráter intencional, voltadas para a resolução de problemas reconhecidos como públicos (Laswell, 1984). Para Schmidt (2018), essa definição envolve dois elementos essenciais: intencionalidade pública e resposta a um problema coletivo. O autor também destaca que ações isoladas, ainda que relevantes, não configuram uma política pública propriamente dita; é necessário que haja articulação e continuidade entre as ações para que se caracterize uma política no sentido estrito.

Thomas R. Dye é um dos autores mais conhecidos do campo, e sua definição clássica – amplamente citada – contribui para delimitar o que é política pública de forma simples, porém eficaz: “política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer” (Dye, 2010, p. 41). Essa concepção, embora genérica, é extremamente poderosa, pois deixa claro que tanto a ação quanto a omissão governamental possuem efeitos sobre a coletividade e, portanto, merecem análise. Além disso, evidencia que as políticas públicas envolvem escolhas, prioridade e disputas de poder, revelando a natureza política das decisões estatais.

Complementando esse entendimento, John W. Kingdon desenvolve o conceito de “janela de oportunidade” (*policy window*), que se refere ao momento em que três fluxos – problemas, soluções e políticas – se alinham, permitindo que determinada questão entre na agenda governamental. Para Kingdon (1985), as oportunidades de mudança são raras e temporárias, dependendo da convergência entre o fluxo de problemas, o fluxo de políticas e o fluxo político, o que exige dos formuladores e atores estratégicos habilidade para aproveitar tais momentos.

No Brasil, Maria Paula Dallari Bucci, infere que “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 2002, p. 241).

A partir da década de 1990, com o avanço das reformas administrativas e a incorporação dos princípios da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), o campo das políticas públicas no Brasil passou a valorizar também os aspectos relacionados à eficiência, controle de resultados e *accountability*. Essa tendência se refletiu na adoção de mecanismos de

avaliação, monitoramento e gestão por desempenho, especialmente nos programas sociais (Raeder, 2014).

Entretanto, pontua Januzzi (2016), a lógica tecnocrática que passou a dominar parte da literatura e das práticas avaliativas pode produzir distorções significativas. Para o autor, muitas avaliações de políticas públicas passaram a priorizar a aplicação de métodos econométricos padronizados, desconsiderando a complexidade dos contextos sociais e institucionais nos quais as políticas se inserem. Segundo ele, a adoção indiscriminada de modelos de avaliação com base exclusivamente em evidências quantitativas contribui para uma “hiperespecialização técnica” que, em alguns casos, afasta o conhecimento produzido da realidade vivida pelos beneficiários dos programas públicos (Januzzi, 2016, p. 125).

Esse debate é fundamental para compreender o amadurecimento do campo das políticas públicas no Brasil. Embora a incorporação de métodos de avaliação baseados em evidências tenha trazido ganhos em termos de controle e transparência, ela também revelou os limites de uma abordagem que se pretenda neutra ou universal. Como adverte Januzzi (2016), não há objetividade absoluta na formulação ou avaliação de políticas públicas, pois os dados, os indicadores e os próprios critérios de avaliação são construções sociais, carregadas de valores e decisões políticas.

Além disso, o processo de desenvolvimento do campo no Brasil tem enfrentado a tensão permanente entre a tradição normativa-jurídica, própria das instituições públicas e do sistema de Justiça, e a necessidade de abordagens mais empíricas e interdisciplinares. Como observa Coutinho (2013), ainda é incipiente no país uma cultura jurídica voltada para o entendimento interno das políticas públicas – seus arranjos institucionais, processos decisórios, mecanismos de gestão e formas de responsabilização. Isso cria um vazio entre a formulação normativa e a execução concreta das políticas, que precisam ser superadas por meio da articulação entre o Direito e os demais campos que compõem o “campo das públicas”.

Nesse ponto, Maria Paula Dallari Bucci contribui com uma visão fundamental para o entrelaçamento entre Direito e políticas públicas, ao afirmar que estas “são uma modalidade de ação estatal orientada à realização de objetivos definidos no texto constitucional” (Bucci, 2002, p. 45). Para a autora, as políticas públicas possuem valor normativo, isto é, não são meros instrumentos de gestão, mas verdadeiras expressões da Constituição em ação, pois concretizam os direitos fundamentais por meio de decisões estatais organizadas, hierarquizadas e planejadas.

Bucci (2002) argumenta que o Direito não apenas regula as políticas públicas, mas é parte constitutiva dessas mesmas políticas – definindo seus objetivos, seus limites, seus mecanismos de controle e os parâmetros de sua legitimidade.

A compreensão das políticas públicas não pode se restringir ao campo da ciência política ou da administração. Sob a perspectiva jurídico-institucional, Bucci (2021) define política pública como um arranjo jurídico-institucional voltado à realização de direitos fundamentais. Essa concepção permite compreender que a política pública não se resume a uma sequência de atos administrativos ou a um programa governamental, mas constitui uma tecnologia jurídica de governo que dá forma às escolhas coletivas e orienta a ação estatal em direção a fins constitucionais.

Nesse ponto, Bonifácio e Motta (2021), contribuem ao explicitar que o conceito de política pública remete à esfera do público e seus problemas, ou seja, ao plano das questões coletivas, da *polis*. Para os autores, o público distingue-se do estatal: o público é uma dimensão mais ampla, que se desdobra em componentes estatais e não estatais. Essa distinção permite compreender que políticas públicas não se restringem ao aparato governamental, mas envolvem também a sociedade civil, organizações sociais e outros atores coletivos que participam da definição e execução de ações voltadas ao interesse comum.

Coelho, Lolli e Bitencourt (2022), indicam que o estudo das políticas públicas precisa ir além da transposição mecânica de conceitos de outras áreas e requer ressignificação conceitual e metodológica para dar conta da realidade complexa das ações estatais. Isso inclui o reconhecimento da natureza multidisciplinar, heterogênea e instável das políticas públicas, bem como a valorização da observação empírica, da pesquisa de campo e da escuta qualificação dos atores envolvidos na formulação, execução e avaliação das políticas.

No plano jurídico e institucional brasileiro, Valle (2017) ressalta a importância do planejamento como componente indispensável da ação estatal legítima, sobretudo no contexto de um federalismo cooperativo. A ausência de políticas públicas formalmente planejadas fragiliza a capacidade da administração pública de promover ações integradas e eficientes, além de compreender a transparência e a possibilidade de controle.

Portanto, a evolução do campo das políticas públicas no Brasil pode ser compreendida como um processo de ampliação do olhar sobre o Estado e suas ações, que deixa de se restringir às normas e estruturas institucionais e passa a considerar também os efeitos concretos das políticas na vida da população.

2.1.3. O Ciclo das Políticas Públicas

A compreensão das políticas públicas como um processo estruturado em fases interdependentes é uma das principais contribuições teóricas do campo para a análise das ações estatais. O ciclo de políticas públicas é amplamente reconhecido como um modelo analítico fundamental para compreender como surgem, se desenvolvem e são avaliadas as ações estatais voltadas à resolução de problemas coletivos. Embora, frequentemente, representado de forma sequencial, o ciclo não deve ser interpretado como uma estrutura linear e estanque, mas, sim, como um processo iterativo, marcado por retroalimentação, sobreposições e reconfigurações conforme a dinâmica política, econômica e social (Raeder, 2014; Pinto, 2008).

Embora simplificada, tais fases não são estanques, pois se retroalimentam constantemente à medida que os resultados da política interferem em sua continuidade ou reformulação. Nesse mesmo sentido, Secchi (2013, p. 32) afirma que “a ‘vida’ de uma política pública é composta por fases sequenciais e independentes”, o que contribui para organizar a análise empírica das ações governamentais, mesmo que, na realidade tais fases frequentemente se sobreponham ou ocorram de forma não linear.

No Brasil, autores como Schmidt e Raeder contribuem para o entendimento contextualizado do ciclo das políticas públicas, adaptando a teoria à realidade institucional e federativa do país. Schmidt (2018) afirma que a avaliação de uma política deve considerar sua inserção no ciclo e os determinantes políticos, sociais e jurídicos que incidem sobre cada fase. Raeder (2014), por sua vez, propõe uma visão ampliada, no qual a fase de avaliação pode ocorrer em três diferentes etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) e *ex post* (depois), conforme o momento em que ocorre a verificação de sua efetividade e impacto.

A estrutura clássica do ciclo é geralmente dividida em cinco fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) inserção na agenda política; (3) formulação de alternativas e decisões; (4) implementação; e, (5) avaliação e monitoramento (Bonifácio; Motta, 2021; Coelho; Lolli; Bitencourt, 2022; Schmidt, 2018; Raeder, 2014; Dye, 2010).

A primeira fase é a identificação e definição do problema, que consiste em reconhecer determinada situação como um problema público. Essa etapa é crucial, pois nem toda dificuldade social ou individual ganha a relevância necessária para se tornar objeto de ação governamental (Dye, 2010). Para que uma situação seja percebida como problema público, é necessário que ela mobilize atores sociais, gere indignação, e seja interpretada como algo que

exige intervenção estatal. Como salienta Bucci (2006), a definição do problema já é uma operação normativa, pois envolve escolhas valorativas sobre o que deve ser priorizado pelo Estado. Trata-se de um processo seletivo, sujeito à influência de interesses, recursos políticos e capacidade de mobilização.

Tal etapa, de percepção e definição de problemas, corresponde ao momento em que situações sociais passam a ser vistas como problemas políticos (Schmidt, 2018). Essa transformação ocorre quando certos fatos ou condições geram tensões com valores predominantes, ou são comparadas com referências externas, tais como: outros países ou realidades regionais. Kingdon (1995) destaca que situações só se tornam problemas quando os atores políticos acreditam que algo deve ser feito. Indicadores, eventos-foco e *feedback* de políticas existentes funcionam como mecanismos que despertam a atenção dos decisores.

A segunda fase é a formulação da agenda e das alternativas, isto é, quando os atores institucionais e sociais constroem propostas de ação para lidar com o problema identificado (Schmidt, 2018). Essa etapa envolve a articulação de diferentes visões de mundo, saberes técnicos e posicionamentos políticos. A agenda pública se forma a partir da seleção de temas que serão efetivamente tratados pelo sistema decisório. É nesse momento que se verifica a influência dos chamados grupos de pressão, partidos, burocracias e instituições, os quais disputam o espaço para inserir suas propostas como prioridades de governo. A formulação de alternativas, por sua vez, depende de diagnósticos prévios, simulação de impactos, estudos de viabilidade e, muitas vezes, da criação de coalizões para garantir apoio à proposta. Conforme Kingdon (1995), a chance de uma política ser formulada com sucesso está relacionada à existência de consensos mínimos entre esses fluxos e à atuação de empreendedores políticos capazes de aproveitar as “janelas de oportunidade”.

Para Kingdon (1995), a agenda corresponde à lista de temas que recebem séria atenção por parte das autoridades governamentais e seus interlocutores próximos. Essa atenção resulta da convergência de três fluxos independentes: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções (ou propostas) e o fluxo da política. Quando esses três fluxos se conectam, abre-se uma “janela de oportunidade” (*policy window*), criando um momento propício para que determinadas propostas ganhem destaque e avancem no processo decisório. Os empreendedores de oportunidade das políticas (*policy entrepreneurs*) desempenham papel central nesse contexto, ao promover ideias, articular soluções e conectar propostas aos problemas emergentes e ao clima político vigente.

Essa janela, contudo, é efêmera: se não for aproveitada rapidamente, a oportunidade se fecha e os temas podem ser abandonados ou substituídos por outros (Kingdon, 1995). Além disso, é importante distinguir entre a agenda governamental, que inclui todos os temas sob atenção das autoridades, e a agenda de decisão, que contempla apenas os assuntos efetivamente encaminhados para deliberação.

A terceira fase é a decisão política, etapa em que os atores com poder formal – geralmente o Executivo e/ou o Legislativo – escolhem a alternativa a ser adotada como política pública (Raeder, 2014). Trata-se de uma fase de autoridade institucional, onde as opções previamente formuladas são deliberadas, aprovadas e regulamentadas. A decisão pode ocorrer por consenso, por votação, por decreto ou por emenda legislativa, dependendo do desenho institucional de cada sistema político. Em alguns contextos, como o brasileiro, é comum que essa decisão também seja influenciada pelo Judiciário, especialmente em temas judicializados como saúde e moradia. Bucci (2006) observa que as decisões políticas devem respeitar os marcos constitucionais e legais, sob pena de invalidade, e que os direitos sociais constitucionais impõem limites à discricionariedade dos governantes.

Esta fase envolve a construção de alternativas para os problemas previamente identificados. Conforme Kingdon (1995), as alternativas são geradas principalmente em comunidades de especialistas ou “participantes invisíveis”, como acadêmicos, burocratas de carreira e analistas de políticas. Essas comunidades funcionam como espaços de amadurecimento das propostas, muitas vezes por meio de um processo evolutivo conhecido como “sopa primeva” (*policy primeval soup*), no qual ideias se chocam, se combinam, se adaptam e são filtradas conforme sua viabilidade técnica, aceitabilidade social, alinhamento com valores e restrições orçamentárias.

A fase seguinte é a implementação da política pública, ou seja, o momento em que as decisões tomadas se concretizam por meio de ações, programas, projetos, normas, repasses financeiros e execução orçamentária. É nesta fase que os planos se encontram com a realidade, e por isso a implementação é frequentemente marcada por descontinuidades, resistências e adaptações (Schmidt, 2018). Ela envolve burocracias estatais, agentes locais, instituições intermediárias, empresas contratadas e a sociedade civil. A efetividade da política dependerá da capacidade de articulação entre esses atores, da existência de estruturas administrativas entre esses atores, da existência de estruturas administrativas adequadas e da presença de mecanismos de coordenação e monitoramento. Bucci (2006) enfatiza que a implementação é também um momento de reinterpretação normativa, uma vez que os princípios e diretrizes fixados em lei

ganham contornos práticos a partir das condições locais e da atuação dos agentes públicos e privados.

Segundo Secchi (2013), essa é a etapa em que rotinas, normas e processos sociais são convertidos em resultados práticos. A literatura identifica dois modelos clássicos de implementação: o modelo *top-down*, que parte da alta direção política para os níveis técnicos, e o modelo *bottom-up*, que valoriza a participação ativa dos implementadores e dos contextos locais. A eficiência dessa fase depende da articulação entre formulação e execução, bem como de recursos orçamentários, capacidades institucionais e arranjos de governança (Schmidt, 2018).

Por fim, a quinta fase é a avaliação e monitoramento, que busca aferir se a política atendeu aos objetivos definidos e quais impactos efetivamente produziu na realidade. Esta fase deve ser compreendida de forma ampla, como um processo contínuo de análise, ajuste e aprendizagem institucional (Bonifácio; Motta, 2021). Segundo Januzzi (2016), uma avaliação tecnicamente válida deve considerar não apenas os resultados quantitativos (custos, indicadores, metas), mas, também, aspectos qualitativos como a percepção dos beneficiários, a equidade do acesso e os efeitos não intencionais da política. Além disso, há diferentes tipos de avaliação: a de desenho, que analisa a coerência da proposta; a procedimental, que verifica o cumprimento das etapas previstas; a de impacto, que mede os efeitos sobre a população-alvo; e, a de eficiência, que compara custos e benefícios. Para Raeder (2014), a avaliação pode ocorrer antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) ou depois da implementação (*ex post*), e deve ser feita por múltiplos atores: órgãos de controle, universidade, consultorias e organizações da sociedade civil.

Esta última fase do ciclo, tem como função examinar os impactos, a coerência, a efetividade e a eficiência das políticas públicas. Avaliações podem ser de desenho, de processo, de impacto e de eficiência (Coelho; Lolli; Bitencourt, 2022). A utilização de indicadores sociais, como salienta Januzzi (2001), é essencial para subsidiar a tomada de decisões, embora esses instrumentos também reflitam escolhas teóricas e políticas. A avaliação proporciona *feedback* que pode levar à manutenção, à reconfiguração ou ao encerramento de uma política.

Como enfatiza Coutinho (2013), o direito permeia todas as fases do ciclo de políticas públicas, seja por meio de normas legais formais, como leis e decretos, seja por instrumentos materiais, como regulamentos e instruções normativas. O direito define objetivos, estrutura os arranjos institucionais e estabelece os canais de participação e controle social.

Desse modo, não apenas legitima as ações governamentais, mas, também, influencia decisivamente os limites e possibilidades de cada fase do ciclo.

Por fim, é preciso ressaltar que, embora o modelo de ciclo organize didaticamente os processos de elaboração e gestão de políticas, na prática esses estágios são altamente interdependentes e fluidos. O sucesso em uma etapa não garante o sucesso nas demais, e fatores como conflitos institucionais, pressões sociais e mudanças conjunturais podem alterar o curso do ciclo em qualquer momento (Kingdon, 1995). Ainda assim, essa abordagem continua sendo uma ferramenta indispensável para a análise crítica da atuação estatal e para a construção de respostas mais eficazes aos desafios públicos.

2.1.4. O Direito e as Políticas Públicas

O Direito desempenha um papel essencial nas políticas públicas, não apenas como um sistema de normas que regula a atuação estatal, mas como parte constitutiva e estruturante da própria política pública. No Brasil, essa relação é ainda mais acentuada, dado o modelo constitucional detalhado e programático instituído pela Constituição Federal (Brasil, 1988), que vincula o Estado ao dever de realizar os direitos fundamentais por meio de ações concretas, organizadas e planejadas – ou seja, por meio de políticas públicas.

A análise jurídico-institucional das políticas públicas deve considerar que o Direito e a política pública constituem uma relação de interdependência estrutural. Para Reck (2023), é impossível dissociar essas duas dimensões, uma vez que toda política pública demanda suporte normativo e institucional para sua formulação, implementação e controle. Assim, o Direito não pode ser reduzido a um instrumento de mera regulamentação ou controle *a posteriori*, mas deve ser reconhecido como componente constitutivo da própria política pública, integrando-se às escolhas políticas e orientando sua realização.

Na abordagem jurídico-institucional, a política pública deve ser entendida como categoria jurídica autônoma, distinta tanto da norma quanto ao ato administrativo. Essa concepção, defendida por Bucci (2021), ressalta que as políticas constituem instrumentos normativos próprios, voltados para a concretização de direitos sociais e para a realização de finalidades constitucionais específicas.

Além disso, Bucci (2021) enfatiza que o fundamento da juridicidade das políticas públicas vai além da legalidade estrita. A juridicidade, nesse contexto, compreende não apenas a conformidade com a lei, mas também a observância dos princípios constitucionais da

eficiência, da transparência, da participação e da justiça social, que orientam e legitimam a ação estatal.

A perspectiva proposta por Reck (2023) também reforça que a juridicidade das políticas públicas ultrapassa a legalidade estrita, devendo ser compreendida à luz dos princípios constitucionais que estruturam a ordem democrática. Para o autor, princípios como dignidade da pessoa humana, igualdade, eficiência, transparência e participação são critérios indispensáveis para avaliar a legitimidade das políticas, funcionando como parâmetros normativos que vinculam tanto a formulação quanto a execução. Tal leitura amplia o espaço da juridicidade e permite compreender o Direito das Políticas Públicas como um campo voltado à concretização dos direitos fundamentais.

Coutinho (2013) propõe uma leitura ampliada da presença do Direito nas políticas públicas, identificando quatro formas complementares por meio das quais o fenômeno jurídico se manifesta no ciclo da política pública. A primeira delas é o Direito como objetivo da política pública, situação em que a política busca garantir a realização de um direito fundamental previsto na Constituição, como o direito à saúde, à educação ou à moradia. Nessa perspectiva, o Direito é o destino normativo da ação pública, sendo seu parâmetro e justificativa principal. Por exemplo, quando o Estado estrutura uma política para garantir o acesso universal à moradia digna, está cumprindo uma obrigação constitucional e transformando um comando normativo em ação pública.

A segunda forma é o Direito como arranjo institucional da política pública, ou seja, como estrutura organizacional que possibilite a formulação, a implementação e o controle da política. Isso inclui a definição das competências dos entes federativos, a repartição de responsabilidades entre União, Estados e Municípios, a criação de conselhos e instâncias participativas e o uso de contratos, convênios e instrumentos legais para a execução da política. Conforme Coutinho (2013), o Direito contribui, assim, para moldar as regras do jogo institucional dentro do qual os atores públicos e privados interagem no ciclo da política.

A terceira manifestação é o Direito como ferramenta da política pública, o que compreende o uso de instrumentos jurídicos para viabilizar a ação governamental. Isso inclui leis orçamentárias, normas regulamentadoras, contratos administrativos, autorizações, concessões, sanções, benefícios fiscais, dentre outros (Coutinho, 2013). Nesse caso, o Direito atua como instrumento operacional, servindo para organizar e disciplinar os meios da intervenção estatal. Como aponta Bucci (2006), os mecanismos jurídicos são partes

indissociáveis da engenharia pública e não podem ser tratados como elementos neutros ou meramente técnicos.

Por fim, o Direito se apresenta como vocalizador de demandas sociais, ao permitir que indivíduos, grupos e instituições reivindiquem a formulação ou o aprimoramento de políticas públicas. Isso se dá tanto por meio de ações judiciais – como mandados de injunção, ações civis públicas ou ADPFs (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) – quanto por mecanismos administrativos de participação social, como audiências públicas, conselhos deliberativos e consultas populares. Para Coutinho (2013), essa dimensão participativa e dialógica do Direito é essencial para fortalecer a legitimidade democrática das políticas públicas e ampliar o controle social sobre sua execução.

Essa multiplicidade de funções jurídicas reforça a ideia de que o Direito não é apenas um instrumento externo que limita ou regula a ação pública, mas um elemento interno à própria construção das políticas públicas. Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 222) sustenta que as políticas públicas “são programas de ação estatal voltados à realização de direito constitucionalmente garantidos”, e que, por isso, possuem caráter normativo, ainda que operacional. Para a autora, compreender o conteúdo jurídico das políticas públicas é essencial para que se assegure o controle de sua legalidade, sua legitimidade e, sobretudo, sua vinculação aos objetivos constitucionais.

A própria Constituição Federal de 1988 reforça essa simbiose entre Direito e políticas públicas, ao prever a exigibilidade judicial de vários direitos sociais, como saúde (art. 6º e art. 196), educação (art. 205) e moradia (art. 6º, após a Emenda Constitucional n. 26/2000). Com isso, o ordenamento jurídico não apenas legitima a ação estatal, mas, também, cria obrigações positivas para os governantes, permitindo que o cidadão exija, inclusive judicialmente, a formulação ou a correção de políticas públicas em caso de omissão inconstitucional.

Contudo, essa judicialização das políticas públicas não está isenta de controvérsias. Em muitos casos, o Poder Judiciário tem assumido uma postura ativista, interferindo diretamente na gestão de políticas públicas – por vezes substituindo decisões administrativas e técnicas por determinações judiciais. Coutinho (2013) destaca que essa atuação pode contribuir para a efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo quando há omissão do Executivo ou do Legislativo, no entanto, pode, também, gerar riscos à legitimidade democrática, à governabilidade e à racionalidade das políticas.

Por conseguinte, Bucci (2021) propõe uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas, que abrange quatro etapas principais: (i) a identificação do problema público, (ii) a análise dos arranjos institucionais e normativo, (iii) o exame dos instrumentos jurídicos utilizados e (iv) a avaliação da efetividade em relação aos direitos fundamentais. Essa proposta metodológica constitui ferramenta essencial para compreender e avaliar políticas públicas, sobretudo aquelas que buscam concretizar direitos sociais como a moradia.

A atuação jurídica deve, portanto, estar orientada à promoção de políticas públicas transparentes, eficazes, socialmente responsivas e juridicamente adequadas – sempre vinculadas aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988, art. 37).

2.1.5. Abordagens Teóricas e/ou Modelos de Políticas Públicas

O campo das políticas públicas é marcado por uma pluralidade de abordagens teóricas que procuram explicar como as decisões governamentais são tomadas, implementadas e avaliadas (Dye, 2010). Essas abordagens não são excludentes entre si, mas refletem diferentes formas de compreender os processos políticos, os atores envolvidos, os recursos mobilizados e os contextos institucionais que moldam a ação estatal. Dentre essas teorias, destacam-se o modelo racional, o incrementalismo e as redes de políticas públicas, todos relevantes para a compreensão do funcionamento do Estado e da formulação de políticas públicas.

O modelo racional, também conhecido como modelo de escolha racional, parte da premissa de que os formuladores de políticas atuam com base em objetivos claramente definidos e procuram, por meio de uma análise sistemática, identificar os meios mais eficientes e eficazes para atingi-los. Thomas Dye (2010) explica que, nesse modelo, a escolha da melhor alternativa envolve uma avaliação criteriosa de todas as possibilidades, com base em dados empíricos, custos, benefícios e riscos. A decisão racional é vista como aquela que maximiza os resultados desejados ao menor custo possível. Contudo, essa abordagem é frequentemente criticada por sua excessiva abstração, por assumir um nível de informação e racionalidade raramente encontrados na prática das administrações públicas, especialmente em contextos de desigualdade social e instabilidade institucional, com o brasileiro.

Segundo Coelho, Lolli e Bitencourt (2022), há diversas formas de interpretar e sistematizar os modelos de análise das políticas públicas. O modelo racional, por exemplo, busca maximizar os ganhos sociais por meio da escolha de políticas cujos benefícios superem

os custos, não apenas em termos monetários, mas, também, considerando os impactos sociais, políticos e econômicos.

Em resposta a essas limitações, surge o incrementalismo, proposto inicialmente por Charles Lindblom (1959) e amplamente difundido como modelo alternativo ao racionalismo. Nessa abordagem, as decisões de políticas públicas não resultam de análises abrangentes, mas sim de ajustes marginais e graduais em relação a políticas anteriores. Trata-se de um modelo que reconhece os limites cognitivos, políticos e institucionais dos formuladores, e que vê o processo decisório como resultado de negociações sucessivas, influenciado por pressões sociais, restrições orçamentárias e interesses divergentes. Para Dye (2010), o incrementalismo é o modelo mais próximo da realidade da gestão pública, especialmente em democracias plurais, onde o consenso total é raro e os avanços ocorrem por aproximações sucessivas.

Este modelo, no entanto, entende que as políticas públicas são extensões de ações previamente adotadas pelos governos, sendo ajustadas de forma gradual, com base nas experiências acumuladas e na incorporação de novos atores ao processo decisório (Coelho, Lolli; Bitencourt, 2022).

O incrementalismo ainda se conecta à ideia de “não decisão” – ou seja, à manutenção do *status quo* como uma escolha deliberada dos governos diante de temas polêmicos ou que exigiram rupturas institucionais e políticas significativas (Dye, 2005). Essa característica é observável em diversas áreas da política habitacional, em que avanços são lentos, fragmentados e muitas vezes descontinuados por mudanças administrativas ou disputas federativas.

Outra abordagem relevante é a das redes de políticas públicas (*policy networks*), que foca nas relações entre os diversos atores envolvidos na formulação e implementação das políticas. Essa perspectiva reconhece que o Estado não é um ator único e centralizador, mas sim, um nó em rede mais ampla composta por agências públicas, organizações da sociedade civil, empresas, universidades, organismos internacionais e outras instituições. Coelho, Lolli e Bitencourt (2022), destacam que, nessa abordagem, os processos decisórios são marcados por interações complexas, trocas de informação, recursos e legitimidades entre os membros da rede, o que dá origem a arranjos institucionais híbridos, nem sempre previstos formalmente, todavia fundamentais para a viabilidade da política.

No campo das decisões estratégicas, o modelo da teoria dos jogos interpreta as escolhas políticas como interações competitivas, em que o sucesso de uma decisão depende da reação de outros agentes (Coelho; Lolli; Bitencourt, 2022).

As redes de políticas públicas são especialmente úteis para analisar programas como o Minha Casa, Minha Vida, cuja execução depende da articulação entre diversos entes federativos (governos federal, estadual e municipal), construtoras privadas, instituições financeiras, movimentos sociais, empresas públicas e órgãos de controle. A abordagem em rede permite compreender os fluxos de decisão, os conflitos e as parcerias que dão forma concreta à política, indo além dos esquemas formais de hierarquia administrativa. Ela também dialoga com os conceitos de governança colaborativa, *accountability* horizontal e cooperação interinstitucional, temas centrais para a análise de políticas públicas contemporâneas.

Além dessas, outras abordagens também são relevantes para o estudo do campo, como o modelo institucional, que foca nas regras formais e informais que estruturam o comportamento dos atores (Kingdon, 1995); a teoria da escolha pública, que aplica os princípios da economia ao comportamento político; e os modelos de coalizões de defesa, que analisam como grupos organizados sustentam políticas com base em valores, crenças e estratégias de longo prazo. Cada uma dessas abordagens oferece lentes específicas para enxergar o processo de formulação e decisão de políticas públicas, sendo possível combiná-las conforme os objetivos e o objeto da pesquisa.

O modelo da escolha pública, por sua vez, aproxima a análise econômica das decisões políticas, reconhecendo que tanto os indivíduos quanto os formuladores de políticas agem motivados por interesses próprios, o que requer análises realistas sobre incentivos e comportamentos. Já o modelo sistêmico compreende a política pública como uma resposta do sistema político a estímulos de ambiente externo, enfatizando o processamento de demandas e a produção de decisões como forma de preservação da ordem institucional (Coelho, Lolli; Bitencourt, 2022).

Ainda segundo os autores, o modelo *top-down* propõe uma separação rígida entre as fases de formulação e de implementação, baseando-se em uma visão funcionalista e técnica da política pública. Em contrapartida, o modelo *bottom-up* valoriza a atuação dos burocratas e das redes de atores que, no processo de implementação, possuem maior margem de ação e discricionariedade para adaptar e ajustar a política às realidades locais (Coelho, Lolli; Bitencourt, 2022).

De maneira integradora, Raeder (2014) discute as diferentes abordagens analíticas e ressalta que modelos como os de Sabatier (1986) – tanto o de cima para baixo (*top-down*) quanto o de baixo para cima (*bottom-up*) – oferecem contribuições relevantes para compreender os desafios da implementação de políticas públicas em contextos institucionais complexos.

Sob a ótica do Direito, Bucci (2002) argumenta que o modelo de políticas públicas não exclui o princípio da legalidade, mas, sim, o incorpora, exigindo que tanto atos quanto omissões relacionadas à formulação e execução das políticas públicas estejam em consonância com os parâmetros legais e constitucionais, de modo que adquiram validade jurídica e produzam efeitos legais.

Pinto (2008), ao examinar a dinâmica do ciclo das políticas públicas, destaca a contribuição do modelo de múltiplas correntes de Kingdon. Essa perspectiva considera que as mudanças nas políticas ocorrem de forma não linear e imprevisível, muitas vezes impulsionadas por situações aleatórias ou por oportunidades políticas, chamadas de “janelas de oportunidade”. Nessa abordagem, a mudança ocorre quando há uma convergência entre três fluxos (problemas identificados, soluções disponíveis e conjuntura política), sendo o papel dos empreendedores de políticas públicas essencial para essa conexão.

Para além dos modelos de ciclo e das teorias explicativas, Bucci (2021) propõe uma análise em três planos: macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional. O primeiro refere-se ao nível constitucional, no qual os direitos fundamentais e os princípios estruturantes orientam a formulação das políticas; o segundo corresponde aos arranjos institucionais concretos, como ministérios, conselhos e órgãos gestores; e o terceiro abarca os instrumentos e procedimentos jurídicos de execução, como contratos, convênios e regulações. Essa perspectiva revela que a política pública é, simultaneamente, uma construção política e jurídica, articulada em diferentes níveis de normatividade.

Dye (2005) propõe que as políticas públicas podem ser compreendidas a partir de diferentes perspectivas: como produto institucional, como atividade política e como equilíbrio entre grupos. Na primeira, destaca-se o papel central das instituições governamentais, que conferem legitimidade, universalidade e poder coercitivo às políticas. Na segunda, enfatiza-se o processo político-administrativo composto por etapas, tais como: identificação de problemas, definição da agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação. Na terceira, a política é vista como resultado da interação entre grupos de interesse, com o sistema político funcionando como mediador de conflitos, responsável por estabelecer regras, negociar acordos e garantir sua implementação. A influência dos grupos depende de variáveis como tamanho, poder organizacional e capacidade de acesso aos tomadores de decisão, sendo os formuladores de políticas constantemente pressionados a atender às demandas desses grupos para formar coalizões estáveis.

Dessa forma, é possível afirmar que a multiplicidade de abordagens teóricas no campo das políticas públicas revela a sua riqueza metodológica e o reconhecimento de que o fenômeno político-administrativo é, por natureza, multidimensional, dinâmico e situacional. Como sintetiza Bucci (2006, p. 58), “não há uma teoria única que dê conta de toda a complexidade das políticas públicas, mas sim um conjunto de aportes teóricos que, quando articulados, permitem compreendê-las em seus diversos níveis e dimensões”.

Por fim, Reck (2023) sustenta que o Direito das Políticas Públicas deve ser entendido como um campo jurídico emergente, situado na confluência entre o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e os aportes da ciência política, da economia e da gestão. Trata-se de uma abordagem interdisciplinar que busca construir instrumentos teóricos e metodológicos próprios para a análise das políticas, reconhecendo a sua centralidade na realização da Constituição. Ao propor essa leitura, o autor amplia os contornos da pesquisa jurídica sobre políticas públicas e reafirma a necessidade de tratá-las como categoria autônoma do Direito, capaz de dialogar com outras ciências sem perder sua especificidade normativa.

2.1.5.1. A Abordagem em Direito e Políticas Públicas

A interface entre Direito e Políticas Públicas tem ganhado crescente relevância na agenda acadêmica e institucional, revelando-se como um campo multidisciplinar essencial para a compreensão da atuação do Estado contemporâneo. Essa abordagem parte do reconhecimento de que o Direito não atua apenas como instrumento de controle ou de limitação do poder público, mas, também, como meio de estruturação e viabilização da ação estatal, especialmente por meio das políticas públicas.

De acordo com Bucci (2002), o conceito de política pública no âmbito jurídico deve ser compreendido como um programa de ação que ultrapassa a rigidez da norma geral e abstrata tradicional. A autora propõe a superação da dicotomia entre norma e ato jurídico, destacando que as políticas públicas compõem um “conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (p. 278). Assim, o direito deixa de ser mero reflexo das decisões administrativas e passa a integrar, estruturalmente, os próprios processos de formulação, implementação e avaliação das políticas.

Nesse sentido, Ruiz e Bucci (2019), reforçam que a abordagem em Direito e Políticas Públicas (DPP) incorpora os juristas ao campo multidisciplinar de estudos das políticas públicas, ao direcionar o olhar analítico para a base normativa que estrutura os

procedimentos e rotinas da ação governamental. Essa perspectiva permite ao pesquisador compreender como o componente jurídico atua na conformação e operacionalização dos arranjos institucionais, articulando-se com objetivos politicamente determinados.

Ainda segundo Bucci (2002), há um componente valorativo intrínseco às políticas públicas, que envolve tanto a tentativa de demonstrar a racionalidade da ação governamental, quanto o seu questionamento por parte de opositores. A omissão estatal, por exemplo, também pode configurar uma política pública, seja por inércia, impasse político ou estratégia deliberada – revelando o caráter contraditório da ação pública.

Coutinho (2013), por sua vez, enfatiza que o Direito se faz presente em todas as fases do ciclo das políticas públicas, seja como instrumento normativo (formal e material), seja como mecanismo de legitimação, *accountability* e organização dos arranjos institucionais. O autor destaca que gargalos jurídicos podem surgir já na identificação dos problemas, sendo o Direito, portanto, não apenas um meio de regulamentação, mas parte constitutiva da dinâmica da política pública.

Para Bonifácio e Motta (2021), essa aproximação entre o Direito e as políticas públicas exige uma mudança de paradigma. O enfoque jurídico tradicional deve abrir espaço para uma concepção que reconheça o caráter dinâmico e estratégico das decisões estatais, bem como a importância do monitoramento e da avaliação como processos contínuos e integrados. O Direito passa a operar em diálogo com outras disciplinas, tais como: a economia, a ciência política e a administração pública, o que amplia sua função para além do controle da legalidade.

Essa perspectiva também é reforçada por Coelho, Lolli e Bitencourt (2022), que destacam que as políticas públicas constituem respostas estruturadas a problemas políticos, caracterizados por sua relevância social e seu interesse público ou coletivo. Embora tais respostas não sejam, necessariamente, universais ou plenamente resolutivas, representam formas institucionais de enfrentamento de questões socialmente reconhecidas. Além disso, os autores apontam que um diferencial analítico da abordagem DPP, em relação à tradição da ciência política, reside na incorporação do exame da conformidade constitucional material das políticas – ou seja, da observância aos objetivos, direitos e princípios constitucionais subjacente à ação estatal.

Portanto, a abordagem em Direito e Políticas Públicas exige uma ruptura com a visão normativista tradicional, para se abrir à complexidade dos processos decisórios, à multiplicidade de atores e à natureza pragmática e estratégica das ações estatais. O campo se afirma, assim, como espaço de articulação entre teoria jurídica e análise de políticas,

promovendo um olhar mais integrado, crítico e comprometido com a efetivação de direitos e com a governança democrática.

2.1.6. Atores e Instituições nas Políticas Públicas

A análise dos atores envolvidos nas políticas públicas requer uma compreensão de que diferentes indivíduos e instituições exercem influência em distintos momentos do ciclo da política, especialmente na definição da agenda governamental. Kingdon (1995), ao examinar os processos de formulação de políticas, destaca que certos problemas ganham destaque não apenas por sua gravidade objetiva, mas pelas formas pelas quais são percebidos e enquadrados pelos atores políticos e técnicos. Nesse sentido, a atenção dos formuladores de políticas é capturada por meio de um processo de construção social do problema, influenciado por narrativas, dados, interesses estratégicos e contexto político.

É proposta por Kingdon (1995), uma diferenciação entre participantes “visíveis” e “invisíveis” no processo decisório. Os visíveis – tais como: o presidente, os congressistas influentes, os partidos políticos e a mídia – são aqueles que dominam o espaço público e moldam a agenda ao colocar determinados temas em evidência (Kingdon, 1995). Essa dualidade aponta para uma divisão tácita de funções no processo de produção das políticas públicas: enquanto uns estabelecem o foco dos debates, outros refinam as soluções possíveis.

Complementado essa perspectiva, Bonifácio e Motta (2021), observam que tanto os atores governamentais quanto os não governamentais operam como verdadeiros guardiões da agenda pública. Eles participam de um processo contínuo de disputa, em que diferentes preferências ideológicas e capacidades de mobilização são articuladas nas arenas formais e informais do sistema político (Bonifácio; Motta, 2021). Esses autores chamam a atenção para a relevância das redes de política pública (*policy networks*), que configuram interações dinâmicas entre formuladores e implementadores, superando a visão linear que tradicionalmente separava formulação de implementação.

Nesse contexto, ganha destaque a abordagem *bottom-up*, que valoriza os atores locais e os burocratas de nível de rua como agentes centrais na tradução das políticas formuladas em ações concretas (Bonifácio; Motta, 2021). Em contraponto ao modelo *top-down*, que pressupõe uma execução verticalizada, a visão *bottom-up* reconhece a complexidade do processo, marcado por adaptações, negociações e reinterpretações ao longo da implementação.

Michael Lipsky (2019), ao analisar a implementação das políticas públicas, introduz o conceito de “burocratas de nível de rua” para designar os profissionais que atuam diretamente no atendimento ao público. Esses agentes públicos possuem grande discricionariedade na interpretação e aplicação das políticas, pois lidam diariamente com situações concretas e diversas demandas sociais. Essa margem de decisão pode levar a variações significativas na forma como as políticas são executadas, resultando em desigualdades no tratamento dos beneficiários e em percepções de injustiça social. O autor destaca que, mesmo com diretrizes claras, os burocratas de rua frequentemente adaptam as normas às condições locais e à escassez de recursos, o que pode comprometer a qualidade do atendimento. Além disso, enfrentam sobrecarga de trabalho e limitações orçamentárias, o que os leva a desenvolver estratégias para controlar a demanda, muitas vezes restringindo o acesso ou diferenciando o atendimento, impactando negativamente a eficácia das políticas públicas, especialmente aquelas direcionadas a populações vulneráveis.

Outros autores, como Kingdon (1995), aprofundam a análise sobre a interação entre atores visíveis e invisíveis. Para ele, os primeiros detêm maior poder de alocação de prioridades na agenda decisória, enquanto os segundos, com base em conhecimentos técnicos e especialização, constroem as alternativas políticas que eventualmente serão adotadas (Raeder, 2014). O papel das coalizões de defesa – grupos formados por atores que compartilham valores e objetivos – é também destacado como vetor de influência atuando estrategicamente para inserir determinados temas nas pautas governamentais.

Já Pinto (2008) destaca que o processo de formulação envolve a construção de consensos e legitimação política das opções selecionadas, exigindo a mobilização de apoio entre os diferentes atores envolvidos. A partir dessa ótica, nota-se que a política pública emerge não de decisões unilaterais, mas de múltiplas interações entre governo, burocracia, sociedade civil e instituições de controle.

Dessa forma, Farah (2021) ressalta que as políticas públicas refletem uma escolha de curso de ação feita pelo Estado, porém essa escolha é fortemente moldada por disputas simbólicas e políticas entre diversos grupos e atores, que interpretam problemas e soluções com base em saberes distintos e interesses próprios. A autora também enfatiza a importância da análise da formação da agenda (*agenda-setting*), com vistas a compreender os critérios e atores responsáveis por inserir determinados temas no radar das decisões estatais (Farah, 2021).

Desse modo, a compreensão das políticas públicas demanda um olhar atento às interações entre os múltiplos atores – visíveis e invisíveis – que atuam em diferentes fases do

processo, desde a emergência de um problema até a sua transformação em ação estatal (Raeder, 2014). Essas interações ocorrem em arenas políticas marcadas por disputas, alianças e influências múltiplas, revelando a complexidade e a natureza dinâmica do ciclo de políticas públicas.

Além dos atores sociais envolvidos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, é essencial considerar o papel das instituições (Januzzi, 2016), compreendidas aqui como estruturas organizadas que moldam o comportamento dos atores por meio de incentivos, restrições e normas legitimadas no espaço político e jurídico.

Segundo Coelho, Lolli e Bitencourt (2022), o campo das políticas públicas se caracteriza por uma crescente valorização da análise dos atores e de seus papéis dentro das estruturas decisórias. Atores são compreendidos como indivíduos, grupos ou organizações que, munidos de algum tipo de recurso (como poder político, conhecimento técnico, autoridade normativa ou capital social), participam da definição de problemas, formulação de alternativas, tomada de decisões, implementação de programas e monitoramento de resultados.

Esses atores estão inseridos em instituições, que são compreendidas como os conjuntos de regras formais (leis, regulamentos, normas) e informais (costumes, práticas, convenções) que estruturam o comportamento dos agentes e definem os limites da ação pública. Como observa Bucci (2006), as instituições desempenham um papel central na política pública, pois organizam a relação entre Estado e sociedade e estabelecem os procedimentos legítimos para a tomada de decisão. Elas não apenas limitam o comportamento dos atores, mas, também, abrem oportunidades, orientam estratégias e produzem incentivos específicos.

Entre os atores institucionais mais relevantes, estão os três Poderes da República: o Executivo, que geralmente concentra a formulação e a implementação das políticas; o Legislativo, que participa por meio da aprovação de leis, do controle orçamentário e da função fiscalizadora; e, o Judiciário, que tem se tornado cada vez mais presente na garantia de direitos fundamentais por meio da judicialização das políticas públicas. Como destaca Coutinho (2013), o Poder Judiciário pode tanto reforçar a efetividade das políticas – ao abrigar o cumprimento de direitos constitucionalmente garantidos – quanto interferir indevidamente na gestão pública, comprometendo a legitimidade democrática da deliberação política.

Em contextos federativos como o brasileiro, os entes subnacionais – estados e municípios – assumem protagonismo crescente na execução de políticas públicas, especialmente após a Constituição de 1988, que ampliou sua autonomia e competências. No entanto, essa descentralização nem sempre bem acompanhada da capacidade institucional,

técnica e financeira necessária. Como alerta Januzzi (2016), a execução de políticas públicas por múltiplos níveis de governo exige articulação, planejamento coordenado e mecanismos robustos de governança e controle social, sob pena de ineficiência, fragmentação ou desigualdade territorial na prestação de serviços públicos.

Januzzi (2016) denuncia a forma como instituições avaliadoras, muitas vezes compostas por equipes de formação acadêmica disciplinar e orientação positivista, reforçam uma lógica tecnocrática de avaliação. Tais instituições priorizam projetos alinhados a modelos padronizados de avaliação de impacto, mesmo que esses desconsiderem a viabilidade prática ou a natureza específica da intervenção. Essas organizações participam de um ciclo vicioso de financiamento-métodos-financiamento, no qual a fidelidade metodológica sobrepõe-se à efetividade social das políticas. Aqui, as instituições atuam como mantenedoras de um padrão técnico-científico que, longe de promover o aprimoramento das políticas, pode esvaziar o seu conteúdo político e socialmente relevante.

Coelho, Lolli e Bitencourt (2022), enfatizam que o estudo das políticas públicas rompeu com a tradição europeia de análise estatal ao se concentrar nas ações governamentais. Entretanto, alertam para o fenômeno contemporâneo da espetacularização das instituições políticas, que passam a se preocupar mais com sua imagem de eficácia do que com a realização de um controle público substancial. Isso gera uma síndrome de inefetividade institucional, na qual as instituições de controle e fiscalização tornam-se parte do espetáculo político, contribuindo para um constitucionalismo simbólico, em vez de transformador.

Bonifácio e Motta (2022), ao discutirem o monitoramento e avaliação de políticas públicas, destacam que as instituições políticas e jurídicas possuem certa estabilidade e influenciam o comportamento dos atores políticos e sociais por meio de incentivos e restrições. A estabilidade democrática e a institucionalização partidária são fatores decisivos para o funcionamento eficaz dessas estruturas. Os autores ressaltam ainda a distinção entre lideranças funcionais (que fortalecem as instituições) e lideranças disfuncionais (que as enfraquecem), indicando que a ação individual também é institucionalmente situada e relevante.

Bucci (2015) propõe um enfoque jurídico-institucional das políticas públicas, no qual o conceito de instituições só se realiza plenamente com a estabilização do direito efetivamente aplicado. Assim, o cumprimento prático das normas, mais do que sua simples existência formal, é o que caracteriza a presença institucional no campo das políticas públicas. Isso remete ao papel fundamental das instituições jurídicas e administrativas como garantidoras da continuidade e da legalidade das ações públicas.

Dye (2005) reforça a ideia de que as políticas públicas só ganham essa natureza quando adotadas, implementadas e coercitivamente sustentadas por instituições governamentais. Segundo o autor, são essas instituições que conferem às políticas três atributos centrais: legitimidade, universalidade e capacidade de coerção. A institucionalidade estatal é, portanto, o elemento que transforma preferências e decisões políticas em comandos válidos e vinculantes para toda a sociedade.

Por fim, Justen Filho (1999) recupera a dimensão democrática das instituições ao afirmar que o objetivo da democracia é garantir que as decisões coletivas sejam adotadas por instituições políticas cuja estrutura e práticas tratem todos os cidadãos com idêntico respeito. As instituições, portanto, não são apenas espaços de poder ou regulação, mas, também, instâncias normativas de proteção da igualdade e da dignidade dos indivíduos.

2.1.7. Eficiência, Eficácia e Efetividade nas Políticas Públicas

A análise das políticas públicas a partir dos critérios de eficiência, eficácia, efetividade e legitimidade é essencial para a compreensão de seu desempenho e da sua capacidade de concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição. Tais critérios, conforme destaca Januzzi (2016), representam três valores públicos em disputa na formulação, gestão e avaliação das políticas públicas contemporâneas: a eficiência econômica, a eficácia procedimental e a efetividade social. Esses valores expressam diferentes concepções de Estado e justiça social, influenciando diretamente o modelo de avaliação empregado.

A eficiência, no contexto das políticas públicas, está relacionada à racionalização do uso dos recursos disponíveis. Para Januzzi (2016), esse critério é valorizado sobretudo sob a lógica do Estado Liberal, no qual a atuação estatal deve ser limitada, conferindo ao mercado o protagonismo na provisão de bens e serviços. Assim, a eficiência passa a ser o principal valor na avaliação de projetos sociais, com foco na mensuração do custo-benefício das ações públicas. Nessa lógica, políticas públicas eficazes são aquelas que utilizam os menores recursos possíveis para alcançar determinados resultados, ainda que limitados quanto ao alcance social.

Contudo, sob a perspectiva do constitucionalismo contemporâneo, Barcelos (2008) propõe uma releitura da eficiência, afirmando que esse princípio não deve ser compreendido apenas como critério técnico-econômico, mas sim como instrumento a serviço da efetivação dos direitos fundamentais. A autora sustenta que a eficiência administrativa deve ser interpretada em consonância com os fins constitucionais, de modo que a boa gestão dos recursos

públicos esteja voltada para garantir a máxima promoção dos direitos sociais. Assim, a eficiência passa a incorporar uma dimensão ética e democrática, deixando de ser um mero parâmetro de desempenho para se tornar um elemento de legitimidade da atuação estatal.

Complementando essa abordagem, Moreira Neto (2006) observa que a valorização do consenso como forma alternativa de ação estatal representa uma renovação tanto para o Direito quanto para a Política. A participação, nesse contexto, é vista como um fator que aprimora a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (justiça), proporciona decisões mais sábias e prudentes (legitimidade), evita desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade cívica e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem). Assim, a eficiência da ação estatal deixa de ser apenas um imperativo econômico e passa a ser condicionada pela adequação processual democrática, que garante a legitimidade substantiva das decisões públicas.

Ainda segundo Moreira Neto (2006), a processualidade participativa adequada torna-se um instrumento democrático fundamental para disciplinar com fidelidade e segurança o processo de formação da vontade coletiva. Inspirando-se na jurisprudência constitucional dos Estados Unidos, especialmente na cláusula do devido processo legal (*due process of law*), o autor aponta que os sistemas constitucionais contemporâneos – inclusive o brasileiro – devem assegurar procedimentos participativos institucionalizados, tanto no plano formal quanto no material, como condição para a efetividade e a legitimidade das decisões públicas.

A eficácia, por sua vez, refere-se à capacidade da política pública de alcançar os objetivos pretendidos, conforme os desenhos institucionais e procedimentais estabelecidos. Bucci (2002) acrescenta que a eficácia de políticas públicas consistentes depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e os agentes públicos envolvidos, especialmente no campo dos direitos sociais. Para a autora, quanto maior o conhecimento sobre o objeto da política públicas, maior a chance de que os programas de ação governamental produzam resultados efetivos. Portanto, a eficácia não se resume à execução isolada de ações, mas requer integração, coordenação institucional e clareza de objetivos, sobretudo em áreas sensíveis como saúde, habitação e educação.

Januzzi (2016) complementa ao associar a eficácia ao modelo de Estado Regulador, no qual prevalecem auditorias de conformidade e avaliações baseadas em critérios normativos de legalidade e regularidade. A preocupação, aqui, está centrada, na conformidade dos atos administrativos com os protocolos institucionais e contratuais, mais do que com seus impactos sociais concretos.

A efetividade representa o valor máximo a ser alcançado em um Estado Democrático de Direito comprometido com os direitos sociais. Trata-se da capacidade da política pública de produzir transformações sociais relevantes, promovendo justiça e coesão social. Conforme Januzzi (2016), esse valor é inerente ao Estado de Bem-Estar Social, no qual as políticas são concebidas como instrumentos para a realização de direitos, e não meramente como mecanismos de compensação das falhas de mercado. A efetividade exige, portanto, uma abordagem sistêmica e integradora, que considere não apenas a eficiência dos meios e a conformidade dos procedimentos, mas, sobretudo, os resultados sociais e distributivos alcançados.

De modo didático, Schmidt (2018) diferencia claramente os critérios comumente utilizados na avaliação de políticas públicas: a efetividade diz respeito à adequação entre o que foi planejado e o que foi executado; a eficácia, ao alcance dos objetivos entre o que foi planejado e o que foi executado; a eficiência, ao alcance dos objetivos e metas propostas; a eficiência, à relação entre custos e resultados; e, a legitimidade, ao grau de aceitação da política pública por parte da população beneficiada. Essa estrutura permite uma análise mais refinada do desempenho estatal, que vai além da simples medição de *outputs* ou *outcomes* (resultados) e alcança a compreensão da qualidade e coerência da implementação.

Ainda segundo Schmidt (2018), a avaliação da efetividade exige entender o que foi planejado e, o que de fato, foi executado. Isso implica um exame rigoroso da fidelidade da execução frente ao desenho original da política pública. Mais do que isso, Schmidt (2018) alerta que toda avaliação revela e esconde aspectos da realidade – razão pela qual o avaliador deve ir além das aparências e buscar efeitos mais profundos e menos visíveis das ações governamentais. Isso inclui impactos sobre o modo de vida das pessoas, sobre o funcionamento das instituições e sobre o ambiente natural e normativo onde a política está inserida.

Essa análise aprofundada conduz à necessidade de se distinguirem consequências imediatas da política (como entrega de bens e serviços) daquelas duradouras e estruturais que afetam o contexto institucional e social em longo prazo. Dessa forma, a efetividade passa a ser entendida também como a capacidade de a política pública gerar mudanças significativas e sustentáveis, e não apenas cumprir um cronograma ou aplicar corretamente recursos financeiros (Schmidt, 2018; Bucci, 2002).

Sob essa mesma perspectiva, Coelho, Lolli e Bitencourt (2022), afirmam que o *déficit* de efetividade do Direito Público brasileiro decorre da insuficiência da atuação administrativa na concretização dos direitos fundamentais e da superestimação do Judiciário

como ator solitário na realização do projeto constitucional. Isso conduz a um fenômeno de judicialização simbólica e de ineficiência prática das políticas públicas, que, embora formalmente compatíveis com princípios constitucionais, não produzem mudanças reais (Barcelos, 2008). Essa situação caracteriza o “constitucionalismo do espetáculo”, em que o Estado promove ações que simulam efetividade, mas que, na prática, ocultam a realidade de inércia ou insuficiência estrutural das políticas públicas (Coelho; Lolli; Bitencourt, 2022).

Nesse contexto crítico, a força normativa da Constituição se enfraquece, transformando-se em instrumento de legitimação simbólica de poder, mais preocupado com a aparência de cumprimento das obrigações do que com a sua realização concreta. Ainda segundo os autores, inspirando-se em Guy Debord (2007) e no conceito de “sociedade do espetáculo”, o cenário brasileiro revela um “Direito Administrativo do espetáculo”, em que o discurso oficial, amplificado pela mídia, constrói um ambiente de falsa conformação popular diante de políticas públicas inócuas ou superficiais (Coelho, Lolli; Bitencourt, 2022).

Além disso, a espetacularização compromete também o desempenho dos órgãos de controle – administrativos, judiciais e sociais – os quais, ao invés de atuarem com profundidade, muitas vezes se limitam a reproduzir o mesmo padrão simbólico e performático, preocupando-se mais em parecer eficazes do que em exercer um controle efetivo e transformador (Bucci, 2002). Para combater essa síndrome de inefetividade, os autores defendem a adoção de critérios rigorosos de avaliação, monitoramento e mensuração de impacto, com transparência, acesso à informação e responsabilidade institucional, de modo a alcançar uma boa administração pública – aquela comprometida com a concretização dos direitos fundamentais, em vez de apenas sua encenação (Coelho, Lolli; Bitencourt, 2022).

Complementando essa perspectiva, Bonifácio e Motta (2021), observam que os aspectos comumente considerados na avaliação de políticas públicas são a eficácia (os resultados objetivos) e a eficiência (a relação entre resultados e custos), mas destacam a importância de se acrescentar a efetividade e a legitimidade como critérios igualmente relevantes. A legitimidade, nesse contexto, refere-se à aceitação social e política da política pública, ou seja, sua aderência aos valores democráticos, à transparência e à participação social no processo decisório. Dessa forma, uma política pública legítima é aquela que, além de eficiente, eficaz e efetiva, é construída com base em processos participativos e que respeitam os direitos fundamentais.

No campo jurídico, Coutinho (2013) contribui para esse debate ao destacar o papel do direito como ferramenta na implementação das políticas públicas. O direito é compreendido

como um “caixa de ferramentas” capaz de ajustar os meios e os instrumentos de ação estatal às finalidades pretendidas. A efetividade, nesse sentido, dependerá da capacidade do ordenamento jurídico de prover mecanismos flexíveis e previsíveis, aptos a permitir a calibração e autocorreção das políticas durante sua execução.

Ademais, a compreensão da efetividade como valor fundamental se alinha à crítica apresentada por Coelho, Lolli e Bitencourt (2022) ao paradigma positivista e tecnocrático que ainda predomina na análise das políticas públicas. Esses autores alertam para os limites das avaliações puramente quantitativas e para o risco de uma “espetacularização” da política, que simula eficácia sem alcançar a efetividade real. Para eles, políticas públicas devem ser analisadas não apenas pelos seus procedimentos e indicadores econômicos, mas sobretudo pelo impacto que produzem na vida dos cidadãos e na realização dos direitos fundamentais.

A contribuição de Valle (2017) também é central ao destacar os riscos de uma ação estatal descolada do planejamento e da racionalidade organizacional. A ausência de planejamento expresso nas políticas públicas compromete sua eficiência e dificulta a avaliação da eficácia e efetividade, abrindo espaço para decisões reativas e fragmentadas que não se orientam por metas claras nem por critérios de justiça social. Assim, a integração entre planejamento, avaliação e ação administrativa é condição indispensável para uma política pública que aspire ser eficiente, eficaz efetiva e legítima.

A análise de políticas públicas requer não apenas a identificação de metas e diretrizes institucionais, mas também a construção de indicadores que permitam traduzir conceitos abstratos – como qualidade de vida, inclusão urbana ou acesso à moradia digna – em dados mensuráveis e comparáveis ao longo do tempo. Nesse sentido, os indicadores sociais cumprem papel fundamental na operacionalização das dimensões sociais de interesse programático, permitindo o diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas como o Minha Casa, Minha Vida (Januzzi, 2005).

Para que esses indicadores cumpram seu papel com efetividade, é essencial que possuam relevância para a agenda política e validade analítica, refletindo com precisão as necessidades sociais e os objetivos da política habitacional. Segundo Januzzi (2005), a validade refere-se à correspondência entre o indicador e o conceito político que se pretende avaliar, enquanto a relevância garante seu alinhamento com prioridades públicas estabelecidas.

Por fim, a avaliação deve se dar sob uma abordagem plural, como defendido por Januzzi (2016), que propõe a “Avaliação Sistêmica” como alternativa aos modelos normativos e econométricos. Tal modelo considera a complexidade das políticas públicas e busca

compreender as relações entre seus componentes técnicos, institucionais e sociais, visando a produzir aprendizagens organizacionais e promover a efetividade como valor público superior.

2.2. Políticas Públicas Habitacionais Brasileiras

2.2.1. Histórico da Política Habitacional Brasileira

As políticas públicas habitacionais brasileiras emergiram no contexto de uma urbanização intensa, desigual e excludente, que avançou rapidamente entre 1940 e 1980, migrando de um país majoritariamente rural para urbano em menos de quatro décadas. Esse processo se deu sob um modelo de desenvolvimento urbano concentrador e segregador, como destaca Rolnik (2006), onde as populações de baixa renda foram sistematicamente privadas das condições básicas de urbanidade, criando cidades fragmentadas e socialmente excludentes.

O percurso da política habitacional brasileira está intrinsicamente vinculado ao processo de urbanização desigual e excludente. Para Santos (1993), a urbanização no Brasil se consolidou como um “processo associado à pobreza”, já que o campo moderno expulsa os trabalhadores e a cidade se torna o espaço de sobrevivência precária. Segundo o autor, tal fenômeno foi agravado após a Segunda Guerra Mundial, quando o rápido crescimento populacional urbano ocorreu sem a necessária ampliação de infraestrutura e serviços. Maricato (2000) reforça que a ocupação irregular do solo e a autoconstrução não são exceções, mas sim o padrão dominante de acesso à moradia popular. Rolnik (2006) observa que, mesmo nos momentos em que houve urbanização de favelas e regularização fundiária, essas iniciativas foram fragmentadas e insuficientes para enfrentar a exclusão estrutural.

O processo de urbanização brasileiro esteve profundamente ligado à lógica do capitalismo dependente, que moldou a formação econômica e social do país, sobretudo após a transição do modelo agrário-exportador para o urbano-industrial. Essa mudança, entretanto, não rompeu com as estruturas anteriores, mantendo-se a concentração fundiária e de renda como traço característico do sistema. Isso contribuiu para o êxodo rural e para o crescimento urbano desordenado, que, desde seus primórdios, se estruturou de forma excludente. A urbanização no Brasil, assim, não se configurou como um projeto de inclusão, mas como uma estratégia voltada ao capital, especialmente o capital imobiliário, consolidando desigualdades estruturais e regionais (Botega, 2008).

A trajetória da política habitacional no Brasil é marcada por avanços intermitentes, rupturas institucionais e permanências estruturais que refletem a histórica desigualdade social e urbana do país. Desde os primórdios da industrialização e da urbanização acelerada nas primeiras décadas do século XX, a questão habitacional foi tratada mais como problema de ordem, saúde pública e controle social do que como direito social ou responsabilidade estatal (Maricato, 2006).

A industrialização brasileira, iniciada no século XX, desencadeou intenso êxodo rural, levando grandes contingentes populacionais a migrarem para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida. Contudo, esses migrantes, na visão de Miranda (2019), se depararam com condições de trabalho precárias e com a inexistência de infraestrutura urbana adequada, formando aglomerados subnormais e revelando uma crise habitacional estrutural.

Durante boa parte do século XX, o acesso à moradia digna no Brasil foi condicionado ao poder de compra dos indivíduos ou à atuação de setores privados e informais do mercado imobiliário, enquanto o Estado adotava uma postura de atuação fragmentada, pontual e, muitas vezes, repressiva. Como destaca Maricato (2000), a formação das cidades brasileiras se deu sob a lógica da segregação socioespacial, com produção simultânea de espaços formais e informais, sem planejamento integrado e com ausência crônica de políticas públicas voltadas à população de baixa renda.

Essa urbanização precária alimenta um ciclo contínuo de exclusão territorial, que não apenas reflete, mas também reproduz desigualdades sociais, limitando o acesso dos mais pobres a oportunidades econômicas, culturais e educacionais. A cidade legal concentra infraestrutura, riqueza e oportunidades, enquanto a ilegalidade urbana empurra os pobres para a invisibilidade social e política (Botega, 2008; Rolnik, 2006).

Esse fenômeno de segregação é agravado por uma lógica clientelista e patrimonialista que historicamente dominou a política urbana brasileira. Microinvestimentos em infraestrutura nos assentamentos são frequentemente utilizados como moeda de troca política, perpetuando a formação de clientelas e dificultando o fortalecimento de uma democracia verdadeiramente incluyente (Rolnik, 2006).

Foi apenas a partir da década de 1930, com a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) e da Fundação da Casa Popular, que o Estado brasileiro passou a intervir de forma mais estruturada no setor habitacional. No entanto, essas iniciativas ainda estavam fortemente associadas ao vínculo empregatício formal e à lógica previdenciária,

o que restringia seu alcance à classe urbana formalizada, excluindo amplas parcelas da população pobre e informal (Ronilk, 2015).

O marco institucional mais relevante da política habitacional brasileira no período pré-Constituição de 1988 foi a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, no contexto do regime militar. O BNH estruturou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), baseado na captação de recursos por meio da caderneta de poupança e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com a promessa de fomentar a produção habitacional em larga escala. Embora tenha promovido significativa ampliação da oferta de moradias no país, o modelo do BNH privilegiou segmentos de renda média e não conseguiu atender à população mais pobre, perpetuando a exclusão habitacional e o crescimento dos assentamentos informais (Botega, 2012).

Com a extinção do BNH em 1986, o setor habitacional brasileiro mergulhou em um período de descontinuidade e desarticulação institucional, justamente em um momento de redemocratização e ampliação das demandas sociais (Botega, 2008). A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou uma inflexão importante ao reconhecer o direito à moradia como um dos fundamentos da cidadania, ainda que inicialmente de forma implícita. Esse direito só viria a ser incorporado expressamente ao texto constitucional com a Emenda Constitucional n. 26/2000, que incluiu a moradia no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição.

A partir da década de 1990, diversas iniciativas tentaram reestruturar a política habitacional nacional, com destaque para a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) (Brasil, 2001), que introduziu importantes instrumentos de política urbana voltados à função social da propriedade e à democratização do acesso à terra. Nesse período, a política habitacional passou a ser concebida como parte de uma agenda mais ampla de desenvolvimento urbano sustentável, envolvendo habitação, mobilidade, saneamento e planejamento urbano (Rolnik, 2015).

O desenvolvimento industrial no Brasil, iniciado no começo do século XX, catalisou um expressivo movimento migratório do campo para as cidades. Contudo, essa transição urbana não veio acompanhada de planejamento ou estrutura para acolher a nova população trabalhadora. Diante das condições laborais precárias e da ausência de políticas públicas habitacionais, as camadas populares se instalaram em áreas improvisadas, precárias e insalubres, o que deu origem a uma crise habitacional persistente e profunda no contexto urbano brasileiro (Miranda, 2019).

O processo de urbanização brasileiro foi impulsionado pela industrialização, que atraiu grandes fluxos migratórios para os centros urbanos. A expansão industrial exigiu a adaptação do espaço urbano à lógica da produção capitalista, mesclando interesses do Estado e do setor privado. Essa transformação não foi acompanhada pela oferta adequada de moradias, o que gerou condições insalubres, favoreceu surtos de doenças e, ao mesmo tempo, fortaleceu os movimentos de politização entre os trabalhadores. A reação burguesa a esse cenário deu-se por meio da expulsão da população pobre e da reestruturação do espaço urbano, o que abriu espaço para a especulação imobiliária (Pinto, 2004).

O marco mais expressivo da política habitacional brasileira recente foi a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009, no contexto da crise internacional e como parte da estratégia do governo federal de dinamizar o setor da construção civil e ampliar o acesso à moradia para famílias de baixa renda. O PMCMV representou uma mudança de escala na produção habitacional subsidiada e estabeleceu um novo paradigma de atuação estatal, com forte participação do setor privado, financiamento em massa e subsídio direto à demanda (Botega, 2012).

Portanto, o histórico da política habitacional no Brasil revela um percurso tensionado entre avanços institucionais, lacunas de cobertura, desigualdades estruturais e disputas sobre o papel do Estado na garantia do direito à moradia.

2.2.2. Intervenção Estatal e Urbanização

A relação entre urbanização brasileira e a atuação do Estado sempre foi marcada por tensões entre planejamento e omissão, regulação e permissividade, inclusão e exclusão (Maricato, 2006). A intensa urbanização do Brasil ao longo do século XX – especialmente a partir da década de 1950 – não foi acompanhada por uma política habitacional eficaz e integrada, o que resultou em cidades profundamente desiguais, com vastos territórios marcados pela precariedade, informalidade e ausência de direitos básicos.

A lógica do acúmulo de capital, característica do sistema capitalista, contribuiu para uma urbanização contraditória, marcada por uma divisão espacial nítida entre aqueles que possuíam moradias dignas, fruto do poder econômico, e aqueles que, em busca de melhores condições de vida, acabaram confinados em habitações subumanas. As cidades brasileiras se moldaram como expressões do desequilíbrio socioeconômico, onde os espaços urbanos

passaram a refletir os contrastes sociais e a desigualdade na distribuição da terra urbana e da moradia (Miranda, 2019).

Ainda que temas relacionados à modernização urbana ganhassem espaço nas discussões públicas, a política urbana adotada na República Velha teve como objetivo central o embelezamento das cidades, com a finalidade de atrair investimentos estrangeiros. Essa perspectiva, intimamente ligada à política do Encilhamento, privilegiava ações simbólicas de modernização em detrimento da ampliação do acesso à infraestrutura urbana para as classes populares. O exemplo mais evidente foi o da cidade do Rio de Janeiro, que, no início do século XX, passou por reformas urbanas inspiradas em modelos europeus. No entanto, essas transformações contribuíram para a expulsão das camadas populares para as periferias e encostas dos morros, aprofundando a segregação socioespacial (Botega, 2008).

Segundo Maricato (2000), o processo de urbanização no Brasil ocorreu de forma acelerada e desordenada, sem que houvesse um plano nacional de urbanização voltado à integração territorial, à justiça espacial e à universalização dos serviços públicos urbanos. A autora denuncia que, durante décadas, a intervenção estatal limitou-se a garantir a expansão da infraestrutura urbana e dos investimentos públicos em áreas de interesse do mercado imobiliário, enquanto setores populares foram relegados à autoconstrução, à irregularidade fundiária e à segregação periférica.

O direito de propriedade, embora assegurado constitucionalmente, deve ser interpretado à luz da função social e da dignidade da pessoa humana. Não é mais admissível o uso arbitrário da propriedade, mas, sim, sua destinação ao bem comum, o que impõe limites e responsabilidades aos proprietários (Miranda, 2019).

De fato, como aponta Maricato (2000), o Estado atuou ativamente na produção das cidades, mas não necessariamente no sentido de democratizá-las. Ao contrário, as políticas de zoneamento, os investimentos em infraestrutura e o crédito imobiliário oficial frequentemente favoreceram a valorização fundiária e a especulação urbana, aprofundando a lógica da segregação socioespacial. Assim, o Estado não se omitiu, mas interveio de forma seletiva, favorecendo determinados setores econômicos e sociais em detrimento de outros.

Essa seletividade se expressa, por exemplo, na prioridade conferida às grandes obras de infraestrutura, como avenidas, viadutos e sistemas de transporte voltados aos centros urbanos, em detrimento da habitação social e da urbanização das periferias. Como resultado, a urbanização brasileira consolidou um modelo excludente, em que os pobres foram empurrados para áreas distantes, ambientalmente frágeis ou ilegalmente ocupadas, sem acesso adequado a

serviços públicos, transporte, saneamento ou equipamentos urbanos. Para Rolnik (2015), trata-se de um “urbanismo de risco”, que naturaliza a precariedade das condições de vida das populações mais vulneráveis.

No contexto da ditadura militar (1964-1985), essa lógica se intensificou. Embora o governo tenha promovido a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e lançado programas como o PROMORAR, a política urbana continuou subordinada à lógica do crescimento econômico, da expansão das cidades e da modernização excludente. A política habitacional foi concebida como estratégia de desenvolvimento econômico e estímulo à indústria da construção civil, mas não como instrumento de redistribuição de renda ou de inclusão social (Botega, 2012).

Do ponto de vista federativo, a Constituição de 1988 ampliou o protagonismo dos municípios nas políticas urbanas, mas sem o devido suporte institucional, técnico e financeiro. Grande parte dos municípios, especialmente os pequenos, depende de transferências voluntárias e obrigatórias, com pouca capacidade de planejamento ou implementação de políticas estruturantes (Rolnik, 2006).

A Constituição de 1988 introduziu uma nova perspectiva ao estabelecer princípios como a função social da propriedade e o direito à moradia digna, além de reconhecer a autonomia dos municípios para legislar sobre o ordenamento territorial (art. 182, CF/88). Esse novo marco normativo deu origem a importantes instrumentos de gestão urbana, como o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que buscou fomentar práticas de planejamento participativo e regulação do uso do solo voltadas à equidade territorial.

Contudo, mesmo com os avanços institucionais e legais, a implementação de políticas urbanas voltadas à justiça espacial ainda enfrenta inúmeros obstáculos, como a fragmentação das competências federativas, a influência do setor imobiliário nas decisões urbanísticas, a carência de financiamento sustentável e a ausência de planos diretores efetivos. Para Bucci (2006), a intervenção estatal na política urbana e habitacional ainda carece de articulação entre os instrumentos jurídicos e os objetivos constitucionais de justiça social e igualdade de acesso aos bens urbanos.

No cenário atual, é possível observar uma reconfiguração do papel do Estado na política urbana, com destaque para a atuação indutora, reguladora e financiadora, muitas vezes por meio de parcerias público-privadas, e mecanismos de mercado. Essa atuação, no entanto, nem sempre se traduz em maior justiça urbana, especialmente quando prioriza interesses econômicos em detrimento do direito à cidade. Como aponta Rolnik (2015), a financeirização

da política habitacional e a lógica de produção em massa de unidades habitacionais afastadas dos centros urbanos aprofundaram a desconexão entre moradia e urbanidade, produzindo uma nova forma de segregação institucionalizada.

As reformas urbanas promovidas no início do século XX revelaram, de maneira inédita, a fragmentação do espaço urbano brasileiro. A criação de áreas centrais modernizadas coexistia com a expansão de periferias precarizadas, dando origem à chamada “cidade do capital”. Neste contexto, a ocupação informal de terrenos tornou-se a principal estratégia das classes populares para acessar a moradia, o que, no caso do Rio de Janeiro, se refletiu na consolidação dos subúrbios e das favelas nas encostas dos morros. Essa realidade evidencia a omissão histórica do Estado na provisão de habitação adequada e reforça a desigualdade social como marca estrutural do espaço urbano brasileiro (Botega, 2008).

Assim, a atuação do Estado na urbanização brasileira não pode ser compreendida apenas em termos de presença ou ausência, mas deve ser analisada à luz das escolhas políticas, dos beneficiários efetivos e dos modelos de cidade que cada política pública promove ou inibe.

2.2.3. Desigualdade Social e Direito à Moradia

A desigualdade social é um dos traços mais persistentes e estruturais da sociedade brasileira, manifestando-se de forma aguda nas condições de moradia, no acesso ao solo urbano e no usufruto dos bens públicos das cidades (Pinto, 2004). A ausência de políticas habitacionais universais, equitativas e integradas historicamente contribuiu para transformar a moradia em uma mercadoria inacessível para grande parte da população, consolidando um padrão urbano excludente e segregador. A desigualdade no acesso à moradia é, portanto, uma expressão concreta da injustiça social brasileira.

O crescimento econômico urbano brasileiro historicamente se estrutura de forma concentradora e excludente, tanto em termos de renda quanto de acesso à terra e ao poder político. Essa dinâmica se reflete na distância entre quem planeja a cidade e quem de fato exerce o controle sobre sua ocupação e uso, agravando a desconexão entre a legalidade urbanística e a realidade das ocupações informais. A legislação excessivamente burocrática, muitas vezes, favorece práticas corruptas e expõe a tensão entre a “cidade do direito” e a “cidade do fato”, revelando contradições não apenas nos Poderes Executivo e Legislativo, mas, também, no Judiciário, que frequentemente falha em garantir os direitos urbanos previstos na Constituição (Maricato, 1996). Essa contradição é explicada por Santos (1993), que aponta que os processos

de urbanização foram desiguais entre as regiões, refletindo a divisão desigual do trabalho e a incapacidade estatal de garantir acesso universal ao solo urbanizado.

Lefebvre (1999) propõe que o espaço urbano deve ser compreendido não apenas como um cenário físico, mas como um fenômeno social dinâmico, composto por múltiplas camadas de percepção, concepção e vivência. Para o autor, compreender a cidade requer uma análise crítica das práticas sociais que a constroem, pois o urbano não se reduz à paisagem visível, mas expressa as contradições de seu processo de produção.

Em sua formulação mais conhecida, Lefebvre (2015) defende que o direito à cidade não pode ser concebido como simples acesso físico à urbe, mas como o direito à vida urbana renovada, transformada em espaço de encontros, participação e exercício pleno da cidadania. Essa concepção foi posteriormente incorporada pela Carta Mundial do Direito à Cidade (2005), que define o usufruto equitativo das cidades como direito coletivo, interdependente de todos os direitos humanos, fundado em justiça social, sustentabilidade e democracia.

A configuração desigual do espaço urbano brasileiro também é inseparável da herança liberal e da tradição jurídica que, por muito tempo, associaram exclusivamente o direito à propriedade e à liberdade individual, negligenciando a sua função social. Nesse sentido, a garantia de moradia digna exige não apenas o reconhecimento da moradia como direito fundamental, mas, também, a limitação do uso irrestrito da propriedade privada, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade (Miranda, 2019).

Maricato (2000) ressalta que a moradia precária, localizada em territórios periféricos e carentes de infraestrutura básica, é um dos principais marcadores da desigualdade social urbana. Segundo a autora, a ocupação irregular do solo, os cortiços, os loteamentos clandestinos e as favelas não são exceções, mas, ormas dominantes de acesso à moradia pelas classes populares, diante da ausência de alternativas institucionais. Essa realidade, como demonstra Santos (1993), é consequência de um processo de urbanização associado à pobreza, em que a cidade se torna o *locus* da exclusão social, repelindo os mais pobres e os empurrando para formas precárias de habitação.

Projetos de urbanização de favelas e assentamentos informais aumentaram nas últimas décadas, mas foram, em sua maioria, pontuais, incompletos e desarticulados com outras políticas urbanas. As diferenças físicas, simbólicas e jurídicas entre a cidade formal e informal persistem, dificultando a integração desses espaços ao tecido urbano (Rolnik, 2006). O *déficit* habitacional, historicamente elevado, é uma das consequências mais visíveis dessa

desigualdade. De acordo com Januzzi (2016), a concentração fundiária, os altos custos dos imóveis e a baixa renda das famílias impedem o acesso formal à moradia, empurrando milhões de brasileiros para a informalidade.

O reconhecimento jurídico do direito à moradia como direito social é um avanço importante nesse cenário. Embora a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) já previsse implicitamente esse direito ao tratar da função social da propriedade (art. 5º, XXIII; art. 182) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), somente com a Emenda Constitucional nº 26/2000 (Brasil, 2000) a moradia foi expressamente incluída no art. 6º como direito social fundamental. Posteriormente, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) instituiu instrumentos jurídicos e tributários voltados ao cumprimento da função social da propriedade, como o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo e a desapropriação por títulos da dívida pública, buscando coibir a especulação imobiliária e ampliar o acesso à terra urbanizada (Jesus, 2024). Ainda assim, como alerta Gaio (2019), a positivação do direito à cidade enfrenta o risco de ser banalizada ou até mesmo instrumentalizada para justificar políticas segregacionistas, em especial quando interesses econômicos prevalecem sobre as demandas sociais.

Bucci (2002; 2006) argumenta que os direitos sociais, como o direito à moradia, exigem ações positivas do Estado, articuladas por meio de políticas públicas capazes de enfrentar desigualdades estruturais e ampliar o acesso de grupos vulneráveis. Contudo, Shimbo (2010) destaca que a política habitacional brasileira foi capturada por uma confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro, reforçando a lógica da moradia como mercadoria e limitando a efetividade da política como instrumento de inclusão, sendo denominada pela autora como *habitação social de mercado*.

Nesse contexto, Rolnik (2015), propõe compreender o direito à moradia em sua dimensão ampliada de direito à cidade, que inclui acesso ao transporte, saneamento, equipamentos urbanos, oportunidades de emprego e espaços de convivência. Frota (2019) complementa que o direito à cidade não pode ser confundido como políticas urbanas estatais ou marcos legais isolados, mas deve ser entendido como utopia orientadora da luta social e da construção de novas formas de sociabilidade urbana.

A efetividade do direito à moradia passa, portanto, pela construção de políticas públicas sensíveis às condições reais da população, capazes de romper com o modelo tecnocrático e fragmentado que historicamente prevaleceu no Brasil. Isso exige não apenas investimentos financeiros, mas, também, mecanismos institucionais de participação, planejamento territorial e controle social. Como destaca Bucci (2006), os direitos sociais só se

tornam realidade quando institucionalizados por políticas públicas transparentes, democráticas e comprometidas com a transformação social.

Assim, a efetividade do direito à moradia exige políticas públicas sensíveis às condições reais da população e capazes de superar o modelo fragmentado e tecnocrático que historicamente prevaleceu no Brasil. Isso implica investimentos financeiros, planejamento territorial integrado e mecanismos institucionais de participação e controle social. Mais que números de unidades entregues, é necessário avaliar quem foi incluído e quem ficou de fora das políticas habitacionais, onde os empreendimentos foram construídos e quais foram os efeitos sociais e territoriais da política, como no caso do Programa Minha Casa, Minha Vida, que constitui objeto privilegiado para essa análise crítica.

2.2.4. Política Habitacional como Política Social

A habitação deve ser compreendida, antes de tudo, como um problema social, que mobiliza interesses diversos entre atores públicos e privados. A visibilidade da habitação social deriva do fato de envolver populações em situação de exclusão econômica e social, além de atrair atenção por envolver recursos públicos, o que a torna também uma arena de disputa técnica e política (Baptista, 2001).

A primeira tentativa de centralizar e institucionalizar a política habitacional no Brasil ocorreu em 1946, com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), durante o governo de Eurico Gaspar Dutra. Nesse período, a moradia passou a ser associada à ideia de bem de consumo, e os programas voltavam-se à promoção da casa própria, principalmente por meio do financiamento via Caixas Econômicas e Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS). Embora representasse um avanço em relação à ausência de políticas estruturadas nas décadas anteriores, a atuação da FCP ainda se mostrou limitada no enfrentamento do *déficit* habitacional e na inclusão das populações de mais baixa renda (Botega, 2008).

Como destaca Bucci (2006), a política habitacional, ao igualar-se às demais políticas públicas de cunho social, deve ter como norte a realização dos direitos constitucionais. Nesse sentido, não se trata apenas de prover unidades habitacionais, mas de estruturar um conjunto articulado de ações que permitam o acesso qualificado ao espaço urbano, com infraestrutura adequada, serviços públicos, transporte, segurança e oportunidades de inclusão socioeconômica. Bucci (2006) sustenta que as políticas públicas sociais, incluindo a

habitacional, são instrumentos de concretização da Constituição e devem, portanto, obedecer a seus princípios fundamentais, como a dignidade, a igualdade e a função social da propriedade.

A literatura crítica sobre a política habitacional brasileira tem enfatizado que, historicamente, a habitação foi tratada não como política social, mas como mecanismo de fomento ao setor da construção civil, ao crescimento econômico ou à expansão urbana. Como analisa Rolnik (2015), em diversos períodos históricos, os programas habitacionais estiveram subordinados a interesses econômicos e políticos específicos, com pouca preocupação em atender efetivamente às necessidades da população de baixa renda. A habitação social, nesse contexto, foi frequentemente relegada a soluções padronizadas, periféricas e desarticuladas de outras políticas públicas, produzindo o que a autora denomina de “urbanização da desigualdade”.

O tratamento da habitação como política social implica reconhecê-la como parte de um sistema de proteção social, em que o Estado atua para mitigar as desigualdades estruturais por meio de ações redistributivas. Isso exige que a política habitacional esteja articulada com outras políticas públicas, como assistência social, saúde, educação, mobilidade e desenvolvimento territorial. Januzzi (2016) alerta que uma política habitacional orientada exclusivamente por critérios de eficiência técnica ou desempenho econômico pode produzir resultados contrários ao seu objetivo social, caso não seja sensível aos contextos e vulnerabilidades dos beneficiários.

A abordagem da habitação como política social também exige a adoção de mecanismos de participação popular e controle social, de modo que os beneficiários não sejam tratados como meros destinatários passivos da política, mas como sujeitos de direitos, capazes de opinar, propor e fiscalizar as ações estatais. Bucci (2006) ressalta que a construção democrática das políticas públicas, especialmente no campo social, é um elemento essencial para sua legitimidade e efetividade. A ausência de instâncias participativas pode comprometer a adequação da política às necessidades reais da população e favorecer distorções, como clientelismo, exclusão e desperdício de recursos.

No Brasil, a tentativa mais ambiciosa de tratar a habitação como política social ocorreu com o Programa Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009. O programa buscou integrar subsídio habitacional, financiamento popular e produção em escala, com ênfase nas famílias de baixa renda. No entanto, como indicam Botega (2012) e Rolnik (2015), a lógica predominante foi a da produção massiva de unidades habitacionais, com protagonismo do setor privado, localização periférica e padronização de soluções, o que limitou o alcance social e

urbano do programa. Em muitos casos, o programa se afastou da proposta de política social e aproximou-se de uma política setorial com forte viés de mercado (Pinto, 2004).

A partir da leitura de Lefebvre, Amaral e Rodrigues (2020), que explicam como a cidade moderna tem sido concebida em um produto submetido à lógica do valor de troca, perdendo seu caráter de “obra” coletiva com valor de uso. Essa lógica mercantilizada do espaço urbano perpetua a dominação social por meio da fetichização do espaço, o que reforça desigualdades sociais e reduz o papel da cidade como espaço de criação e vivência cidadã.

Ao reconhecer a moradia como um direito social, a Constituição de 1988 impõe ao Estado a responsabilidade de promover políticas públicas capazes de materializar esse direito, de forma articulada e universal. O artigo 182 da Carta Magna reafirma a função social da cidade, atribuindo aos municípios o dever de ordenar o pleno desenvolvimento urbano com vistas ao bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988). Dessa forma, a política habitacional deve se alinhar aos princípios da justiça social, estruturando ações que promovam qualidade de vida, inclusão e respeito à dignidade humana (Miranda, 2019).

Portanto, a política habitacional, quando concebida como política social, deve ser guiada por critérios de equidade, universalidade, integralidade e territorialidade, articulando os direitos à moradia, à cidade e à inclusão.

2.2.5. Participação Social e Inclusão nas Políticas Habitacionais

A participação social constitui um dos pilares fundamentais para a consolidação das políticas públicas habitacionais no Brasil. Desde a Constituição Federal (Brasil, 1988), que consagrou a gestão democrática das cidades (conforme 182 e 183 da Constituição), observa-se a exigência de mecanismos institucionais capazes de assegurar o protagonismo da sociedade civil nos processos decisórios relacionados à política urbana e habitacional. A criação de conselhos, a realização de conferências nacionais e a atuação de movimentos sociais de moradia foram instrumentos centrais para a inclusão de grupos historicamente marginalizados no debate sobre o direito à moradia (Rolnik, 2015).

Do ponto de vista teórico, a inclusão social pode ser compreendida a partir de diferentes aportes. Para Sen (1999) argumenta que a inclusão social está vinculada à expansão das liberdades substantivas dos indivíduos, de modo que a moradia não seja apenas um bem físico, mas um fator que amplia capacidades e oportunidades de participação social. Em complemento, Fraser (2002) propõe o princípio da paridade de participação, que articula

redistribuição econômica e reconhecimento cultural, de forma a garantir que todos os cidadãos sejam considerados parceiros plenos na vida social. Essa dimensão é essencial para pensar as políticas habitacionais não apenas como distribuição de unidades, mas como instrumentos de reconhecimento social e integração urbana.

A perspectiva da teoria da estruturação de Giddens (1984) reforça essa análise ao compreender a habitação como prática social, que é, ao mesmo tempo, estruturada pelas políticas públicas e estruturante da vida urbana, influenciando padrões de convivência e segregação. Já Bauman (2008), ao discutir a modernidade líquida, evidencia a fragilidade dos vínculos sociais em contextos de insegurança econômica e urbanização acelerada, o que ajuda a explicar as dificuldades de consolidar políticas habitacionais de inclusão social sustentável.

No campo da participação social, a tradição habermasiana é fundamental. Para Habermans (1997), a legitimidade democrática das políticas públicas depende da possibilidade de deliberação racional em arenas públicas, nas quais cidadãos possam intervir de maneira simétrica nos processos decisórios. Essa perspectiva ilumina o papel dos conselhos, conferências e fóruns habitacionais como espaços de formação da opinião e da vontade coletiva.

No Brasil, autores como Gohn (2012) e Abers e Von Bülow (2011) destacam como os movimentos sociais urbanos se constituíram em sujeitos coletivos capazes de reivindicar moradia digna, influenciar decisões estatais e conquistar novos espaços de participação institucionalizada. Esses movimentos foram essenciais para redefinir a relação entre Estado e sociedade civil, criando uma esfera pública ampliada que articula interesses coletivos e mediação com o poder público.

A experiência do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) expôs, contudo, os limites dessa participação. Pesquisas apontam que, embora o programa tenha ampliado o acesso à moradia formal, sua concepção e execução foram fortemente marcadas pela lógica de mercado, privilegiando a negociação entre governo federal, construtoras e agentes financeiros em detrimento da participação comunitária (Cardoso; Aragão, 2013). Como observa Buonfiglio (2018), a chegada do programa muitas vezes enfraqueceu conselhos locais e desarticulou experiências incipientes de gestão democrática nos municípios. Além disso, empreendimentos periféricos e desconectados do tecido urbano limitaram a integração social dos beneficiários, contrariando a perspectiva de inclusão defendida por Sen e Fraser.

Nesse ponto, Ferreira *et. al.* (2019) destacam que a política habitacional frequentemente reforçou a segregação urbana, ao localizar grandes conjuntos em áreas distantes dos centros e mal conectadas à malha de serviços, reproduzindo padrões históricos de exclusão.

Isso reforça a necessidade de compreender a habitação em relação direta ao direito à cidade, e não como política isolada.

Por outro lado, análises como as de Rizek *et. al.* (2015) mostram que a habitação não pode ser compreendida apenas pela ótica da infraestrutura ou da lógica mercantil, mas também pela experiência cotidiana de “viver a cidade”. Os autores destacam que os conjuntos do PMCMV produzem novas formas de sociabilidade, expectativas e práticas urbanas, revelando tanto tensões quanto potencialidades de inclusão. Ao evidenciar a dimensão subjetiva e simbólica da vida nos empreendimentos, os autores reforçam a necessidade de políticas habitacionais que promovam pertencimento urbano, cidadania e acesso a oportunidades.

Ainda, Paz *et. al.* (2015) ressaltam que o trabalho social no PMCMV, quando efetivamente realizado, pode desempenhar papel decisivo para estimular a participação comunitária e fortalecer vínculos coletivos. Contudo, em muitos casos, essas ações se reduziram a exigências formais, esvaziando seu potencial emancipatório e contribuindo para a fragilidade da participação popular.

Dessa forma, a inclusão social nas políticas habitacionais não se restringe à entrega de unidades habitacionais, mas deve incorporar a inserção plena dos beneficiários no tecido urbano, assegurando acesso a serviços, mobilidade, segurança e oportunidades de desenvolvimento (Ferreira, 2012). Já a participação social é o instrumento que possibilita a legitimidade e a responsividade democrática dessas políticas, permitindo que as demandas reais das comunidades sejam incorporadas aos projetos (Della Costa; Di Felice, 2018).

Em síntese, a efetividade das políticas habitacionais brasileiras depende de um duplo movimento. De um lado, ampliar os mecanismos de participação social em consonância com a teoria democrática de Habermans (1992), de modo que conselhos, fóruns e conferências tenham caráter deliberativo e não apenas consultivo. De outro, fortalecer a inclusão social a partir dos aportes de Sen e Fraser, garantindo que a moradia seja vetor de cidadania, justiça social e liberdade, e não apenas um ativo imobiliário. Nesse processo, é indispensável considerar, como lembram Ferreira *et. al.* (2019), Rizek *et. al.* (2015) e Paz *et. al.* (2015), que a habitação envolve dimensões estruturais, territoriais e subjetivas, devendo ser pensada como política urbana integrada, capaz de construir pertencimento e reduzir desigualdades.

2.2.6. Programas Habitacionais e Foco nos Beneficiários

A análise dos programas habitacionais brasileiros revela que, historicamente, o foco no beneficiário – entendido com sujeito de direitos – nem sempre foi a prioridade da política pública. Ao contrário, o desenho institucional, os critérios de seleção, os modelos de financiamento e a localização dos empreendimentos muitas vezes atenderam mais aos interesses do setor produtivo, às lógicas burocráticas do Estado ou aos imperativos macroeconômicos do que às necessidades concretas da população mais vulnerável.

Com o golpe militar de 1964, foi criado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), cuja missão formal era estimular a construção de habitações de interesse social, especialmente para a população de menor renda. Apesar de seu discurso inicial, o BNH logo passou a operar sob uma lógica que privilegiava a transferência de recursos públicos para agentes privados do setor imobiliário, configurando-se como um sistema que dinamizava a economia, mas se afastava da finalidade social de superação do *déficit* habitacional (Botega, 2008).

Ainda nos primeiros anos de sua existência, o BNH revelou contradições estruturais. Mesmo com capacidade de arrecadação expressiva, mostrou-se ineficiente para atender às demandas habitacionais populares. O fracasso do BNH deveu-se à lógica que orientava suas operações: os recursos públicos eram intermediados por agentes privados, com forte alinhamento aos interesses do capital imobiliário. Com isso, o programa se distanciava de sua função social e se consolidava como mais um instrumento de valorização de capital, contribuindo para a mercantilização do acesso à moradia (Botega, 2008).

Durante o período do Banco Nacional da Habitação (BNH), por exemplo, o modelo habitacional adotado pelo regime militar privilegiava a produção em larga escala e a gestão centralizada, com forte ênfase no crédito imobiliário e na formalização dos contratos, o que excluía sistematicamente as famílias sem renda estável ou vínculo formal de trabalho. Como observa Botega (2012), os programas desse período estavam voltados prioritariamente para as classes médias assalariadas, deixando de fora milhões de famílias de baixa renda, que continuaram a recorrer à autoconstrução e à ocupação informal de terrenos urbanos.

A Constituição Federal de 1988 também definiu como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção de programas habitacionais e de saneamento básico, estabelecendo uma obrigação compartilhada de enfrentamento do *déficit* habitacional (Brasil, 1988). O direito à moradia passou a ser, sobretudo após a Emenda

Constitucional nº 26/2000, um direito social expresso no artigo 6º da Constituição, o que reforça a necessidade de atuação efetiva e coordenada dos entes federativos, não podendo o seu cumprimento ficar à mercê da discricionariedade política ou da limitação orçamentária (Miranda, 2019).

Essa exclusão se perpetuou mesmo em contextos democráticos. Apesar dos avanços legais promovidos pela Constituição de 1988 e pela promulgação do Estado da Cidade (Brasil, 2001), as políticas habitacionais continuaram a reproduzir modelos de produção habitacional pouco sensíveis ao perfil social dos beneficiários. Conforme destaca Rolnik (2015), os programas habitacionais no Brasil tradicionalmente enxergam os beneficiários como objetos da política, e não como sujeitos com voz, história e necessidades específicas. Isso se expressa, por exemplo, na padronização das unidades habitacionais, na alocação dos empreendimentos em áreas periféricas e na ausência de escuta qualificada na formulação de projetos.

No entanto, o foco nos beneficiários não é apenas uma questão ética ou social: trata-se de um pressuposto metodológico e político fundamental para a eficácia e a efetividade da política pública. Como adverte Januzzi (2016), programas que ignoram o perfil de seus destinatários correm o risco de produzir resultados insatisfatórios, gerar resistências ou mesmo aprofundar desigualdades. Políticas habitacionais devem ser desenhadas com base em diagnósticos sociais territorializados, que considerem gênero, raça, estrutura familiar, renda, acesso a equipamentos urbanos e vínculos comunitários.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), buscou responder parcialmente a esse desafio ao criar faixas de renda diferenciadas e estabelecer critérios para a priorização de grupos vulneráveis, como mulheres chefes de família, pessoas com deficiência, idosos e moradores de áreas de risco. Segundo Botega (2012), o PMCMV representou uma inovação ao combinar subsídio habitacional direto com produção habitacional subsidiada e financiamento acessível para famílias de baixa renda, com destaque para a faixa 1, voltada a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (valores da época).

No entanto, apesar dos avanços, o programa enfrentou críticas quanto à real centralidade dos beneficiários na concepção e execução da política. Rolnik (2015) argumenta que a lógica dominante no PMCMV foi a produção em massa, com protagonismo das construtoras e pouca margem para a participação dos futuros moradores. Os critérios de seleção foram definidos de forma centralizada e, muitas vezes, opacos, gerando dúvidas quanto à transparência e à adequação social dos empreendimentos. Além disso, muitos beneficiários foram deslocados para áreas periféricas, sem acesso a transporte, saúde, educação ou

oportunidades de trabalho, o que comprometeu ainda mais o potencial de transformação social da política.

A eficácia da política habitacional depende da articulação entre política fundiária, financiamento habitacional e estrutura institucional. Sem esse tripé, a simples injeção de recursos pode gerar especulação e encarecer o acesso à terra. Programas como o Papel Passado e os Planos Diretores Participativos buscaram garantir o direito à moradia e à regularização fundiária em áreas populares (Maricato, 2006).

Outro problema recorrente é a falta de acompanhamento pós-ocupação, o que revela a ausência de uma política habitacional com foco no ciclo completo da moradia. Como observa Bucci (2006), a política pública deve incorporar instrumentos de monitoramento contínuo e de participação ativa dos usuários, de modo que o direito à moradia não se esgote na entrega da chave, mas que realize plenamente ao longo do tempo, garantindo condições dignas de habitação e de vida urbana.

A adoção de um enfoque centrado no beneficiário implica, portanto, uma mudança de paradigma na formulação e gestão das políticas públicas, isso exige não apenas critérios mais justos de seleção e localização, mas, também, mecanismos de participação, escuta, avaliação qualitativa e empoderamento comunitário (Barcella; Melazzo, 2020). O beneficiário deve deixar de ser tratado como um dado estatístico e passa a ser reconhecido como sujeito político, portador de saberes, necessidades e aspirações legítimas. Dessa forma, o foco nos beneficiários não é um detalhe técnico, mas o núcleo da legitimidade e da efetividade da política habitacional.

2.2.7. Acesso à Moradia e Desenvolvimento Urbano

A política habitacional não deve ser concebida de forma isolada, como um setor apartado da dinâmica urbana, mas como parte indissociável de um projeto de cidade. O acesso à moradia digna está diretamente relacionado ao modelo de desenvolvimento urbano adotado, sendo este um fator determinante na promoção ou na negação de direitos (Maricato, 2006). A localização da moradia, sua integração com a malha urbana, o acesso a equipamentos públicos, o transporte, o emprego e a infraestrutura são elementos que condicionam não apenas a qualidade da habitação, mas a qualidade de vida como um todo.

Segundo Maricato (2000), o desenvolvimento urbano brasileiro ocorreu de forma excludente e segregadora, promovendo um tipo de urbanização no qual a moradia dos mais pobres se localiza em zonas distantes, desprovidas de serviços e marcadas por insegurança e

informalidade. Para a autora, o acesso à moradia se tornou, na prática, uma permissão para viver à margem da cidade formal, sem acesso pleno aos benefícios da urbanização. Esse modelo consolidou-se com base em decisões estatais – ou na sua omissão – que reforçaram a lógica de valorização fundiária, privilegiando os interesses do capital imobiliário e marginalizando os mais vulneráveis.

A produção habitacional no Brasil, sobretudo aquela voltada à população de baixa renda, tem reproduzido historicamente um padrão periférico e estigmatizando. Como aponta Rolnik (2015), as políticas habitacionais do país, inclusive o Programa Minha Casa, Minha Vida, mantiveram a lógica de produção de moradias em áreas afastadas dos centros urbanos, sem articulação com políticas de mobilidade, saneamento e desenvolvimento econômico local. O resultado foi a criação de grandes conjuntos habitacionais homogêneos, que frequentemente enfrentam problemas de infraestrutura, segurança e isolamento social.

Esse padrão contraria os princípios da função social da cidade e da propriedade, previstos no art. 182 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e reafirmados pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), os quais estabelecem que a política urbana deve garantir o acesso de todos à cidade e à propriedade urbana adequada. A moradia, nesse contexto, não pode ser entendida como um fim em si mesma, mas como porta de entrada para a cidadania plena. Como sustenta Bucci (2006), a política habitacional deve estar articulada com a política urbana, sob pena de gerar soluções aparentes que não transformam as condições reais de exclusão social.

A articulação entre moradia e cidade também é essencial para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável, que pressupõe equilíbrio entre inclusão social, crescimento econômico e preservação ambiental. Botega (2012) argumenta que a política habitacional brasileira ainda carece de uma abordagem integrada, que considere os impactos urbanos e territoriais da produção habitacional e sua contribuição para o desenvolvimento local. A ausência dessa perspectiva tem contribuído para a criação de novos bolsões de pobreza e vulnerabilidade, ao invés de promover inclusão e integração territorial.

Lefebvre (1999) propõe que a sociedade urbana deve ser entendida como um processo em construção, ainda não plenamente percebido ou compreendido. Ele desafia a visão tradicional e limitada da cidade como mero reflexo da industrialização ou da racionalidade estatal, e defende que o urbano é um campo dinâmico, onde se entrelaçam múltiplas dimensões sensoriais, simbólicas e sociais. Sua proposta de uma “revolução urbana” aponta para a necessidade de ressignificação da cidade como espaço de criação e transformação coletiva.

A efetivação do direito à moradia, portanto, passa necessariamente por sua vinculação ao planejamento urbano e à gestão democrática da cidade. Isso inclui a adoção de instrumentos legais que possibilitem a regularização fundiária, o adensamento em áreas centrais, o uso social da terra urbana e a participação dos moradores na definição das prioridades locais. Rolnik (2015) enfatiza que uma política habitacional transformadora deve subverter a lógica da expulsão dos pobres para as periferias, garantindo-lhes lugar no centro da vida urbana.

Dessa forma, deve-se observar que o mercado imobiliário brasileiro deve ser compreendido como um espaço econômico estratégico de valorização do capital, onde a terra urbana transforma-se em ativo financeiro, funcionando como instrumento de acumulação sincronizado com as dinâmicas do capital financeiro. Longe de ser um conjunto espontâneo de trocas, esse mercado opera a partir de determinações históricas e estruturais, que revelam sua crescente autonomia e complexidade dentro do próprio capitalismo contemporâneo (Melazzo, 2013).

Nesse sentido, o Programa Minha Casa, Minha Vida – apesar de sua escala e alcance – enfrentou críticas consistentes quanto à sua limitada integração com a política urbana e à baixa qualidade urbanística dos empreendimentos. Muitos projetos foram implantados em áreas distantes dos centros urbanos, sem infraestrutura adequada, o que comprometeu o acesso aos direitos urbanos e agravou a segregação socioespacial. A ausência de diálogo com os planos diretores municipais e a frágil articulação federativa também limitaram o impacto a política sobre o desenvolvimento urbano.

Conforme aponta Bucci (2006), a construção de uma política habitacional que contribua para o desenvolvimento urbano exige capacidade de coordenação intergovernamental, integração intersetorial e controle democrático da política, com participação ativa dos cidadãos na definição dos rumos da cidade. Isso implica reconhecer que moradia, território e urbanidade são dimensões indissociáveis da justiça social e que a política habitacional só cumpre seu papel se for parte de um projeto de cidade justa, democrática e inclusiva.

2.2.8. Habitação Popular e Segregação Socioespacial

A produção de habitação popular no Brasil, ao longo do século XX e início do século XXI, tem estado diretamente associada à reprodução da segregação socioespacial nas cidades brasileiras. Essa segregação se manifesta pela separação física, econômica e simbólica

entre diferentes grupos sociais, marcada por territórios desiguais quanto ao acesso à infraestrutura, aos serviços públicos, às oportunidades e ao exercício pleno da cidadania urbana.

Maricato (2000) analisa que a segregação urbana não é um fenômeno natural ou inevitável, mas o resultado de decisões políticas, econômicas e jurídicas que moldaram as cidades com base em interesses de classe. A autora afirma que o processo de urbanização brasileiro produziu cidades que funcionam por meio de um “duplo circuito”: um formal, legalizado e integrado à dinâmica econômica dominante; e outro informal, onde vivem as populações pobres, com acesso precário ou inexistente a direitos urbanos básicos. Assim, a política habitacional, quando mal concebida ou desarticulada das demais políticas urbanas, pode reforçar os mecanismos de exclusão territorial em vez de combatê-los.

Essa constatação é especialmente evidente na forma como o Estado historicamente conduziu a produção de habitação popular. Como mostra Botega (2012), os grandes conjuntos habitacionais voltados à população de baixa renda foram, majoritariamente, implantados em áreas periféricas, desvalorizadas, distantes dos centros econômicos e desprovidos de infraestruturas. Esse modelo, baseado na lógica da terra barata e da produção em massa, reproduz um padrão de urbanização excludente, em que a moradia é garantida às custas da expulsão dos mais pobres para as margens da cidade.

Harvey (2008) argumenta que as políticas urbanas nas sociedades capitalistas são moldadas pela lógica da acumulação do capital, que transforma a cidade e a qualidade de vida urbana em mercadorias. Esse processo de mercantilização do espaço urbano resulta em exclusão social, gentrificação e reestruturações violentas, frequentemente direcionadas contra os mais pobres. O direito à cidade, portanto, é restrito a uma elite econômica e política, sendo necessário um movimento coletivo que democratize esse direito e promova uma urbanização inclusiva e socialmente justa.

O Programa Minha Casa, Minha Vida, apesar de seu inegável alcance em termos de unidades habitacionais entregues, não rompeu com esse paradigma. Conforme argumenta Rolnik (2015), os empreendimentos do PMCMV – especialmente aqueles voltados à faixa 1, de menor renda – foram frequentemente construídos em terrenos periféricos, sem conexão com redes de transporte, equipamentos públicos ou centralidades urbanas. Além disso, a padronização arquitetônica e a escala massiva da produção resultaram em espaços urbanos homogêneos, isolados e pouco integrados à malha urbana. Isso gerou uma nova forma de segregação institucionalizada, embora formalmente legalizada e promovida pelo próprio Estado.

Essa segregação, além de territorial, é também social e simbólica. Como observa Bucci (2006), a política habitacional deve ser compreendida com parte de um sistema de realização de direitos fundamentais, e não como mera entrega de bens. Quando a política se reduz à produção física de moradia, sem considerar a integração urbana, a diversidade socioterritorial e os processos de pertencimento, ela pode produzir novas formas de vulnerabilidade, tais como: o isolamento, a estigmatização e a violência urbana.

Januzzi (2016) alerta que a segregação também compromete a efetividade das políticas sociais, pois dificulta o acesso das populações vulnerabilizadas a outros direitos fundamentais, como saúde, educação, trabalho e segurança. O território torna-se, assim, um vetor de ampliação das desigualdades, reforçando ciclos de pobreza e exclusão. Isso demonstra a urgência de se pensar a política habitacional como parte de um projeto de justiça urbana, em que a moradia não seja apenas um abrigo físico, mas um instrumento de inclusão, integração e promoção da equidade.

Enfrentar a segregação socioespacial exige, portanto, revisão profunda dos critérios de localização, planejamento e financiamento da habitação popular, além de incorporar instrumentos de regulação fundiária, uso social da terra e democratização do acesso aos espaços urbanos valorizados. Como aponta Rolnik (2015), a política habitacional deve contribuir para a democratização da cidade, e não para sua fragmentação. Isso requer ações afirmativas, transparência, articulação intersetorial e participação popular efetiva na formulação, gestão e avaliação das políticas públicas.

A década de 1990 marcou uma inflexão nas políticas habitacionais brasileiras, com o avanço do ideário neoliberal. O governo Collor extinguiu o Ministério do Interior, transferindo os programas habitacionais para o Ministério da Ação Social. Entre as iniciativas desse período destacou-se o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção emergencial de milhares de moradias por meio de empreiteiras privadas. No entanto, o programa fracassou em cumprir suas metas e prazos, e sua execução manteve a tônica de subordinação ao capital imobiliário, aprofundando a crise habitacional em um cenário onde mais da metade das famílias com déficit de moradia recebia até dois salários-mínimos (Botega, 2008).

O processo de expansão urbana contemporâneo é intencionalmente conduzido por agentes do mercado imobiliário, que atuam com base em estratégias fundiárias para direcionar a valorização seletiva de determinadas áreas. Ao promover empreendimentos com conteúdos

distintos e voltados a segmentos econômicos específicos, esses agentes moldam o uso do solo urbano, aprofundando a segregação espacial e social (Barcella; Melazzo, 2020).

Em suma, a produção de habitação popular, quando dissociada do projeto de cidade e das condições de acesso urbano pleno, pode reforçar a segregação socioespacial e a exclusão social. Uma política habitacional comprometida com os princípios constitucionais e com a promoção dos direitos humanos deve ter como objetivo inverter essa lógica histórica, assegurando moradia com urbanidade, centralidade e dignidade para todos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta parte, serão apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa, que tem como proposta o desenvolvimento de recomendações e/ou aprimoramentos ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A fim de tornar a presente pesquisa coerente, esta será delineada conforme a classificação proposta por Collis e Hussey (2005). A **Tabela 01**, a seguir, detalha os elementos dessa classificação.

Tabela 01 – Tipos de Pesquisa

Tipo de pesquisa	Base de classificação
Pesquisa exploratória, descritiva, analítica ou preditiva	Objetivos da pesquisa
Pesquisa quantitativa ou qualitativa	Processo da pesquisa
Pesquisa dedutiva ou indutiva	Lógica da pesquisa
Pesquisa aplicada ou básica	Resultado da pesquisa

Fonte: Collis e Hussey (2005, p. 23)

A presente dissertação é definida, quanto ao seu resultado, como sendo aplicada, pois se refere a uma problemática atual e, provavelmente, incluirá recomendações para o aprimoramento da política habitacional brasileira com base nos resultados da pesquisa. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa aplicada pode ser citada como aquela capaz de gerar conhecimentos que serão aplicados para solucionar problemas específicos.

Na parte dos objetivos, esta pesquisa é caracterizada como descritiva, pois “os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira sobre eles, ou seja, os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, mas não são manipulados pelo pesquisador” (Prodanov; Freitas, 2013, p. 52).

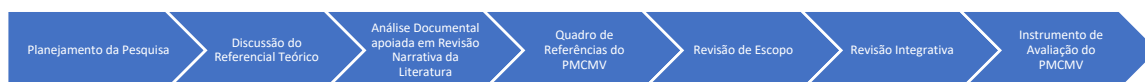
Quanto à forma de abordagem do problema, classifica-se como mista, ou seja, Quali-Quantitativa. Segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013), a abordagem quantitativa se caracteriza de um conjunto de processos sequenciados e emprega a coleta de dados para testar hipóteses. Esse método se baseia na medição com base em números e na análise estatística para determinar padrões e provar teorias. No enfoque qualitativo, a coleta e a análise de dados não possuem medição numérica, e a ação investigativa se move nos dois sentidos, pois a sequência nem sempre é a mesma, variando conforme cada estudo. Além disso, é possível apresentar perguntas e hipóteses antes, durante e depois da coleta e análise dos dados, enquanto no método quantitativo as perguntas e hipóteses devem vir antes. Ressalta-se que essas abordagens não são

contrárias e, sim, complementares, de maneira que a pesquisa que utiliza método misto, quali-quantitativo, realiza coleta, análise e discussão conjunta dos dados coletados, buscando assim, uma maior compreensão do caso em estudo (Sampieri; Collado; Lucio, 2013). Bardin (2011) reforça que a abordagem qualitativa busca interpretar os significados das mensagens, por meio de uma análise sistemática do conteúdo, sendo especialmente útil para compreender fenômenos sociais em profundidade.

Em se tratando da lógica de pesquisa, o método científico utilizado é classificado como dedutivo. O método dedutivo utiliza um raciocínio decrescente, indo de uma análise do problema de forma geral para o particular (específico). Por fim, considerando os procedimentos técnicos para elaboração da pesquisa, realizou-se inicialmente uma revisão narrativa da literatura e, posteriormente, análise documental dos instrumentos normativos do PMCMV. A revisão narrativa será desenvolvida com base em material já publicado, como livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, trabalhos de conclusão de curso, páginas da internet, entre outros (Gil, 2002; Prodanov; Freitas, 2013).

Nesse sentido, a pesquisa foi dividida em sete etapas, conforme ilustrado pela **Figura 01**, as quais serão detalhadas a seguir:

Figura 01 – Percurso metodológico



Fonte: Elaboração própria (2026)

Os detalhes na **Tabela 02**, abaixo, mostram as fases do procedimento metodológico, apresentados na **Figura 01**.

Tabela 02 – Detalhamento metodológico

Fase	Descrição	Item
Planejamento da Pesquisa	Definição do problema, delimitação temática, escolha do objeto, formulação dos objetivos e estabelecimento da abordagem metodológica.	3.1
Discussão do Referencial Teórico	Levantamento de títulos acadêmicos sobre os seguintes eixos temáticos: (1) Políticas públicas; e (2) Política habitacional brasileira.	3.2
Análise Documental apoiada em Revisão Narrativa da Literatura	Análise dos decretos, leis, portarias e atos normativos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) com literatura acadêmica sobre o programa.	3.3
Quadro de Referências	Proposta do quadro de referências do PMCMV.	3.4
Revisão de Escopo	Mapeamento dos resultados do PMCMV.	3.5
Revisão Integrativa	Sistematização dos achados dos estudos e a proposição de marcadores.	3.6
Instrumento de Avaliação do PMCMV	Apresentação de instrumento de avaliação do PMCMV.	3.7

Fonte: Elaboração própria (2026)

3.1. Planejamento da Pesquisa

O planejamento da pesquisa consistiu em uma etapa fundamental para a delimitação clara dos elementos que compõem a estrutura do estudo, articulando os fundamentos teóricos, os procedimentos metodológicos e os objetivos a serem alcançados. Esta fase envolveu: (i) a definição e delimitação dos temas e da problemática da pesquisa; (ii) a escolha do objeto empírico e teórico; (iii) a formulação dos objetivos geral e específicos; e, (iv) a estruturação dos procedimentos metodológicos a serem adotados ao longo da investigação.

A problemática que orienta o estudo busca responder à seguinte questão central: quais são os resultados apontados pelos estudos acadêmicos sobre a avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no período de 2019 a 2024?

O objeto da pesquisa é o PMCMV como política pública de habitação de interesse social, analisado sob a perspectiva de sua implementação prática e dos seus efeitos produzidos, a partir de uma análise da avaliação do programa.

O objetivo geral do trabalho é avaliar a efetividade do PMCMV a partir da observação de seu impacto sobre a avaliação do programa. Para isso, foram definidos três

objetivos específicos: (1) identificar qual o material existente na literatura sobre o PMCMV, sistematizando-o; (2) analisar a avaliação do PMCMV no material proposto, após critérios de filtragem; e, (3) propor recomendações para o aprimoramento da política habitacional à luz dos achados da pesquisa.

Quanto à abordagem metodológica, o estudo adota um enfoque qualitativo e exploratório, fundamentado na revisão de escopo da literatura acadêmica produzida entre os anos de 2019 e 2024. A seleção dos estudos considera critérios explícitos de inclusão (trabalhos com dados empíricos sobre o PMCMV e seus beneficiários) e exclusão (estudos teóricos ou genéricos sem abordagem direta sobre os efeitos do programa). A hipótese que guia a investigação é que, embora o PMCMV tenha se consolidado como uma das maiores políticas de provisão habitacional do país, ele apresenta fragilidades em sua efetividade social, sobretudo devido à fragmentação na execução regional, à ausência de articulação intersetorial e à limitação de mecanismos de escuta ativa dos beneficiários enquanto sujeitos da política

3.2 Discussão do Referencial Teórico

A segunda etapa da pesquisa consistiu na realização do referencial teórico, com o objetivo de mapear e sistematizar a produção científica existente sobre as políticas públicas e as políticas públicas habitacionais no Brasil. Essa fase teve por finalidade construir a base teórica necessária para o desenvolvimento do referencial analítico do estudo.

Inicialmente, foram realizados fichamentos analíticos de todas as obras relevantes coletadas, com atenção especial à identificação completa das fontes, à sistematização dos principais conceitos, às contribuições teóricas centrais e à avaliação crítica das abordagens adotadas pelos autores. A metodologia aplicada seguiu a lógica de um processo reflexivo e interpretativo, visando não apenas à reprodução do conteúdo, mas à compreensão aprofundada dos fundamentos teóricos subjacentes aos temas investigados.

O processo de leitura foi guiado por uma abordagem de desconstrução e fragmentação das informações (unitarização), que possibilitou a organização dos dados em unidades significativas e interpretativas. Em seguida, essas unidades foram submetidas à categorização temática, com base em critérios de afinidade conceitual, permitindo a construção de uma matriz teórica estruturada.

A última etapa desta fase consistiu na elaboração do metatexto, entendido como a síntese crítica e interpretativa das categorias consolidadas. O metatexto possibilitou a

integração entre os achados teóricos e os objetivos da pesquisa, funcionando como elo entre a base conceitual e a análise empírica posterior. A partir dele, foi construído o sumário da presente pesquisa, respeitando a coerência interna entre os capítulos/seções, a progressividade lógica da argumentação e o alinhamento entre problema, hipótese, objetivos e metodologia.

Do ponto de vista teórico, o referencial foi estruturado com base em dois pilares principais: (1) a abordagem jurídico-institucional das políticas públicas, conforme proposto por Bucci (2002), Coutinho (2013) e Schmidt (2018); e, (b) as teorias sobre habitação urbana, e seus reflexos na política habitacional brasileira.

Assim, esta etapa permitiu consolidar os marcos teóricos fundamentais que orientarão a análise dos dados coletados, conferindo robustez conceitual à interpretação dos resultados e às recomendações formuladas ao final do estudo.

3.3 Análise Documental apoiada em Revisão Narrativa da Literatura

A terceira etapa da pesquisa consistiu em uma análise documental apoiada em revisão narrativa da literatura. Essa fase teve como propósito estruturar a base conceitual do estudo, alinhando as teorias jurídicas e as políticas públicas ao objeto empírico da pesquisa, qual seja, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Paralelamente, foi realizada a pesquisa documental, caracterizada pelo uso de materiais que ainda não foram objeto de sistematização analítica formal, mas que possuem relevância para os objetivos da pesquisa (Gil, 2022). Essa abordagem abrangeu a coleta de documentos normativos — como leis, decretos, portarias, medidas provisórias e atos administrativos — que regulamentam o PMCMV, além de relatórios institucionais, publicações governamentais, pareceres técnicos e outros documentos oriundos de órgãos públicos e instituições de pesquisa.

De acordo com Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), a pesquisa documental é apropriada quando se busca compreender o contexto institucional e jurídico de políticas públicas, bem como captar dimensões práticas da sua implementação. Assim, esta etapa permitiu não apenas a reconstrução da trajetória normativa do PMCMV, mas, também, a contextualização das ações estatais a ele vinculadas.

Ato contínuo, foi realizado uma revisão narrativa da literatura sobre o PMCMV. Esta revisão compreendeu a coleta, análise e interpretação de textos acadêmicos previamente publicados — como livros, artigos científicos, dissertações, teses e publicações técnicas —

disponíveis em bases de dados confiáveis e em fontes digitais e físicas. Trata-se de uma etapa essencial para a compreensão do estado da arte sobre o objeto investigado, bem como para a identificação de lacunas teóricas e tendências metodológicas, conforme destaca Fonseca (2002). Nesta pesquisa, a revisão da literatura concentrou-se exclusivamente em estudos empíricos realizados em diversas regiões do Brasil, com o objetivo de identificar e analisar os impactos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) apontados nessas investigações.

3.4 Quadro de Referências

A quarta etapa da pesquisa consistiu na construção de um quadro de referências do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de organizar, de forma sistematizada, os principais elementos jurídico-institucionais que caracterizam a política pública em análise. Esse quadro foi elaborado com base na metodologia proposta por Maria Paula Dallari Bucci (2015), com a inclusão de outros critérios considerados, ao longo da pesquisa, relevantes para o PMCMV.

A proposta metodológica da autora orienta a elaboração de um quadro analítico que articula os fundamentos jurídicos, os objetivos declarados, os instrumentos de ação e os sujeitos institucionais envolvidos na política pública, considerando também os marcos normativos e os mecanismos de governança. Dessa forma, o quadro elaborado nesta etapa buscou identificar os seguintes eixos estruturantes do PMCMV: a) nome oficial do programa de ação; b) gestão governamental; c) base normativa; d) gentes governamentais; e) agentes não governamentais; f) mecanismos jurídicos de articulação; g) público-alvo (beneficiários); h) dimensão econômico-financeira do programa; i) estratégia de implantação; j) funcionamento efetivo do programa; k) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional; l) resultados pretendidos; m) resultados observados; n) arranjos de governança; e o) capacidade institucional.

Essa sistematização permitiu delinear as primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional do PMCMV, contribuindo para o aprofundamento da análise crítica da política habitacional a partir das categorias do Direito Público e das teorias das políticas públicas. O quadro de referências, portanto, serviu como uma base analítica preliminar, orientando as etapas posteriores da pesquisa e possibilitando o reconhecimento de eventuais lacunas, contradições e potencialidades na configuração normativa e institucional do programa.

3.5. Revisão de Escopo: Protocolo e Definição do *Corpus*

Inicialmente, impõe-se distinguir a revisão integrativa da revisão sistemática, tendo em vista que ambas se orientam por pressupostos metodológicos distintos e atendem a finalidades específicas no campo da produção científica. A revisão sistemática caracteriza-se pela adoção de protocolos rigorosamente estruturados, frequentemente previamente registrados, com critérios altamente padronizados de busca, seleção e avaliação crítica dos estudos, podendo, inclusive, culminar na síntese quantitativa dos resultados por meio de meta-análise.

Em contraste, a revisão integrativa apresenta maior flexibilidade metodológica, permitindo a incorporação de diferentes tipos de produção científica — empírica, teórica e documental — com vistas à construção de uma compreensão ampliada e crítica do fenômeno investigado. Trata-se, portanto, de abordagem particularmente adequada a objetos complexos e interdisciplinares, que demandam a articulação de múltiplas perspectivas analíticas.

No presente trabalho, a opção pela revisão integrativa justifica-se pela natureza do objeto de estudo — o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) —, situado na interface entre o Direito e as Políticas Públicas, o que exige a conjugação de análises jurídico-normativas, institucionais e empíricas. Tal característica inviabiliza a adoção de critérios estritamente homogêneos de comparação entre os estudos, como requer a revisão sistemática.

Com efeito, a heterogeneidade da literatura disponível sobre o PMCMV, no que se refere aos métodos, objetos e enfoques analíticos, dificulta a aplicação de protocolos rígidos e comparáveis, próprios das revisões sistemáticas. Nesse cenário, a revisão integrativa revela-se mais adequada, na medida em que possibilita a síntese crítica de evidências diversas, sem comprometer a complexidade do fenômeno analisado.

Ademais, no âmbito do campo jurídico, a revisão integrativa mostra-se especialmente pertinente, por viabilizar a incorporação de análises normativas, institucionais e críticas, que frequentemente não se enquadram nos parâmetros tradicionais das revisões sistemáticas, historicamente mais difundidas em áreas como as ciências da saúde.

Dessa forma, ainda que não se trate de uma revisão sistemática, a presente pesquisa preserva sua validade e relevância científica ao adotar procedimentos metodológicos transparentes, critérios consistentes de seleção e análise dos estudos, bem como uma abordagem rigorosa na construção da síntese crítica, em consonância com seus objetivos exploratórios e analíticos.

Nesse sentido, quinta etapa, correspondente à revisão de escopo, será conduzida em conformidade com as diretrizes do *Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses extension for Scoping Reviews* (PRISMA-ScR), protocolo internacionalmente reconhecido para a elaboração e registro de revisões de escopo. A adoção do PRISMA-ScR é fundamental para garantir rigor metodológico, transparência e reprodutibilidade, permitindo que outros pesquisadores compreendam, replique e validem o percurso metodológico desta investigação.

Além disso, o protocolo foi registrado¹ no *Open Science Framework* (OSF), na língua inglesa, plataforma de ciência voltada ao arquivamento público de pesquisas, assegurando a rastreabilidade de eventuais alterações metodológicas e fortalecendo a credibilidade acadêmica do estudo.

O protocolo contempla inicialmente as informações administrativas: título da revisão (Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida (2019-2024), identificação do tipo de estudo (revisão de escopo e integrativa), registro previsto no OSF, autoria (pesquisadora principal e orientador) e apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), sem qualquer interferência na metodologia adotada.

Na introdução do protocolo, a justificativa está centrada na relevância do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) como principal política habitacional brasileira voltada à redução do déficit habitacional e promoção da moradia digna. A questão de pesquisa da revisão de escopo foi estruturada pela estratégia PCC (População, Conceito e Contexto), que organiza os elementos centrais da revisão: (i) População: Programa Minha Casa, Minha Vida; (ii) Conceito: Avaliação e análise de desenho, de processo ou de resultado desta política pública; (iii) Contexto: português ou inglês, entre 2019 e 2024.

A pergunta estruturada permite uma pesquisa ingênua (*naive research*). Essa primeira estratégia é útil para que, a partir dela, novos queries, mais refinados, possam se construídas. Logo, a pergunta da revisão de escopo é: Qual é a literatura especializada produzida sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, voltada à avaliação e à análise de desenho, de processo ou de resultado desta política pública, produzida no Brasil, em português ou inglês, entre 2019 e 2024?

¹ <https://archive.org/details/osf-registrations-qam9b-v1>

Quadro 01 – Elementos da Pergunta Estruturada da Revisão de Escopo

P (População)	Programa Minha Casa, Minha Vida
C (Conceito)	Avaliação e análise de desenho, de processo ou de resultado desta política pública
C (Contexto)	Português ou inglês, entre 2019 e 2024
Elaboração própria (2026)	

No que se refere aos métodos, foram estabelecidos os seguintes critérios de elegibilidade: inclusão dos estudos empíricos e análises científicas sobre o PMCMV, publicados entre 2019 e 2024, em português ou inglês, abrangendo artigos, dissertações, teses e relatórios técnicos, nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas. Serão excluídas publicações fora desse período temporal ou que não tratem do PMCMV.

O recorte temporal está limitado aos anos de 2019 a 2024, justificado em razão do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) já estar em sua 4ª fase, buscando, então, realizar a análise das fases mais recentes do programa. Em 2020, foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), que trouxe ajustes nos critérios de financiamento e priorização, mas foi criticado por reduzir o alcance social da política. Em 2023, com a retomada do PMCMV, buscou-se resgatar diretrizes voltadas ao público de baixa renda, ampliar a participação de Estados e Municípios e integrar a política habitacional a investimentos em infraestrutura urbana e inclusão social. Esclarece-se, ainda, que há a inclusão de artigos escritos em língua estrangeira (inglesa, por exemplo), já que se trata de um programa brasileiro por si só e pesquisas estrangeiras sobre o programa veem a somar na coleta dos artigos científicos.

A limitação às áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas, considerando que o objeto de estudo possui caráter interdisciplinar, abrangendo dimensões jurídicas, sociais, econômicas e institucionais das políticas públicas habitacionais. Essa delimitação concentra produções que analisam o PMCMV sob perspectivas relacionadas à gestão pública, governança, planejamento urbano, direitos sociais e redução das desigualdades, aspectos diretamente vinculados aos objetivos desta pesquisa.

As fontes de informações selecionadas compreendem bases de dados amplamente reconhecidas pela comunidade científica: *SciELO*, *Scopus*, Periódicos CAPES, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e *Google Acadêmico*. A estratégia de busca será conduzida a

partir das palavras-chave definidas na pergunta estruturada, aplicadas em cada uma das plataformas mencionadas, conforme detalhado no **Quadro 02**.

Quadro 02 – Chaves utilizadas na Revisão de Escopo por Plataforma

<i>Scielo</i>	“minha casa minha vida” OR "minha casa, minha vida" OR "programa minha casa minha vida" OR MCMV OR PMCMV OR MCMV OR "casa verde e amarela" OR PCVA) OR ("habitação de interesse social" OR "política habitacional" OR "programa habitacional" OR "habitação popular”.
<i>Scopus</i>	TITLE-ABS-KEY (("minha casa minha vida" OR "minha casa, minha vida" OR "programa minha casa minha vida" OR MCMV OR PMCMV OR "casa verde e amarela" OR PCVA) OR ("habitação de interesse social" OR "política habitacional" OR "programa habitacional" OR "habitação popular")) AND (LIMIT-TO (PUBYEAR , 2019) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2020) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2021) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2022) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2023) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2024)) AND (EXCLUDE (SUBJAREA , "IMMU") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MEDI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "BIOC") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "AGRI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "ENVI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "ENGI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "COMP") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "CHEM") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "NEUR") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "PHAR") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "CENG") OR EXCLUDE

	(SUBJAREA , "EART") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "PHYS") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MULT") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MATE") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "VETE") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "ENER") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MATH") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "HEAL"))
Periódicos CAPES	(("minha casa minha vida" OR "minha casa, minha vida" OR "programa minha casa minha vida" OR "casa verde e amarela") OR ("habitação de interesse social" OR "política habitacional" OR "programa habitacional" OR "habitação popular"))
Catálogo de Teses e Dissertações CAPES	"habitação de interesse social" OR "política habitacional" OR "programa habitacional" OR "habitação popular"
Google Acadêmico	("minha casa minha vida" OR "programa minha casa minha vida" OR MCMV OR PMCMV) AND (avalia* OR "análise" OR "desenho do programa" OR desenho OR implementação OR processo OR resultados OR impacto* OR efetividade OR eficácia OR eficiência OR "auditoria de desempenho" OR evaluation OR assessment OR "program design" OR implementation OR process OR results OR outcomes OR impact* OR effectiveness OR efficiency OR "performance audit") AND (Brasil OR Brazil)

Elaboração própria (2026).

De acordo com Canto (2020), a adoção de cinco plataformas permite a realização do trabalho com boa precisão, sendo certo ainda que o *Google Acadêmico* viabiliza a captura de literatura cinzenta, que são os trabalhos não convencionais e, por isso, não indexados nas bases principais.

O gerenciamento dos registros será realizado por meio da plataforma Zotero, mediante a exportação dos arquivos em formato RIS a partir das bases de dados consultadas. Essa ferramenta será utilizada para o controle do fluxo dos estudos selecionados, indicando incluídos, excluídos, duplicados e as respectivas justificativas. O processo de seleção seguirá duas etapas: (i) leitura de títulos e resumos para triagem inicial; e (ii) leitura integral dos textos para confirmação da elegibilidade.

Assim, a definição do *corpus*, conduzida a partir do PRISMA-ScR e estruturada pela estratégia PCC, assegura que a revisão de escopo aqui proposta seja desenvolvida sob parâmetros de transparência, consistência e confiabilidade, alinhando-se às melhores práticas metodológicas internacionais e fortalecendo a legitimidade científica e social desta pesquisa.

Dessa forma, o **Quadro 03**, a seguir, ilustra a quantidade de artigos encontrados nas plataformas.

Quadro 03 – Base de Dados x Quantidade de artigos na Revisão de Escopo

Base de Dados	Quantidade de artigos
<i>SciELO</i>	153
<i>Scopus</i>	47
Periódicos CAPES	522
Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES	634
<i>Google Acadêmico</i>	649

Fonte: Elaboração própria (2026)

A partir desses dados acima apontados, será narrado o percurso metodológico em cada plataforma selecionada, considerando que, nesta revisão de escopo, foram encontrados 2.005 trabalhos.

3.5.1. *SciELO*

A etapa inicial constitui no acesso à plataforma *SciELO*², utilizando-se do seguinte booleano: ((“minha casa minha vida” OR “minha casa, minha vida” OR “programa minha casa minha vida” OR “MCMV” OR “PMCMV” OR “MCMV” OR “casa verde e amarela” OR “PCVA”) OR (“habitação de interesse social” OR “política habitacional” OR “programa habitacional” OR “habitação popular”)). Como resultado, foram identificados 319 registros.

Em seguida, foi aplicado o filtro temporal correspondente ao período de 2019 a 2024, reduzindo o total para 156 trabalhos. Posteriormente, os estudos foram importados para a plataforma Zotero, onde foram identificados três registros duplicados.

Assim, o número de trabalhos selecionados para o gerenciamento e análise das referências corresponde a 153 estudos.

3.5.2. *Scopus*

A pesquisa na base *Scopus* foi realizada por meio do portal CAPES/café com *login* institucional da Universidade Federal de Goiás (UFG). Utilizaram-se as seguintes palavras-chave nos títulos, resumos e descritores: “TITLE-ABS-KEY (("minha casa minha vida" OR "minha casa, minha vida" OR "programa minha casa minha vida" OR MCMV OR PMCMV OR "casa verde e amarela" OR PCVA) OR ("habitação de interesse social" OR "política habitacional" OR "programa habitacional" OR "habitação popular")) AND (LIMIT-TO (PUBYEAR , 2019) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2020) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2021) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2022) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2023) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2024)) AND (EXCLUDE (SUBJAREA , "IMMU") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MEDI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "BIOC") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "AGRI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "ENVI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "ENGI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "COMP") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "CHEM") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "NEUR") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "PHAR") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "CENG") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "EART") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "PHYS") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MULT") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MATE") OR EXCLUDE (

² <https://search.scielo.org/>

SUBJAREA , "VETE") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "ENER") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MATH") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "HEAL"))”.

Além disso, foram aplicados filtros do marco temporal, considerando os anos de 2019 a 2024. Como resultado, foram encontrados 47 estudos, que foram posteriormente incluídos na plataforma Zotero para organização e análise das referências.

3.5.3. Periódicos CAPES

Na base Periódicos CAPES, a busca foi realizada utilizando os seguintes descritores e operadores booleanos: ((“minha casa minha vida” OR “minha casa, minha vida” OR “programa minha casa minha vida” OR “casa verde e amarela”) OR (“habitação de interesse social” OR “política habitacional” OR “programa habitacional” OR “habitação popular”)). A pesquisa inicial resultou em 1.541 registros.

Em seguida, aplicaram-se progressivamente os filtros compatíveis com os critérios de inclusão e exclusão definidos, obtendo a seguinte redução dos resultados:

- a) Acesso aberto: visando à exequibilidade da pesquisa dentro do prazo do mestrado, optou-se por restringir-se a trabalhos de acesso gratuito, resultando em 1.239 estudos;
- b) Marco temporal (2019-2024): em conformidade com a delimitação temporal da pesquisa, o número de registros foi reduzido para 663;
- c) Área do conhecimento: a busca foi limitada às áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas, reduziu-se para 561 resultados.

Posteriormente, os estudos foram importados para a plataforma Zotero, na qual se procedeu à identificação e à remoção dos registros duplicados, resultando em um total de 522 estudos, destinados ao gerenciamento e à análise das referências selecionadas.

3.5.4. Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES

A busca inicial realizada no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES utilizou os seguintes descritores: “minha casa minha vida” OR “minha casa, minha vida” OR “programa minha casa minha vida” OR “casa verde e amarela” OR “habitação de interesse social” OR “política habitacional” OR “programa habitacional” OR “habitação popular”. O levantamento retornou 2727 resultados.

Em seguida, aplicaram-se progressivamente os filtros compatíveis com os critérios da pesquisa, obtendo-se a seguinte redução:

- a) Marco temporal (2019-2024): delimitado em razão do recorte temporal do estudo, resultando em 914 registros;
- b) Grandes Áreas Conhecimento: Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas, considerando que essas áreas contemplam abordagens jurídicas, sociais, políticas e institucionais pertinentes ao objeto de estudo, o número foi reduzido para 634 trabalhos;

Optou-se por não aplicar filtros adicionais, a fim de preservar a abrangência da busca e contemplar a diversidade temática das produções relacionadas. Assim, os 634 trabalhos selecionados foram importados para a plataforma Zotero, destinada ao gerenciamento e à análise das referências.

3.5.5. Google Acadêmico

A utilização do *Google Acadêmico* em revisões de escopo requer cautela, em virtude do elevado volume de resultados e da heterogeneidade na qualidade das publicações disponíveis. Ainda assim, a plataforma foi incorporada à pesquisa devido à sua relevância na recuperação da literatura cinzenta, especialmente por abranger trabalhos, relatórios e estudos não indexados em bases tradicionais.

Para garantir maior precisão na busca, empregaram-se filtros rigorosos na aba de pesquisa avançada, que demanda a aplicação simultânea de múltiplos critérios. Utilizou-se a seguinte combinação de termos e operadores booleanos: (“minha casa minha vida” OR “programa minha casa minha vida” OR “MCMV” OR “PMCMV”) AND (“avalia” OR “análise” OR “desenho do programa” OR “desenho” OR “implementação” OR “processo” OR “resultados” OR “impacto” OR “efetividade” OR “eficácia” OR “eficiência” OR “auditoria de desempenho” OR “evaluation” OR “assessment” OR “program design” OR “implementation” OR “process” OR “results” OR “outcomes” OR “impact” OR “effectiveness” OR “efficiency” OR “performance audit”) AND “(Brasil OR Brazil)”.

A busca inicial retornou aproximadamente 10.300 resultados. Considerando o prazo de execução do mestrado e a necessidade de viabilidade operacional, acrescentou-se o booleano “filetype:pdf”, restringindo os resultados a arquivos de livre acesso em formato PDF. Após a

aplicação adicional do filtro temporal (2019-2024), obtiveram-se 649 trabalhos, os quais foram importados para a plataforma Zotero para organização e análise posteriores.

3.6. Revisão Integrativa

3.6.1. Refinamento dos Critérios de Exclusão e Inclusão

A sexta etapa da pesquisa corresponde à revisão integrativa, conforme delineada por Canto (2020), desenvolvida a partir dos dados extraídos e sistematizados na etapa anterior — a revisão de escopo. Essa fase fundamenta-se nos achados consolidados previamente e tem como objetivo aprofundar a análise exploratória do *corpus* selecionado, organizando-a a partir de marcadores conceituais que delimitam a discussão no campo do Direito, em consonância com os objetivos centrais da investigação.

Antes da formulação da questão de pesquisa específica desta revisão integrativa, procedeu-se à aplicação de novos critérios de inclusão e exclusão, com vistas a assegurar a pertinência temática e o rigor metodológico do material analisado. Para tanto, serão utilizados os trabalhos identificados na revisão de escopo, a qual resultou em 2.005 registros.

Em uma primeira triagem, foram excluídos os registros que, após a exportação para o gerenciador bibliográfico Zotero, não apresentavam título adequadamente identificado, exibindo apenas o nome do autor, do programa acadêmico ou expressões desconexas. Esses trabalhos foram classificados com a etiqueta “título não correspondente”, ocorrendo exclusivamente na plataforma *Google Acadêmico*. A distribuição das exclusões por base de dados nessa etapa encontra-se sintetizada no quadro a seguir:

Quadro 04 – Base de Dados x Etiqueta “Título Não Correspondente”

Base de Dados	Quantidade de artigos
<i>Google Acadêmico</i>	127

Fonte: Elaboração própria (2026)

Superada essa etapa, procedeu-se à inclusão baseada no título dos trabalhos remanescentes, adotando-se como critério a presença explícita da expressão “Minha Casa Minha Vida”. Essa opção metodológica visou garantir a aderência direta ao objeto da pesquisa, resultando no conjunto apresentado no quadro a seguir:

Quadro 05 – Base de Dados x Etiqueta “Minha Casa Minha Vida”

Base de Dados	Quantidade de artigos
<i>SciELO</i>	13
<i>Scopus</i>	10
Periódicos CAPES	116
Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES	124
<i>Google Acadêmico</i>	14

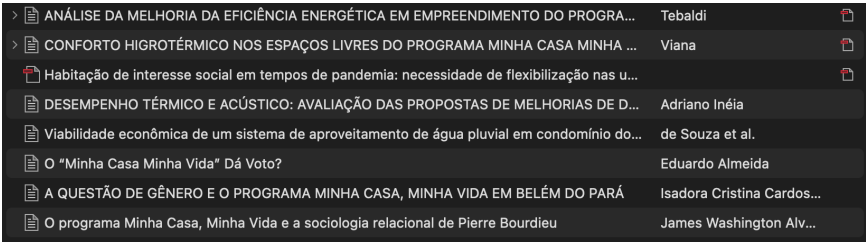
Fonte: Elaboração própria (2026)

Dessa forma, para a etapa da revisão integrativa, foi constituída uma planilha bruta contendo 277 trabalhos, os quais foram exportados para uma nova pasta no Zotero e submetidos à leitura criteriosa do título e do respectivo resumo. Essa etapa mostrou-se fundamental para identificar como o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi avaliado, reconhecer seus impactos sociais a partir dos resultados preliminares apresentados nos estudos e mapear os possíveis marcadores analíticos que orientam a presente investigação.

Nesta fase preliminar à da revisão integrativa, foram excluídos os trabalhos em duplicidade entre as plataformas – identificada pelo próprio Zotero, o que resultou na redução do *corpus* para 254 registros.

Ademais, foram descartados os estudos que abordavam temáticas alheias à política habitacional objeto deste trabalho, tais como pesquisas centradas em esfera política, sociologia, geração de energia, construção civil, saúde, recursos hídricos e educação. Esses registros foram identificados com a etiqueta “tema não abordado” no Zotero, conforme ilustrado na Figura 02.

Figura 02 – Artigos com a Etiqueta “Tema não abordado”



> [icon] ANÁLISE DA MELHORIA DA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA EM EMPREENHIMENTO DO PROGRA...	Tebaldi	[tag icon]
> [icon] CONFORTO HIGROTÉRMICO NOS ESPAÇOS LIVRES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA ...	Viana	[tag icon]
[icon] Habitação de interesse social em tempos de pandemia: necessidade de flexibilização nas u...		[tag icon]
[icon] DESEMPENHO TÉRMICO E ACÚSTICO: AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS DE MELHORIAS DE D...	Adriano Inéia	
[icon] Viabilidade econômica de um sistema de aproveitamento de água pluvial em condomínio do...	de Souza et al.	
[icon] O "Minha Casa Minha Vida" Dá Voto?	Eduardo Almeida	
[icon] A QUESTÃO DE GÊNERO E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM BELÉM DO PARÁ	Isadora Cristina Cardos...	
[icon] O programa Minha Casa, Minha Vida e a sociologia relacional de Pierre Bourdieu	James Washington Alv...	

Fonte: Zotero (2025)

Adicionalmente, especialmente no âmbito do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, tornou-se necessária a criação da etiqueta “divulgação não autorizada”, tendo em vista que o período de realização do mestrado não comporta a análise de trabalhos cujo acesso público não se encontra autorizado. Nessa condição, foram excluídos 40 registros, conforme demonstrado na **Figura 03**.

Figura 03 – Artigos com a Etiqueta “Divulgação não autorizada”

Título	Autor
📄 Telhado verde: uma alternativa de conforto térmico e subsistência aos usuários do Prog...	Araujo
📄 Inserção Urbana de Empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida: o caso de ...	Barros
📄 Behavioral Law & Economics e Mercado Imobiliário: reflexões a partir do Programa Min...	Bornfilm
📄 A habitação popular e os efeitos socioespaciais do Programa Minha Casa Minha Vida: e...	Corvalan
📄 O Programa Minha Casa, Minha Vida: ações educacionais e efeitos políticos	Cruz
📄 Desigualdade socioespacial e produção da moradia: uma análise a partir do Programa ...	Cruz
📄 Finanças e Regionalidade: um modelo de Credit Scoring com uso da regressão logística...	Cunha
📄 Desejo de mudança ou permanência: expectativas de habitação em conjuntos do Progr...	Fonseca
📄 Produção da moradia e desigualdades socioespacial: uma análise do programa minha c...	Freitas
> 📄 Estratégias de morar nos Conjuntos Habitacionais Faixa 1 do Programa Minha Casa Min...	Goncalves
📄 Flexibilidade e habitabilidade na Habitação de Interesse Social Unifamiliar em Erechim/...	Hiller
📄 O direito a habitar: análise de ferramentas de governança no Programa Minha Casa, Mi...	Josino
📄 Direito à moradia urbana em Manaus: o Programa Minha Casa Minha Vida e a mulher vít...	Junior
🏠 O maior canteiro de obras: construtoras, políticas públicas e os projetos do Programa ...	Lobo
📄 O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) Faixa 1, modalidade empresa, e os impa...	Marcon
🏠 Pobreza urbana e habitação social no espaço metropolitano de Belém (PA): um olhar a ...	Medeiros
📄 As Consequências do Programa Minha Casa, Minha Vida Faixa 2 para Estrutura Habitaci...	Nogueira
📄 Quem decide? As coalizões no contexto da produção de habitação social no mercado e...	Oliveira
📄 Condicionantes bioclimáticos de inserção urbana e implantação: estudo em conjuntos ...	Paula
📄 Política habitacional no Brasil a partir da implementação do Programa Minha Casa Minh...	Rodrigues
📄 O Programa Minha Casa Minha Vida e a Expansão Urbana na Zona Sul da Cidade de Jo...	Santos
📄 Dano moral e vícios construtivos nos imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida: o c...	Silva
📄 Programa Minha Casa Minha Vida e Produção do Espaço Urbano em Marabá (PA)	Silva
📄 10 anos do Programa Minha Casa Minha Vida e as mudanças e permanências socioesp...	Silva
📄 Fragilidades do projeto Minha Casa Minha Vida, percepção dos moradores sobre a seg...	Souza
📄 Estratégias de Segurança Pública voltadas aos deslocamentos forçados de moradores ...	Vasconcelos
> 📄 High delinquency rates in Brazil's Minha Casa Minha Vida housing program: Possible ca...	Acolin et al.
📄 A produção habitacional no município de São Paulo a partir do Programa Minha Casa Mi...	Aghazarian
📄 O desafio de sanar o déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife: um olhar s...	Almeida
📄 Trajetórias de vida: análises sobre os processos de desterritorialização e reterritorializa...	Alvarenga
📄 Direito à moradia na política habitacional: uma avaliação do Programa Minha Casa, Min...	Alves
📄 A análise jurídica da política econômica aplicada ao Programa Minha Casa, Minha Vida: ...	Camilla Fernandes ...
📄 PRODUÇÃO DO ESPAÇO E COTIDIANO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM ...	Clara Ribeiro Silva
📄 O EFEITO SOCIOECONÔMICO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO COTIDIA...	Diego Armando de...
> 📄 Addressing the housing shortage without building cities: The Minha Casa Minha Vida Pr...	e Silva
📄 Direito à moradia no orçamento de Fortaleza: uma análise dos gastos públicos municip...	Felipe Albuquerque...
📄 MINHA CASA, MINHA VIDA PROGRAM AND ITS SPATIAL DISTRIBUTION IN RIO DE JAN...	Gustavo Bezerra d...
📄 Programa Minha casa minha vida: efeitos socioeconômicos no município piauiense de A...	Juliano Vargas
> 📄 Empowered Homeowners, Responsible Mothers: Promises and Pitfalls of Maternalist Ho...	Koppelman
📄 A TITULARIDADE FEMININA EM PROGRAMAS HABITACIONAIS E A CONSTRUÇÃO DA C...	Mariana De Campos

Fonte: Zotero (2025)

Nesse estágio da pesquisa, o *corpus* passou a ser composto por 206 registros, todos organizados na plataforma Zotero sob a denominação “Planilha Bruta”, os quais foram novamente submetidos à leitura do título e do resumo. A partir dessa análise, identificaram-se ainda quatro trabalhos em duplicidade, conforme evidenciado na **Figura 04**, bem como um registro fora do marco temporal estabelecido, datado do ano de 2018, conforme **Figura 05**.

Figura 04 – Artigos em Duplicidade

	Dinâmicas relacionais na implementação de políticas públicas: análise do Program...	Euclides et al.
	ESTUDO DA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DE PROJETOS DE HABITAÇÕES DE INTE...	
	Moradia, localização e o programa habitacional “Minha Casa Minha Vida” no muni...	Pacheco
	Os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida como constituinte de ...	

Fonte: Zotero (2025)

Figura 05 – Artigo Fora do Marco Temporal

Título	^	Autor	
	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DO BRASIL: DA...		

Fonte: Zotero (2025)

Diante dessas novas exclusões e da análise minuciosa de aderência temática ao objeto do estudo, o *corpus* final que será objeto da revisão integrativa foi consolidado em 201 trabalhos, os quais subsidiam as etapas analíticas subsequentes da presente pesquisa.

3.6.2. Marcadores

A partir da consolidação do *corpus* final composto por 201 trabalhos e da leitura sistemática dos títulos e resumos, procedeu-se à identificação de marcadores analíticos preliminares, os quais emergiram de forma recorrente na literatura recente sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Esses marcadores foram construídos com base no enfoque predominante de avaliação atribuído ao programa em cada estudo, considerando-se apenas um marcador principal por trabalho, conforme escolha metodológica adotada.

É importante ressaltar que esses marcadores não se configuram como categorias analíticas definitivas, mas cumprem uma função metodológica relevante: organizar, de forma

exploratória, os eixos predominantes de avaliação do programa, permitindo compreender como o PMCMV vem sendo analisado na literatura especializada entre 2019 e 2024. A atribuição de um marcador predominante por trabalho assegura maior objetividade e evita sobreposição indevida de categorias, preservando a coerência da etapa subsequente da revisão integrativa.

Os marcadores preliminares identificados foram e as características podem ser descritos da seguinte forma:

1. Avaliação da Efetividade do PMCMV: engloba estudos que buscam mensurar os resultados do programa, verificando se os objetivos foram alcançados, como redução do déficit habitacional, qualidade das moradias, cumprimento dos padrões normativos e execução das obras. Inclui análises de conforto térmico, entrega das unidades e projetos de acompanhamento social. Exemplos de estudos: “Avaliação do conforto térmico com base em critérios normativos em apartamentos representativos do Programa Minha Casa Minha Vida em Maceió – AL”; “Direito à moradia: uma avaliação de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 no município de Natal/RN (2016 - 2021)”; e “Avaliação de políticas públicas e direito à moradia: um olhar à luz da percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - Faixa 1 em municípios da região metropolitana de Natal/RN”.

2. Impactos sociais: refere-se aos efeitos do PMCMV sobre a vida social das famílias, inclusão/exclusão social, participação comunitária, segregação socioespacial e implicações psicossociais relacionadas a gênero e raça. Abrange também mobilização e organização sociopolítica. Estudos relacionados: “A mulher negra e o direito à moradia digna: o Programa Minha Casa, Minha Vida em Santo Estêvão-BA”; “Minha Casa, Minha Outra Vida: implicações psicossociais da segregação socioespacial”; e “A casa ou a escola? Estudo sobre a relação entre o direito à moradia e o direito à educação escolar no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora/MG”.

3. Impactos econômicos: analisa consequências econômicas do programa, incluindo geração de emprego, renda, valorização imobiliária, custos adicionais para as famílias e influência do capital imobiliário. Estudos relacionados: “Mercado de trabalho e programas habitacionais: evidências do Minha Casa Minha Vida em Salvador-BA”; “A ação do capital imobiliário no (re)ordenamento territorial: o Programa Minha Casa Minha Vida no município de Petrópolis-RJ”; e “Inadequação habitacional e Programa Minha Casa Minha Vida em pequenas cidades no Estado do Pará”.

4. Implementação e governança: trata da execução do programa, dos atores envolvidos, processos administrativos, articulação entre Estado e sociedade civil, e transição

para o Programa Casa Verde e Amarela. Estudos relacionados: “Estado e movimentos sociais na concepção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, Rio Grande, RS”; “Programa Minha Casa Minha Vida e a transição para o Programa Casa Verde e Amarela: uma análise crítica”; e “Direito à moradia: uma avaliação de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 no município de Natal/RN (2016 - 2021)”.

5. Desenho Jurídico-Institucional: examina os marcos legais e normativos que estruturam o programa, os direitos e deveres dos beneficiários e as responsabilidades do Estado, incluindo leis, decretos, portarias e decisões judiciais. Estudos relacionados: “A atividade de fomento no Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida”; “Programa Minha Casa Minha Vida e a transição para o Programa Casa Verde e Amarela: uma análise crítica”; e “A mulher negra e o direito à moradia digna: o Programa Minha Casa Minha Vida em Santo Estêvão-BA”.

6. Perfil dos beneficiários: analisa características socioeconômicas, demográficas e territoriais dos beneficiários, incluindo renda, escolaridade, gênero, raça e condições de vida antes e depois da ocupação. Estudos relacionados: “A mulher negra e o direito à moradia digna: o Programa Minha Casa Minha Vida em Santo Estêvão-BA”; e “Avaliação de políticas públicas e direito à moradia: um olhar à luz da percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 em municípios da região metropolitana de Natal/RN”.

7. Território e desigualdade socioespacial: foca na distribuição espacial das moradias, segregação urbana, mobilidade e acesso a serviços. Inclui análise da periferização, distâncias a escolas, unidades de saúde e transporte, bem como impactos na integração urbana. Estudos relacionados: “Avaliação de localização de grandes empreendimentos de habitação de interesse social: Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro”; “A zona oeste da cidade do Rio de Janeiro como eixo de expansão urbana para habitação de interesse social: considerações a partir do Programa Minha Casa Minha Vida em Senador Camará”; “Contradições da produção do espaço como moradia social e sua relação com a saúde humana: o Programa Minha Casa Minha Vida no bairro de Senador Camará, Cidade do Rio de Janeiro”.

8. Controle, transparência e accountability: avalia mecanismos de fiscalização, monitoramento, transparência e responsabilização do programa, incluindo a atuação do Judiciário e de órgãos de controle. Estudos relacionados: “A atividade de fomento no Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida”.

9. Dimensão urbanística e ambiental: analisa infraestrutura urbana, impactos ambientais, conforto físico, adequação arquitetônica e integração com o entorno, bem como

disponibilidade de equipamentos públicos, serviços urbanos, poluição e contaminação ambiental. Estudos relacionados: “Avaliação do conforto térmico com base em critérios normativos em apartamentos representativos do Programa Minha Casa Minha Vida em Maceió – AL”; “Contradições da produção do espaço como moradia social e sua relação com a saúde humana: o Programa Minha Casa Minha Vida no bairro de Senador Camará, Cidade do Rio de Janeiro”; e “Inadequação habitacional e Programa Minha Casa Minha Vida em pequenas cidades no Estado do Pará”.

Dessa maneira, elaborou-se uma tabela sintética que apresenta a distribuição quantitativa dos trabalhos segundo os marcadores analíticos identificados, permitindo visualizar, de forma clara, os eixos de avaliação predominantes da literatura especializada.

Quadro 06 – Marcadores x Quantidade de Artigos

Território e Desigualdade Socioespacial	71
Implementação e Governança	33
Dimensão urbanística e ambiental	28
Impactos Sociais	21
Avaliação da efetividade do PMCMV	14
Impactos econômicos	14
Desenho Jurídico-Institucional	10
Perfil dos Beneficiários	8
Controle, Transparência e <i>Accountability</i>	3

Elaboração própria (2026)

Esses marcadores preliminares orientaram a formulação da questão de pesquisa da revisão integrativa e fundamentaram a seleção analítica dos trabalhos, conforme detalhado no tópico seguinte.

3.6.3. Seleção dos Trabalhos

Consolidado o *corpus* final da revisão integrativa, composto por 201 trabalhos, e após a aplicação sucessiva dos critérios de inclusão e exclusão descritos no item anterior, avançou-se para a etapa de seleção analítica, estruturante desta fase metodológica. Esse refinamento permitiu assegurar que os estudos selecionados apresentassem aderência temática, consistência metodológica e relevância empírica em relação ao objeto da investigação, fortalecendo a confiabilidade das inferências.

A formulação da questão de pesquisa para a revisão integrativa foi orientada com base na estratégia PICO, amplamente utilizada para organizar e delimitar a investigação em revisões integrativas. Essa abordagem permite identificar com clareza os elementos centrais da pesquisa: população (P), intervenção (I), contexto (C) e objetivos esperados (O).

No presente estudo, a estratégia PICO foi aplicada para garantir que a revisão incidisse sobre evidências específicas relacionadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), priorizando estudos voltados à avaliação do desenho do programa, dos processos de implementação e dos resultados alcançados no contexto brasileiro.

Dessa forma, a pergunta que orienta a revisão integrativa foi definida como: quais são os principais achados, tendências e lacunas teórico-metodológicas identificadas na literatura recente sobre o PMCMV, no que se refere à avaliação e à análise do desenho, do processo e dos resultados da política habitacional no Brasil?

A operacionalização dessa questão estruturada a partir da estratégia PICO encontra-se sintetizada no quadro a seguir:

Quadro 07 – Elementos da Pergunta Estruturada da Revisão Integrativa

P (População)	Programa Minha Casa, Minha Vida
I (Intervenção)	Avaliação e análise do desenho, do processo e dos resultados da política
C (Contexto)	Entre 2019 e 2024
O (Objetivo)	Principais achados, tendências, e lacunas teórico-metodológicas identificadas

Elaboração própria (2026)

No que se refere aos desfechos analíticos, a investigação priorizará como resultados principais o aprimoramento do desenho jurídico-institucional e o controle do PMCMV, a partir de análise qualitativa dos estudos incluídos. A avaliação da qualidade metodológica dos trabalhos selecionados será conduzida para minimizar riscos de viés e fortalecer a robustez das inferências.

A síntese dos dados será de natureza qualitativa, por meio de revisão integrativa, com foco em uma síntese narrativa e comparativa dos achados. Considerando a heterogeneidade dos estudos analisados, não será realizada metanálise, mantendo-se a análise descritiva. Também serão observados possíveis viés de publicação (meta-bias) e seletividade nos relatórios, avaliando-se a consistência e a confiabilidade do corpo de evidências de acordo com critérios de robustez metodológica.

A escolha da revisão da literatura como metodologia é justificada por sua capacidade de assegurar objetividade, replicabilidade rigor na identificação, avaliação e síntese da produção científica sobre um determinado tema (Rodrigues; Grubba, 2023). Diferentemente das revisões narrativas, que podem incorrer em maior subjetividade e dispersão temática, a revisão integrativa segue critérios previamente definidos, garantindo transparência, controle metodológico e respaldo científico às conclusões.

Assim, esta etapa é decisiva para assegurar que as análises subsequentes se apoiem em evidências empíricas sólidas e diretamente vinculadas à questão de pesquisa, fortalecendo tanto a validade acadêmica quanto a relevância prática dos resultados.

Dentre os 201 trabalhos do *corpus* final, foram selecionados 14 estudos para leitura integral, por apresentarem aderência temática, consistência metodológica e relevância empírica destacadas, escolhidos por tratarem do marcador preliminar “avaliação da efetividade do PMCMV”. Esses trabalhos constituem a base central para análise detalhada, permitindo identificar tendências analíticas, lacunas teórico-metodológicas e impactos sociais do programa, consolidando o rigor acadêmico da investigação.

Destaca-se que foi adotada a técnica de saturação teórica como critério complementar na definição do corpus de análise. Embora tradicionalmente associada a pesquisas qualitativas com dados primários, sua utilização, neste estudo, ocorreu de forma adaptada ao contexto das revisões de literatura.

Nesse sentido, a saturação foi considerada atingida quando a inclusão de novos estudos deixou de acrescentar elementos analíticos relevantes às categorias já identificadas,

especialmente no âmbito da avaliação da efetividade do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Assim, a delimitação final dos 14 estudos analisados não decorreu apenas de critérios formais de elegibilidade, mas também da verificação empírica de redundância teórica e estabilidade das categorias analíticas, o que reforça a consistência e a suficiência do material selecionado para os fins da pesquisa.

Além do mais, os critérios de qualidade adotados para a seleção dos estudos, destaca-se que a amostra final de 14 trabalhos não decorreu apenas de filtros temáticos, mas também da aplicação de parâmetros qualitativos. Foram considerados, para fins de inclusão, aspectos como: (i) rigor metodológico explícito; (ii) clareza na definição de objetivos e procedimentos de pesquisa; (iii) consistência entre problema, método e resultados; e (iv) relevância dos achados para a avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

3.7. Proposta do Instrumento de Avaliação Jurídico-Institucional do PMCMV

A sétima etapa da pesquisa corresponde à elaboração de um instrumento de avaliação jurídico-institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), construída a partir da síntese integradora dos dados obtidos nas etapas anteriores da investigação. Trata-se de uma etapa de natureza analítico-propositiva, voltada à organização sistemática dos achados das revisões de escopo e integrativa, bem como da análise documental, com o objetivo de estruturar um modelo avaliativo capaz de dialogar com a complexidade normativa, institucional e social do programa. Ressalta-se que o desenvolvimento completo desse instrumento ocorre no capítulo de resultados, especialmente nos itens 5.3 e 5.4, sendo apresentado, neste momento, apenas o delineamento metodológico de sua construção.

O instrumento proposto fundamenta-se nos marcadores jurídicos, institucionais e sociais previamente identificados e sistematizados no item 5.3, os quais orientam a definição das dimensões analíticas da avaliação. Essas dimensões correspondem a grandes eixos estruturantes do PMCMV, relacionadas, de forma geral, à conformação normativa do programa, aos arranjos institucionais e federativos de sua implementação e aos efeitos concretos observados na literatura quanto à efetividade social da política habitacional. Cada dimensão é desdobrada em vetores analíticos, concebidos como componentes intermediários que permitem operacionalizar a avaliação, conectando os fundamentos jurídico-institucionais às práticas de execução do programa.

Os vetores, por sua vez, são traduzidos em afirmativas avaliativas, formuladas de modo a possibilitar a análise sistemática da aderência do PMCMV aos princípios constitucionais, às diretrizes legais e aos objetivos declarados da política pública habitacional. Essas afirmativas funcionam como enunciados analíticos que orientam a leitura crítica do programa, permitindo identificar convergências, fragilidades e lacunas na sua implementação, conforme evidenciado pelos estudos científicos analisados.

A proposta metodológica do instrumento não tem caráter prescritivo imediato, mas visa oferecer um referencial analítico passível de aplicação em avaliações futuras do PMCMV, especialmente sob a ótica do Direito e das Políticas Públicas. A partir desse desenho, o instrumento busca contribuir para o aprimoramento da governança multinível do programa, ao fornecer subsídios para o fortalecimento da coordenação intergovernamental, da transparência decisória e da efetividade social das ações desenvolvidas.

Dessa forma, a apresentação do instrumento de avaliação consolida o percurso metodológico da pesquisa, ao articular diagnóstico e proposição, e aponta caminhos para o aperfeiçoamento de políticas públicas habitacionais mais coerentes com os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da justiça social, sem antecipar as análises substantivas que serão desenvolvidas no capítulo específico de resultados.

4. ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL COM ENFOQUE NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)

4.1. Revisão Narrativa da Literatura

4.1.1. Origem e Fundamentos

A origem do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) está enraizada em um longo histórico de políticas habitacionais no Brasil, que frequentemente se mostram insuficientes para atender à população de baixa renda (Jesus, 2024).

A política habitacional brasileira possui um histórico marcado por descontinuidades institucionais, centralizações excessivas, ausência de planejamento urbano integrado e insuficiência de financiamento público consistente. Segundo Bonduki (2014), a trajetória da política habitacional pode ser dividida em cinco períodos principais. O primeiro, iniciado com a República (1889), foi caracterizado pela ausência de ações estatais diretas, com iniciativas pontuais como o projeto do Bairro Operário Marechal Hermes (1912), no Rio de Janeiro, limitado pela lógica liberal e pela crença na autorregulação do mercado.

O segundo período, entre 1930 e 1964, representou um avanço institucional com a criação dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (IAPs e CAPs) e, posteriormente, da Fundação da Casa Popular (FCP), primeira entidade nacional voltada à produção de moradias sociais. Contudo, mesmo essa fase ainda enfrentou limitações estruturais, tais como: a baixa escala de produção e a ausência de articulação com as políticas urbanas (Bonduki, 2014).

O terceiro período, de 1964 a 1986, foi marcado pela criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que instituíram um modelo centralizado e normatizado de financiamento habitacional, com forte atuação da Caixa Econômica Federal (CEF). Esse modelo concentrou a produção habitacional em grandes conjuntos padronizados, distantes dos centros urbanos e desarticulados de outras políticas urbanas, além de excluir a população de mais baixa renda (Brasil, 2004).

A extinção do BNH, deixou um grande vazio na política habitacional do país, em 1986 e inaugura o quarto período, caracterizado por descentralização institucional, fortalecimento dos municípios e surgimento de programas locais autônomos. A nova

Constituição de 1988, ao reconhecer a função social da propriedade e a competência concorrente em matéria de habitação, fortaleceu os entes subnacionais, mas sem mecanismos estruturados de cooperação federativa ou repasses regulares de recursos (Brasil, 2004).

A Constituição Federal (Brasil, 1988) foi um marco, com a inclusão de artigos sobre a política urbana, tais como os 182 e 183. No entanto, a regulamentação desses dispositivos só ocorreu em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). O Estatuto é um instrumento jurídico-urbanístico avançado, criado para garantir a função social da propriedade e desmercantilizar a moradia. Também prevê instrumentos para evitar a especulação imobiliária, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo.

A quinta fase, iniciada em 2003 com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), representou um esforço de retomada da articulação federativa, com o lançamento da Política Nacional de Habitação (PNH), do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e da proposta do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Esses instrumentos buscavam integrar os entes federativos, estimular o planejamento urbano e garantir subsídios diretos à população de baixa renda, especialmente por meio dos fundos públicos FAR e FDS (Brasil, 2004; Bonduki, 2014).

Em 2003, o MCidades foi criado com o objetivo de resgatar o debate sobre habitação de interesse social. A equipe do Ministério, liderada por Olívio Dutra, tinha a intenção de criar uma cultura na política habitacional. Contudo, a política habitacional perdeu relevância com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. O MCidades perdeu sua centralidade, e os investimentos em habitação passaram a ser feitos à revelia das diretrizes estabelecidas pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

O PMCMV foi lançado em março de 2009, em um contexto de crise financeira internacional, a partir da crise hipotecária de 2008 nos Estados Unidos. A criação do programa teve uma dupla motivação, segundo Jesus (2024): (i) econômica, para servir como medida anticíclica para reativar o setor da construção civil e garantir empregos, evitando uma derrocada de empresas – a expectativa era aquecer não apenas a construção, mas também a indústria de materiais e de eletrodomésticos; e (ii) social, atender à demanda histórica da população por moradia – a prioridade foi dada a uma política de cunho predominantemente econômico, mas com o discurso de reduzir o déficit habitacional da população de baixa renda.

O PMCMV foi lançado no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como parte das medidas anticíclicas adotadas pelo governo para enfrentar os efeitos da crise financeira internacional de 2008 (Carvalho; Stephan, 2016; Vargas; Rocha, 2022).

Segundo Klintowitz (2016), o colapso do setor imobiliário global, somado ao acúmulo de investimentos imobilizados em terra por parte das grandes construtoras brasileiras, foi o fator determinante para a criação de um programa de financiamento público massivo à moradia.

A elaboração do PMCMV foi conduzida diretamente pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda (Loureiro; Macário; Guerra, 2013), com forte influência dos setores da construção e do mercado imobiliário, desconsiderando, inicialmente, os avanços institucionais e participativos construídos no âmbito do Ministério das Cidades e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Klintowitz, 2016; Crispim; Sousa, 2016). A participação do Ministério das Cidades foi incorporada apenas posteriormente, com foco na inclusão das famílias de mais baixa renda por meio da Faixa 1, cuja viabilidade dependia de subsídios públicos elevados, que são àquelas com renda mensal de até R\$ 2.640,00 em áreas urbanas e com renda anual de até R\$ 31.680,00 em áreas rurais.

Contudo, como observa Rolnik (2015), o PMCMV representou uma ruptura em relação às diretrizes que vinham sendo discutidas no campo da política urbana brasileira desde a década anterior, especialmente aquelas expressas na Política Nacional de Habitação (PNH) e no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), ambos formulados no âmbito do Ministério das Cidades com forte participação da sociedade civil. Segundo a autora, a decisão de lançar o PMCMV sem dialogar com esses instrumentos representou o retorno a um modelo centralizado e tecnocrático, articulado ao setor privado e afastado dos princípios de gestão democrática, equidade territorial e função social da cidade (Rolnik, 2015).

Ferreira (2015) e Oliveira (2017) também apontam que o PMCMV atuou mais como uma linha de crédito com subsídios do que como uma política de habitação integrada. Com forte participação das empreiteiras, os empreendimentos foram localizados em áreas periféricas, muitas vezes sem infraestrutura ou acesso a serviços, o que resultou em padrões urbanísticos homogêneos e segregadores.

A concepção do PMCMV encontra raízes em uma trajetória de elaboração de políticas públicas de habitação, em especial no Projeto Moradia, idealizado pelo Instituto Cidadania no início dos anos 2000. Esse projeto integrava uma estratégia mais ampla de desenvolvimento nacional com inclusão social e previa a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), a formação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como uma política articulada de subsídios públicos, mobilizando recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (Bonduki, 2009).

A partir de 2005, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) por meio da Lei nº 11.124/2005 (Brail, 2005), o governo Lula deu início à institucionalização de uma política nacional de habitação com diretrizes sociais. Essa política foi complementada pela formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), estruturado como uma estratégia de médio e longo prazo, construída a partir de um amplo processo participativo que envolveu diversos segmentos da sociedade civil. O PlanHab previa ações articuladas em quatro eixos fundamentais: financiamento e subsídios, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil e estratégias urbanístico-fundiárias, buscando responder à diversidade das necessidades habitacionais do país (Bonduki, 2009).

No entanto, conforme destaca Bonduki (2009), a criação do PMCMV não apenas se antecipou à consolidação do PlanHab como também promoveu uma inflexão nos rumos da política urbana: a coordenação da política habitacional foi deslocada do Ministério das Cidades para a Casa Civil, e o protagonismo da sociedade civil e dos entes subnacionais foi substituído pela centralidade do setor da construção civil e dos grandes agentes financeiros, notadamente a CEF e as grandes empreiteiras (Bonduki, 2009; Rolnik, 2015).

Contudo, apesar da consistência técnica e política do PlanHab, seu lançamento foi atropelado pelo surgimento do PMCMV: por um lado, o programa operava com instrumento de política macroeconômica, com forte apoio ao setor privado, sobretudo às construtoras; por outro, apresentava traços de uma política de habitação social, ao subsidiar moradias para populações historicamente excluídas do mercado formal de habitação (Ferreira, 2015; Oliveira, 2017). A crítica recorrente nesse sentido é que o PMCMV, ao invés de aprofundar as diretrizes do PlanHab, assumiu uma lógica de financiamento que, embora com forte aporte público, ficou subordinada à lógica de mercado e à atuação de agentes privados, comprometendo sua vocação estrutural como política urbana e habitacional (Ferreira, 2015; Bonduki, 2009).

A atual reformulação do PMCMV, por meio da Medida Provisória n. 1.162/2023 (Brasil, 2023b), reafirma o compromisso do programa com a promoção do direito à cidade e à moradia digna, contemplando tanto áreas urbanas quanto rurais. Além de priorizar a elevação dos padrões de habitabilidade, a nova fase amplia o papel do programa como política de desenvolvimento urbano e geração de emprego e renda (Brasil, 2023a).

A trajetória histórica do programa também evidencia uma evolução institucional. A Fase 1, lançada em 2009, marcou o início da política de subsídios em larga escala. A Fase 2, iniciada em 2011, ampliou o volume de investimentos e o envolvimento dos entes federados.

A Fase 3, a partir de 2016, trouxe nova regulamentação e metas ambiciosas de contratação. Já a fase atual visa a atualizar os critérios e ampliar o alcance das ações (Brasil, 2023a).

Importante destacar que o PMCMV se inseriu no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, o que conferiu ao programa status de política de infraestrutura com impacto transversal em diversas áreas, sobretudo na urbanização e nos investimentos públicos (Loureiro; Macário; Guerra, 2013). Isso tornou o PMCMV um dos principais eixos de intervenção federal em cidades e regiões metropolitanas no início da década de 2010 (Oliveira, 2017).

Do ponto de vista conceitual, o PMCMV representa uma inflexão nas políticas habitacionais brasileiras, ao adotar um modelo baseado em subsídios diretos à demanda, com participação expressiva do setor privado e financiamento por meio da Caixa Econômica Federal (CEF). Como assinala Oliveira (2017), a política se estruturou fortemente em torno da lógica de mercado, com o Estado exercendo papel de indutor e financiador, mas com reduzida capacidade de planejamento urbano integrado. O programa foi anunciado como resposta emergencial à crise, mas logo ganhou proporções estruturantes, tornando-se a principal política habitacional do país por mais de uma década.

Entre os objetivos declarados do PMCMV estavam a ampliação do acesso à moradia digna, a dinamização da economia, a redução do *déficit* habitacional e a geração de empregos formais. Contudo, sua execução revelou ambivalências entre a dimensão econômica e a social da política. Enquanto de um lado houve expressivo aumento no número de unidades habitacionais produzidas, de outro lado emergiram críticas sobre a qualidade dos empreendimentos, sua localização e sua capacidade de promover inclusão urbana efetiva (Ferreira, 2015).

Com o tempo, o programa sofreu reformulações, notadamente durante o governo federal iniciado em 2019, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela (CVA), por meio da Medida Provisória nº 996/2020 (Brasil, 2020a), posteriormente convertida na Lei nº 14.118/202 (Brasil, 2021). Contudo, em 2023, o Minha Casa, Minha Vida foi retomado e reformulado pelo Governo Federal, com ajustes nos critérios de renda, inclusão de novos grupos prioritários e retomada de obras paralisadas (Brasil, 2023a).

A fundamentação normativa do programa se conecta diretamente aos direitos fundamentais sociais, especialmente ao direito à moradia (art. 6º da Constituição Federal), à função social da propriedade (art. 5º, XXIII) e aos objetivos fundamentais da República, como a redução das desigualdades sociais e regionais.

Chilvarquer (2019) acrescenta que a proposta inicial do PMCMV foi formulada a partir das demandas da indústria da construção civil, com foco nas faixas de renda mais elevadas. Somente após mobilizações de setores do governo, movimentos sociais e parlamentares, foram incluídas faixas de renda mais baixas (até três salários-mínimos), com subsídios quase integrais. Mesmo assim, a lógica predominante continuou sendo de massificação e verticalização da produção, com baixa participação social na concepção dos empreendimentos.

Para Oliveira (2017), o PMCMV buscou suprir lacunas históricas do financiamento habitacional no Brasil, democratizando o acesso ao crédito para a população de baixa renda, especialmente por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). No entanto, essa estratégia não foi acompanhada por ações estruturais de regulação fundiária, planejamento urbano e integração territorial, comprometendo o potencial transformador do programa.

Apesar da emergência e da improvisação que marcaram sua origem, o PMCMV recolocou o tema da moradia na agenda pública e proporcionou um volume inédito de investimentos em habitação, especialmente para a população de baixa renda, com impacto direto sobre a redução parcial do *déficit* habitacional, ainda que sem resolver as questões estruturais da desigualdade socioespacial brasileira (Ferreira, 2015; Junior Gonçalves *et al.*, 2014).

A implementação do PMCMV revelou diversas contradições, nos dizeres de Jesus (2024), principalmente na sua relação com o mercado e com os objetivos sociais já que houve: (i) prioridade do mercado; (ii) substituição da lógica pública pela privada; e (iii) gestão e atores envolvidos.

O mercado fazia a escolha dos terrenos para os empreendimentos era definida pelo valor do imóvel, de interesse das construtoras, e não pelos critérios de localização da política pública. O que levou à construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas, distantes da infraestrutura urbana e dos serviços, o que se configura como um “efeito urbano socialmente regressivo” (Jesus, 2024, p. 121).

A responsabilidade de apresentar projetos urbanísticos básicos, que idealmente seria dos municípios, acabou nas mãos dos agentes financeiros e das construtoras, cujo interesse era estritamente econômico. A prioridade na produção de novas unidades em massa, em vez de requalificar imóveis existentes, ignorou a repressão à propriedade sem função social, um dos objetivos do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). O programa criou um modelo de inclusão pelo consumo e pela aquisição de propriedade, em vez de focar na redistribuição imobiliária.

Além do mais, o PMCMV foi executado em uma rede complexa de agentes. A responsabilidade pela elaboração e execução dos projetos era das construtoras, enquanto a CEF atuava como agente financeiro. Os governos municipais eram responsáveis pela seleção e cadastramento dos beneficiários. No entanto, a falta de órgãos multidisciplinares e de um corpo técnico especializado nos municípios enfraquece a atuação local e aumentou a influência do mercado (Jesus, 2024).

Por fim, deve-se considerar a avaliação de Rolnik (2015), segundo a qual o PMCMV institucionalizou uma contradição: de um lado, ampliou o investimento público em habitação popular e alavancou a produção habitacional; de outro, operou de forma centralizada, tecnocrática e orientada pelo mercado, esvaziando os mecanismos participativos e reduzindo a política habitacional a uma política de crédito e produção em larga escala, sem articulação com o direito à cidade.

4.1.2. Estrutura Normativa e Institucional

A análise jurídica de uma política pública não se esgota na enumeração de normas que a fundamentam. É preciso, como observa Bucci (2015), identificar o núcleo de sentido do programa, articulando-o ao seu conjunto normativo e institucional. A operação interpretativa não é trivial: exige a compreensão de como o ordenamento jurídico molda a atuação dos diversos agentes envolvidos, incluindo tanto os atores institucionais (governamentais) quanto os não institucionais (não governamentais).

A estrutura normativa do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é composta por um conjunto de normas legais e infralegais que conferem base jurídica, organizacional e procedimental à sua execução. O programa foi instituído originalmente pela Medida Provisória n. 459 (Brasil, 2009b), posteriormente convertida na Lei Federal n. 11.977 (Brasil, 2009a), que até hoje constitui o marco legal central do programa (Chilvarquer, 2019).

A regulamentação infralegal do programa em âmbito federal foi estabelecida inicialmente pelo Decreto n. 6.062/2009 (Brasil, 2007) e, posteriormente, pelo Decreto n. 7.499/2011 (Brasil, 2011), publicado em 16 de junho de 2011, data do lançamento da segunda fase do PMCMV. Este decreto contou com a assinatura de quatro ministérios – Fazenda, Planejamento, Cidades e Advocacia-Geral da União – e já sofreu alterações significativas, como as promovidas pelos Decretos n. 7.795/2012 (Brasil, 2012a) e 7.825/2012 (Brasil, 2012b) (Chilvarquer, 2019). Essas normas estabeleceram critério objetivos de seleção de beneficiários,

limites de renda, subsídios máximos por unidade habitacional e parâmetros de priorização (Brasil, 2023a).

Mais recentemente, com a retomada do programa pelo governo federal, foram publicadas a Medida Provisória n. 1.162/2023 (Brasil, 2023b), o Decreto n. 11.439/2023 (Brasil, 2023c), e as Portarias MCID n. 724 (Brasil, 2023d), 725 (Brasil, 2023e) e 727 (Brasil, 2023f), todas de 2023, que atualizaram diretrizes, condições gerais, especificações urbanísticas, metas de contratação e critérios de enquadramento dos empreendimentos habitacionais com recursos dos fundos FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) (Brasil, 2023a).

No que tange à estrutura institucional, o PMCMV opera por meio da articulação de múltiplos atores públicos e privados. O Ministério das Cidades – recriado e reestruturado em diversas fases do programa e atualmente incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Regional por meio da Lei n. 13.844/2019 (Brasil, 2019) – exerce o papel de gestor político do PMCMV. A esse órgão compete definir os parâmetros de priorização, estabelecer diretrizes para o enquadramento das famílias beneficiárias, regulamentar os limites de subsídio e coordenar a relação entre os entes federativos e os agentes operadores (Chilvarquer, 2019; Brasil, 2023a).

A Caixa Econômica Federal (CEF) ocupa um papel central como agente financeiro e operador do programa. À CEF cabe a avaliação técnica dos projetos, a gestão dos recursos públicos vinculados aos fundos (especialmente o FAR e o FDS) e a fiscalização da execução dos empreendimentos. Contudo, a atuação da CEF se dá em moldes eminentemente técnicos e administrativos, com baixa articulação com os princípios de planejamento urbano e de participação social (Ferreira, 2015; Rolnik, 2015).

O agente operador e financeiro do programa é a Caixa Econômica Federal (CEF), incumbida da análise técnica, da formalização dos contratos, do repasse dos recursos financeiros e da fiscalização dos empreendimentos. A Caixa possui relevante influência sobre a operacionalização do programa, inclusive definindo critérios técnicos rigorosos (como os do Selo Azul) e padrões mínimos de qualidade construtiva, ainda que sua capacidade de interferência da política urbanística local seja limitada (Ferreira, 2015; Oliveira, 2017).

De acordo com a regulamentação atual, os principais agentes do PMCMV incluem: o Poder Executivo, que define os parâmetros do programa; o Ministério das Cidades, responsável pela gestão; a Caixa Econômica Federal, que opera os recursos; os municípios, responsáveis pela seleção de beneficiários e execução do trabalho social; as empresas da

construção civil, que propõem e executam os projetos; e os beneficiários, que são o público-alvo das ações (Brasil, 2023a).

Os governos estaduais, municipais e o Distrito Federal também desempenham papel fundamental no PMCMV. Eles são responsáveis por ações como: (i) cadastramento e seleção de beneficiários; (ii) doação de terrenos urbanizados ou com possibilidade de urbanização; (iii) licenciamento urbanístico e ambiental; (iv) implementação de instrumentos urbanísticos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); (v) desoneração tributária para os empreendimentos; (vi) disponibilização de infraestrutura urbana básica; (vii) realização do trabalho técnico social (TTS); e, (viii) execução das ações de gestão condominial e patrimonial (Chilvarquer, 2019; Brasil, 2023a).

Em muitos casos, porém, a capacidade institucional dos municípios é insuficiente para cumprir todas essas atribuições, o que leva a uma execução fragmentada e desigual do programa entre diferentes regiões do país (Ferreira, 2015). Segundo Oliveira (2017), a ausência de mecanismos estruturados de cooperação federativa e de financiamento regular para os entes subnacionais resulta em dependência do governo federal, o que enfraquece a governança local e limita o protagonismo municipal.

Além da estrutura institucional básica, o PMCMV prevê duas principais modalidades operacionais para a Faixa 1: o modelo “Empresas” e o modelo “Entidades”. No primeiro, empreiteiras privadas apresentam propostas de empreendimentos em terrenos indicados pelo município, sendo responsáveis por toda a execução do projeto. No segundo, associações sem fins lucrativos ou cooperativas habitacionais organizam os beneficiários e elaboram os projetos, atuando em todas as fases, da concepção à gestão pós-ocupação (Chilvarquer, 2019). Essa segunda modalidade reflete uma lógica de autogestão e tem raízes na luta dos movimentos populares por moradia.

No entanto, como alerta Rolnik (2015), o modelo empresarial prevaleceu amplamente na execução do PMCMV, sendo favorecido pela estrutura normativa e pelos fluxos operacionais da CEF, em detrimento das entidades organizadas da sociedade civil. Isso comprometeu a efetivação de um modelo participativo e democrático de política habitacional, substituindo-o por uma abordagem baseada na produção massiva e na racionalização técnica da construção civil.

Além disso, segundo Bonduki (2009), a centralização da política habitacional no governo federal, associada à predominância da Caixa Econômica e à retratação do papel dos entes subnacionais e da sociedade civil, configurou uma inflexão autoritária na condução da

política urbana. O modelo implementado pelo PMCMV, apesar de sua capacidade de execução e volume de recursos, produziu efeitos ambivalentes: reduziu o *déficit* habitacional, mas aprofundou problemas estruturais de localização, qualidade urbana e integração social.

É importante destacar que os papéis institucionais nem sempre são perfeitamente delimitados. Em muitos casos, os papéis dos agentes governamentais e não governamentais se sobrepõem, exigindo maior adaptabilidade dos gestores públicos e operadores locais para garantir a coerência da execução do programa (Chilvarquer, 2019).

Cabe observar que o PMCMV, embora seja um programa federal, depende fortemente da adesão e da capacidade institucional dos entes subnacionais para sua implementação efetiva. Como indicam os estudos de caso de implementação do programa em municípios como São Paulo, a articulação institucional e a infraestrutura administrativa local são determinantes para o sucesso ou o fracasso do programa em seus múltiplos objetivos (Chilvarquer, 2019; Ferreira, 2015).

Em síntese, a estrutura normativa e institucional do PMCMV é ao mesmo tempo robusta e limitante. Robusta pela sua capacidade de mobilização de recursos e institucionalização de procedimentos, mas limitante por operar sob uma lógica centralizada, tecnocrática e pouco sensível às especificidades locais e às demandas sociais de uma política urbana efetiva e democrática (Rolnik, 2015; Chilvarquer, 2019; Ferreira, 2015).

4.1.3. Modalidades de Atendimento e Perfil dos Beneficiários

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi concebido para atender famílias em diferentes faixas de renda, organizando-se por meio de linhas de atendimento específicos para áreas urbanas e rurais. No meio urbano, são previstas três faixas de renda: Faixa 1, para famílias com renda mensal bruta de até R\$ 2.640,00; Faixa 2, para famílias com renda de até R\$ 4.400,00; e Faixa 3, com renda de até R\$ 8.000,00. No meio rural, as faixas se definem por rendas anuais, sendo a Faixa 1 destinada a famílias com renda de até R\$ 31.680,00. Os recursos utilizados provêm de diferentes fundos, como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o Orçamento Geral da União (OGU) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (Brasil, 2023a).

As modalidades de implementação da Faixa 1 – voltada à população de mais baixa renda – são divididas em duas formas operacionais principais: o modelo “Empresas” e o modelo “Entidades”. No modelo Empresas, empreiteiras do setor privado propõem os

empreendimentos à Caixa Econômica Federal (CEF), geralmente em terrenos indicados ou doados pelo município, assumindo a responsabilidade por todas as etapas de execução das obras. A indicação dos beneficiários, o trabalho técnico social e a escolha dos terrenos são atribuições do poder público local (Chilvarquer, 2019).

Já no modelo Entidades, associações ou cooperativas sem fins lucrativos assumem o papel de protagonista. Essas entidades organizadoras propõem os projetos e conduzem grande parte da execução do empreendimento, inclusive selecionando os beneficiários, definindo os terrenos (muitas vezes com apoio do poder público), e coordenando o trabalho técnico social. tal modelo fortalece a participação popular e autogestão, aproximando o programa de uma concepção democrática da política habitacional (Chilvarquer, 2019).

O sonho da casa própria é influenciado por fatores como a valorização do solo urbano e o baixo poder aquisitivo do trabalhador brasileiro, especialmente nas regiões metropolitanas. Assim, o PMCMV representa, para muitos, a única alternativa de acesso à moradia, ainda que em áreas afastadas e com infraestrutura limitada (Sousa; Martins Filhos, 2019).

Independentemente da modalidade, as famílias da Faixa 1 são beneficiadas com subsídios quase integrais da União para a aquisição do imóvel. Tais subsídios são operados por meio do FAR e do FDS, fundos públicos que garantem viabilidade econômica aos empreendimentos mesmo com o pagamento simbólico ou mínimo por parte das famílias (Oliveira, 2017). Essa política de subsídios representa uma inovação significativa na história da habitação brasileira, uma vez que anteriormente os recursos do FGTS tendiam a favorecer as camadas de renda média, deixando a população mais pobre à margem do mercado formal de crédito imobiliário (Ferreira, 2015).

No que tange à seleção dos beneficiários, há critérios nacionais definidos em lei e regulamentação infralegal, além de critérios complementares definidos pelos entes locais. Os requisitos federais estabelecem limites de renda e determinam a priorização de famílias chefiadas por mulheres, famílias com pessoas com deficiência, idosos, moradores de áreas de risco ou insalubres, e famílias desabrigadas. Além disso, há previsão legal de que 3% (três por cento) das unidades habitacionais sejam reservadas a idosos, e, ainda, que as mulheres possam firmar contratos de financiamento sem a necessidade de outorga marital (Brasil, 2023a; Chilvarquer, 2019).

As famílias podem se cadastrar de maneira individual, por meio do Cadastro Único (CadÚnico), ou de forma coletiva, por intermédio de cooperativas ou associações habilitadas.

Cabe ao poder público local organizar esse processo de cadastramento e seleção, submetendo os critérios ao respectivo conselho local de habitação. Nos casos da modalidade Entidades, esse processo é conduzido diretamente pelas organizações sociais, o que permite maior autonomia e engajamento comunitário (Oliveira, 2017; Chilvarquer, 2019).

Segundo França (2015), o papel do município do PMCMV é de protagonista e articulador, também faz a seleção da empresa executora e o desenvolvimento do trabalho técnico-social. A autora ressalta que a possibilidade de os municípios contratarem pequenas construtoras e instituições financeiras locais favorece a dinamização da economia regional e a maior aderência dos empreendimentos às realidades locais.

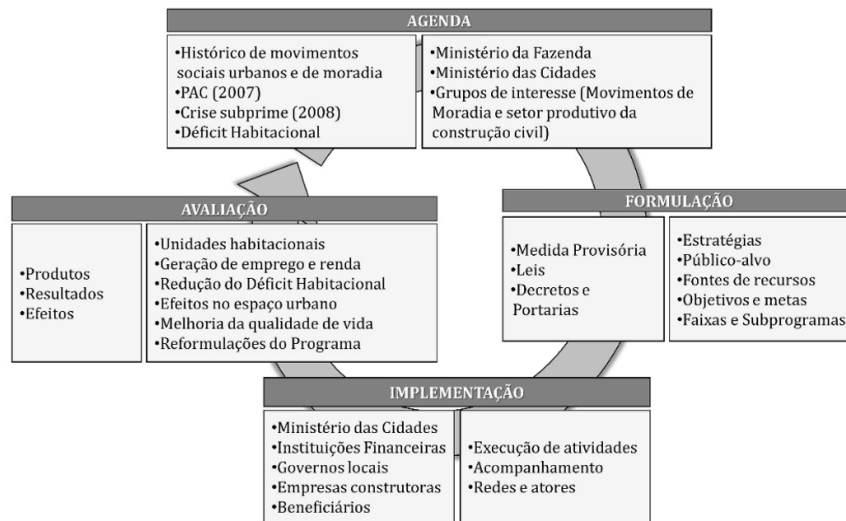
O programa também previu a possibilidade de atendimento a públicos diferenciados por meio de mecanismos complementares, como a destinação de unidades a comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas, além de populações rurais, por meio do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), cujos recursos são em parte provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e parcialmente reembolsáveis (Brasil, 2023a).

Em suma, a concepção das modalidades de atendimento do PMCMV evidencia uma tentativa de conciliar eficiência operacional com justiça social. No entanto, como apontador por diversos estudiosos, a predominância do modelo Empresas em detrimento do modelo Entidades, bem como a lógica de produção em massa subordinada à rentabilidade das construtoras, tem gerado limitações importantes no alcance das metas de qualidade urbana e social do programa (Ferreira, 2015; Bonduki, 2009).

4.1.4. Instrumentos de Políticas Públicas e Formas de Implementação

Para compreender a complexidade do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), é útil analisá-lo a partir do ciclo de políticas públicas, que abrange as etapas de agenda, formulação, implementação e avaliação. A **Figura 06**, representa este ciclo e serve como guia para a análise dos instrumentos e das formas de execução do programa.

Figura 06 – Ciclo de Políticas Públicas aplicado ao PMCMV



Fonte: Moreira et. al. (2017)

O PMCMV mobiliza uma arquitetura institucional e financeira complexa, baseada na articulação entre diferentes instrumentos de política pública. Entre os principais mecanismos utilizados estão os fundos públicos (FAR, FDS e FGTS), as normas federais e locais de regulação urbanística e habitacional, além de instrumentos de governança que envolvem os três níveis da federação (Oliveira, 2017; Chilvarquer, 2019).

No plano financeiro, os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) são voltados principalmente à Faixa 1 urbana, possibilitando que o Estado assuma os custos da produção habitacional quase integralmente. O FAR é operado exclusivamente pela Caixa Econômica Federal (CEF), que administra o fundo sob a supervisão do Ministério das Cidades. Esse fundo permite a construção de unidades habitacionais em nome da União, que posteriormente são cedidas aos beneficiários por meio de contrato de arrendamento com opção de compra (Chilvarquer, 2019).

Outro fundo relevante é o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), destinado a operacionalizar os empreendimentos da modalidade Entidades, com regras específicas de financiamento, repasse e prestação de contas. Essa diferenciação busca respeitar a lógica da autogestão, reduzindo a interferência direta da CEF na gestão da obra e reconhecendo a capacidade técnica das organizações sociais (Chilvarquer, 2019).

Já o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) financia predominantemente as Faixas 2 e 3, que abrangem famílias com rendas mais elevadas, geralmente com capacidade de assumir financiamentos a médio ou longo prazo. O uso do FGTS no PMCMV obedece às

diretrizes do Conselho Curador e está sujeito a parâmetros de subsídio cruzado, que permitem, por exemplo, o redirecionamento de parte da arrecadação para subsidiar famílias de menor renda (Bonduki, 2009).

Além dos instrumentos financeiros, o PMCMV utiliza ferramentas normativas e urbanísticas previstas no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), como a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o uso de terrenos públicos, a regularização fundiária e a mobilização de instrumentos de planejamento urbano, como o plano diretor municipal (Chilvarquer, 2019). Tais dispositivos são fundamentais para garantir que os empreendimentos não se limitem a responder ao *déficit* quantitativo de moradias, mas, também, atendam a critérios de inclusão urbana, acesso a serviços públicos e integração ao tecido da cidade.

O *déficit* habitacional brasileiro, conforme definição da Fundação João Pinheiro – FJP (2016), compreende tanto a necessidade de novas moradias quanto a inadequação das existentes. A metodologia da FJP inclui como critérios a habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo, variáveis centrais na construção de políticas habitacionais eficazes e integradas.

O conceito de *déficit* habitacional, desde sua formulação inicial, tem sido relacionado à necessidade de novas moradias para solucionar carências sociais pontuais. Ao longo do tempo, esse indicador foi sendo ampliado e passou a considerar também a inadequação de domicílios existentes. A atualização metodológica promovida pela FGV, em 2018, redefiniu o *déficit* habitacional como o estoque de moradias inexistentes ou inadequadas, calculado de forma pontual, o que evidencia a dimensão dinâmica e localizada da questão habitacional (Santana; Zanoni, 2022).

Genevois e Costa (2001), propõem distinguir *déficit* habitacional da inadequação, sendo o primeiro associado à necessidade de construção de novas moradias e o segundo vinculado à exigência de reformas e melhorias. A coabitação, os domicílios rústicos ou improvisados e os barracos compõem o *déficit*, enquanto a inadequação se refere a moradias que, apesar de problemáticas, podem ser recuperadas com intervenções alternativas.

Tais alterações no conceito e nos componentes do *déficit* habitacional – como a inclusão do ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo – indicam uma tentativa de melhor captar a realidade habitacional, embora, também, levantem críticas quanto à representatividade de alguns elementos. Tais mudanças mostram a necessidade de constante atualização dos parâmetros de avaliação das carências habitacionais, refletindo a complexidade do problema (Santana; Zanoni, 2022).

A implementação efetiva do programa ocorre mediante a cooperação entre União, estados, municípios e agentes privados. A União, por meio do Ministério das Cidades e da CEF, fornece recursos, define diretrizes e supervisiona a execução. Os estados e municípios, por sua vez, devem apresentar projetos, disponibilizar terrenos, desburocratizar licenciamentos, prover infraestrutura urbana e atuar na seleção dos beneficiários (Chilvarquer, 2019).

O estágio de implementação, conforme a análise de Moreira, Euclydes e Martins (2021), foca na atuação dos principais agentes envolvidos. Nesse sentido, a gestão estava a cargo do extinto Ministério das Cidades, com a CEF atuando como agente financeiro.

A execução de um programa como o PMCMV, segundo Moreira, Silveira e Euclydes (2018), envolve processos de persuasão, negociação, cooperação e conflito entre os agentes. De forma mais específica, a proposta de empreendimento é preparada pela empresa construtora e, após aprovação da instituição financeira e do governo municipal, a construtora torna-se responsável pela execução e finalização da obra. Cabe à CEF monitorar o cronograma e remunerar a empresa. O cadastramento, a seleção de beneficiários e a execução do trabalho social são competências municipais, que são acompanhadas pela instituição financeira.

A experiência de implementação do PMCMV revelou que a capacidade técnica e política dos entes federados é um fator determinante para o sucesso do programa. Municípios com maior estrutura administrativa e capacidade de articulação intersetorial tendem a desenvolver projetos mais bem localizados, com padrão urbanístico superior e maior adesão às diretrizes de inclusão social (Chilvarquer, 2019; Ferreira, 2015).

No caso da cidade de São Paulo, por exemplo, foram adotadas soluções inovadoras, como o modelo de confinamento “20-20”, em que o Estado e Município complementavam os valores federais com até R\$ 20 mil por unidade habitacional. Essa experiência permitiu a construção de habitações mais bem localizadas, mais próximas do centro expandido da cidade, demonstrando que a combinação de recursos e a articulação federativa podem elevar significativamente a qualidade urbana dos empreendimentos (Chilvarquer, 2019).

Além disso, a execução do PMCMV incorpora o Trabalho Técnico Social (TTS), previsto em normas complementares do Ministério das Cidades e da CEF, como instrumento de fortalecimento do vínculo comunitário, capacitação dos moradores e gestão participativa. Esse trabalho é realizado antes, durante e após a entrega dos empreendimentos, especialmente nas Faixas 1 e na modalidade Entidades (Oliveira, 2017).

A implementação do PMCMV revelou deficiências no campo democrático e participativo. Representantes de movimentos sociais, urbanistas e profissionais de entidades

técnicas relataram ausência de escuta ativa e articulação com o planejamento urbano, o que comprometeu a dimensão estrutural do programa. O monitoramento do programa envolveu a atuação de órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), que emitiram determinações e recomendações no intuito de garantir maior transparência, qualidade e efetividade na seleção dos beneficiários e na aplicação dos recursos públicos (Loureiro; Macário; Guerra, 2013).

Ainda que a estrutura institucional e os instrumentos do PMCMV sejam abrangentes, a prática evidencia lacunas significativas na articulação entre os diferentes entes e setores. Em muitos casos, a falta de planejamento urbano integrado, a escassez de terrenos bem localizados e a ausência de infraestrutura adequada comprometem a efetividade dos instrumentos disponíveis (Ferreira, 2015). A primazia da CEF na operação financeira também tem limitado a capacidade de política habitacional em dialogar com os objetivos maiores de desenvolvimento urbano (Chilvarquer, 2019).

4.1.5. Desafios e Críticas à Efetividade da Política Habitacional

Apesar dos avanços quantitativos e da centralidade alcançada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) na política habitacional brasileira, diversos estudos e avaliações apontam para limitações estruturais e desafios persistentes que comprometem sua efetividade como política pública orientada ao direito à cidade e à superação da desigualdade urbana (Ferreira, 2015; Bonduki, 2009; Chilvarquer, 2019).

A promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988) e o Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) representam marcos fundamentais para o reconhecimento do direito à moradia e à cidade como direitos sociais, influenciando diretamente a formulação das políticas habitacionais (Ramos; Noia, 2016).

Já a metodologia da Fundação João Pinheiro, adotada desde 1995, contribui para a mensuração do déficit habitacional e da inadequação das moradias, oferecendo subsídios técnicos relevantes para a formulação das ações do programa (Ramos; Noia, 2016).

Rolnik (2015) aponta que o PMCMV, ao priorizar a velocidade de execução e a lógica de financiamento, comprometeu o compromisso com o direito à cidade. O programa estruturou-se como política de produção em massa, desconsiderando fatores essenciais como mobilidade, infraestrutura e integração socioterritorial. Ferreira (2015) acrescenta que os empreendimentos, especialmente os da Faixa 1, seguem padrões repetitivos e monótonos,

localizados em regiões áridas, desconectadas dos centros urbanos, o que intensifica a exclusão territorial.

Um dos principais problemas diz respeito à localização dos empreendimentos. A lógica de mercado que rege a produção habitacional sob o PMCMV privilegia áreas periféricas, com baixo valor fundiário e frágil inserção urbana. A busca por terrenos baratos resulta, frequentemente, em empreendimentos distantes de centros urbanos, carentes de infraestrutura e mal conectados às redes de transporte, saúde, educação e serviços públicos (Ferreira, 2015; Oliveira, 2017). Essa condição agrava o processo de segregação socioespacial e compromete a integração dos beneficiários à vida urbana, reproduzindo padrões históricos de exclusão territorial.

A análise empírica realizada em Chapecó/SC reforça essa crítica: “construir unidades habitacionais sem uma política pública de envolvimento com a cidade não irá solucionar a questão da moradia no Brasil, especialmente para a classe de baixa renda”, sendo o programa caracterizado como paliativo, que trata os sintomas, mas não as causas estruturais do *déficit* habitacional (Antunes; Bianchet, 2018, p. 184).

Chilvarquer (2019), ao estudar a cidade de São Paulo, identificou discrepância entre unidades contratadas e efetivamente entregues, longas esperas pelos beneficiários, ausência de equipamentos urbanos e sensação de abandono. Em muitos casos, os empreendimentos se tornam “ilhas urbanas” mal integradas ao tecido urbano (Ferreira, 2015), mais próximas de “abrigos” do que de “lares”.

A experiência de Belo Horizonte, analisada por Nascimento (2016), mostra a imposição de um padrão nacional de moradia social – o condomínio vertical privado – como solução “técnica” generalizada. Esse modelo tem resultado em espaços comuns burocraticamente padronizados, com poucas áreas de convívio real, gerando conflitos internos e até controle por atores externos, como o tráfico. A autora argumenta que o PMCMV, em Belo Horizonte, reduziu-se a uma política de produção quantitativa, alheia à realidade socioespacial local e à lógica de autoconstrução dos territórios populares.

Na Região Metropolitana de Belém, Silva e Tourinho (2015) demonstram que o PMCMV replicou a lógica locacional da era do Banco Nacional de Habitação (BNH). A localização dos conjuntos da Faixa 1 em áreas afastadas, com baixa acessibilidade viária e distantes de serviços, é resultado da especulação fundiária e da não aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade. A dificuldade de acesso à terra urbanizada forçou a expansão para

municípios periféricos como Marituba e Ananindeau, onde se repetem as práticas de periferização e precarização.

Em São Paulo e Campinas, Rolnik *et al.* (2015), identificaram dois padrões de localização para empreendimentos da Faixa 1. Em Campinas, predominam grandes conjuntos implantados nas bordas da mancha urbana, reforçando um modelo de urbanização dispersa, com uso monofuncional do solo e ausência de infraestrutura adequada. Já na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), os empreendimentos se concentram em terrenos remanescentes de periferias consolidadas, mas ainda reproduzem a lógica de segregação e a vinculação da pobreza à periferia. Os autores apontam que o protagonismo das construtoras, somado à escolha dos terrenos com base em critérios de rentabilidade e não de urbanidade, transformou o programa em um grande negócio orientado por interesses privados, e não pelo direito à moradia.

Além disso, Marques e Rodrigues (2013), destacam que o PMCMV na RMSP sofre críticas quanto à localização periférica dos empreendimentos, à ausência de padrões claros de integração urbana e à segregação socioespacial. Barreto e Matos (2020), ressaltam o descumprimento das obrigações legais quanto à oferta de infraestrutura básica, refletindo um descompasso entre as diretrizes normativas e a execução concreta da política habitacional.

Pequeno e Rosa (2015), reforçam que o PMCMV, ao substituir a urbanização de favelas pelo reassentamento em grandes conjuntos habitacionais, fortaleceu a lógica de segregação urbana. O programa beneficiou determinados setores econômicos, como a construção civil, ao mesmo tempo em que realocou os mais pobres para áreas periféricas de Fortaleza. Os autores também criticam a baixa efetividade da legislação urbanística, a fraca articulação entre os níveis de governo e a inexistência de espaços públicos coletivos que favoreçam a sociabilidade.

Em estudo realizado em Juazeiro do Norte/CE, observou-se que mesmo nas faixas de renda mais elevadas (2 e 3), os beneficiários expressam insatisfação com aspectos como localização, prazos de entrega e características internas e externas dos imóveis. A variável locacional foi a que menos influenciou positivamente na percepção de satisfação dos entrevistados, evidenciando que a distância dos centros urbanos compromete a efetividade do programa (Crispim; Sousa, 2016).

Em São Gotardo/MG, beneficiários relataram atrasos na entrega das obras, problemas estruturais recorrentes (rachaduras, goteiras) e necessidade de reformas precoces (Barbosa; Ferreira, 2017). Muitos afirmam que tiveram que modificar suas casas logo após a

ocupação, ampliando cozinhas, construindo muros de contenção ou cobrindo áreas de serviço inicialmente sem cobertura, o que denuncia falhas na concepção e execução dos projetos (Barbosa; Ferreira, 2017).

Em Viçosa/MG, os beneficiários revelaram que a casa própria representa alívio financeiro e conquista pessoal – “pagar algo que é meu” – mas, também, relataram a percepção da marginalização, especialmente pela ausência de infraestrutura e de serviços básicos (Guimarães; Pinto, 2014). A consciência do lugar social ocupado por essas famílias se manifesta claramente: “aqui é tudo de pobre, se fosse rico não vinha pra cá”, apontando que o PMCMV reforça, em muitos casos, a segregação urbana (Guimarães; Pinto, 2014, p. 13).

A Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do PMCMV (Brasil, 2014) revela que, apesar de uma avaliação positiva em relação à iluminação das unidades (nota média 8,91), aspectos como umidade (média 6,21), demora no transporte público (média 3,9) e ausência de creches e escolas nas proximidades (média 4,0), evidenciam deficiências importantes. Ainda que a satisfação geral com a moradia seja alta (média 8,77), os dados apontam para um descompasso entre a provisão habitacional e a oferta de infraestrutura urbana adequada.

Moreira e Silveira (2017), trazem evidências empíricas de que a satisfação dos beneficiários varia conforme a tipologia das unidades e o porte das famílias. Famílias maiores e residentes em empreendimentos verticais tendem a expressar maior insatisfação, especialmente quanto à infraestrutura do entorno e à segurança. A localização dos empreendimentos, frequentemente em áreas desconectadas da malha urbana, é apontada como um dos principais fatores de insatisfação.

Em todas as regiões estudadas, constata-se que o PMCMV contribui para a consolidação de um padrão de moradia segregado e periférico, condicionado pela lógica do mercado e pelo custo da terra. Mesmo quando não isolados fisicamente, os conjuntos tendem a apresentar infraestrutura insuficiente, equipamentos urbanos tardios ou inexistentes e fraca inserção no tecido urbano (Rolnik *et al.*, 2015).

Villaça (2008) denuncia a lógica do mercado como principal reguladora do uso e ocupação do solo urbano, o que resulta em periferização dos mais pobres e acesso precário à infraestrutura. O autor critica a forma como o capitalismo urbano favorece a acumulação nas mãos de poucos, enquanto empurra os trabalhadores para condições de moradia aviltantes, como as favelas e os loteamentos sem serviços públicos. A segregação urbana, segundo ele, é expressão de uma disputa de classes pelo espaço urbano.

Adicionalmente, Bonduki (2009) e Ferreira (2015), criticam a centralidade da CEF como agente operador, apontando sua limitação em impor padrões de qualidade urbana e em assegurar o cumprimento de diretrizes do Plano Nacional de Habitação. Embora existam mecanismos regulatórios como o Selo Azul, sua eficácia é limitada.

A participação popular também é restrita. Na modalidade Empresas, os beneficiários são apenas receptores finais do produto habitacional. Já na modalidade Entidades, embora haja maior protagonismo dos movimentos sociais, os entraves burocráticos e os critérios rígidos de contratação impostos pela CEF dificultam a inovação e a adaptação aos contextos locais (Chilvarquer, 2019; Oliveira, 2017).

Marques (2018) observa que, apesar das vistorias realizadas pela CEF, os empreendimentos – chamados popularmente de “casinhas da Caixa” – são frequentemente entregues em localidades com problemas estruturais sérios, como falta de transporte, acesso a serviços básicos e precariedade da mobilidade urbana. A autora destaca que o padrão urbano reproduzido pelo programa é concentrado e segregador, negando, na prática, o direito à cidade.

Além disso, mesmo quando entregues com o “mínimo necessário” – saneamento, iluminação, estrutura física –, o acesso pleno aos bens urbanos exige pagamentos prolongados, com juros, o que transforma um direito em mercadoria (Marques, 2018).

A ineficiência do Estado na gestão pós-ocupação, somada à ausência de planejamento territorial, resulta na baixa sustentabilidade dos empreendimentos ao longo do tempo. Conforme observado por Ferreira (2015), a efetividade da política habitacional depende menos da quantidade de moradias construídas e mais da sua capacidade de integrar social e espacialmente os beneficiários ao tecido urbano.

O caráter massivo e pouco qualificado da produção habitacional no PMCMV é frequentemente criticado. A reprodução padronizada dos projetos, desconsiderando as especificidades locais, climáticas e culturais, contribui para a homogeneização dos espaços urbanos e a exclusão simbólica de seus moradores (Ferreira, 2012). A estética genérica e o adensamento excessivo comprometem a privacidade, a flexibilidade e a qualidade de vida das famílias beneficiárias, demonstrando a urgência de um novo modelo urbano inclusivo e sustentável (Ferreira, 2012).

O PMCMV também é analisado como instrumento de reprodução do capital imobiliário, promovendo reestruturações espaciais favoráveis ao setor privado em detrimento da efetivação do direito à moradia de qualidade. Nas cidades médias, especialmente, os recursos do programa intensificaram os processos de acumulação capitalista e transformações no

território, ampliando a atuação de empresas, incorporadoras e instituições financeiras, com fortes implicações para o planejamento urbano e o mercado de trabalho (Nascimento, 2014).

O Estado assume papel decisivo nesse processo ao atuar como “comitê executivo do capital”, promovendo ajustes espaciais que favorecem o lucro privado e intensificam a desigualdade socioespacial nas cidades brasileiras (Nascimento, 2014; Marques; Rodrigues, 2013).

Do ponto de vista subjetivo, a moradia adquirida pelo PMCMV representa, para muitos, a conquista de um sonho. Contudo, fatores como localização periférica, insegurança, falta de equipamentos públicos e ausência de infraestrutura comprometem a satisfação com os empreendimentos e revelam a persistência da exclusão urbana (Vieira; Fraga; Alvarenga, 2021).

Por fim, como sintetiza Nascimento (2016), a carência de alternativas eficazes leva os movimentos sociais urbanos a reivindicarem cada vez mais o direito à ocupação direta da terra urbana, por meio do parcelamento horizontal de lotes e da autoconstrução, como estratégia concreta de acesso à moradia frente à ineficiência do PMCMV.

4.1.6. Aprimoramentos Preliminares à Legislação

Apesar dos avanços introduzidos pela Lei nº 14.620 (Brasil, 2023g), sobretudo no que se refere à atualização das modalidades de atendimento e à ampliação do rol de beneficiários, a revisão da literatura evidencia aspectos que ainda demandam aprimoramento normativo para maior efetividade do PMCMV.

Em primeiro lugar, permanece como desafio a questão da segregação socioespacial, dado que a legislação apenas recomenda, mas não impõe de forma vinculante, a priorização de terrenos bem localizados, próximos a infraestrutura e serviços urbanos essenciais.

Ademais, a manutenção da Faixa 1 dependente de recursos orçamentários sujeitos à instabilidade fiscal fragiliza a função redistributiva da política habitacional, sendo recomendável a previsão de fonte permanente e vinculada de financiamento, bem como de metas anuais mínimas de atendimento.

Outro ponto de destaque é o déficit de participação social, uma vez que a lei não prevê instâncias deliberativas ou mecanismos de consulta pública efetiva na definição dos empreendimentos, limitando a participação comunitária a etapas posteriores por meio dos Projetos de Trabalho Técnico Social.

Soma-se a isso a desigualdade federativa, pois a norma não contempla instrumentos robustos de apoio técnico e financeiro aos municípios de menor porte, o que compromete a execução do programa em contextos locais mais vulneráveis.

Por fim, ressalta-se a necessidade de maior transparência e *accountability*, já que a lei carece de dispositivos que obriguem a divulgação ampla e contínua de informações sobre recursos aplicados, empreendimentos contratados e critérios de seleção.

Assim, evidencia-se que a legislação atual, embora represente importante avanço, ainda se mostra insuficiente para responder de maneira integral às críticas recorrentes na literatura especializada, demandando ajustes que fortaleçam a justiça social, a equidade federativa e a efetividade da política habitacional.

4.2. Análise do Novo PMCMV

A origem do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) está enraizada em um longo histórico de políticas habitacionais no Brasil, que frequentemente se mostram insuficientes para atender à população de baixa renda (Jesus, 2024). O Banco Nacional de Habitação (BNH), que foi extinto em 1986, deixou um grande vazio na política habitacional do país.

A Constituição Federal (Brasil, 1988) foi um marco, com a inclusão de artigos sobre a política urbana, tais como os 182 e 183. No entanto, a regulamentação desses dispositivos só ocorreu em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). O Estatuto é um instrumento jurídico-urbanístico avançado, criado para garantir a função social da propriedade e desmercantilizar a moradia. Também prevê instrumentos para evitar a especulação imobiliária, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo.

Em 2003, o Ministério das Cidades (MCidades) foi criado com o objetivo de resgatar o debate sobre habitação de interesse social. A equipe do Ministério, liderada por Olívio Dutra, tinha a intenção de criar uma cultura na política habitacional. Contudo, a política habitacional perdeu relevância com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. O MCidades perdeu sua centralidade, e os investimentos em habitação passaram a ser feitos à revelia das diretrizes estabelecidas pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

O PMCMV foi lançado em março de 2009, em um contexto de crise financeira internacional, a partir da crise hipotecária de 2008 nos Estados Unidos. A criação do programa

teve uma dupla motivação, segundo Jesus (2024): (i) econômica, para servir como medida anticíclica para reativar o setor da construção civil e garantir empregos, evitando uma derrocada de empresas – a expectativa era aquecer não apenas a construção, mas também a indústria de materiais e de eletrodomésticos; e (ii) social, atender à demanda histórica da população por moradia – a prioridade foi dada a uma política de cunho predominantemente econômico, mas com o discurso de reduzir o déficit habitacional da população de baixa renda.

O PMCMV, em sua versão reformulada pela Lei nº 14.620 (Brasil, 2023g), representa uma das mais relevantes políticas públicas habitacionais do Brasil. Com foco no atendimento da população de baixa renda, o programa articula diferentes mecanismos de provisão habitacional, abrangendo subsídios, financiamentos e outras formas de acesso à moradia, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais. Sua operacionalização envolve múltiplas etapas, que vão desde a escolha do local para os empreendimentos até a entrega das unidades habitacionais aos beneficiários selecionados.

A primeira etapa do funcionamento do programa consiste na definição dos locais de implementação dos empreendimentos habitacionais. A Portaria do Ministério das Cidades (MCid) nº 725 (Brasil, 2023e)³ determina que essa escolha deve priorizar áreas com adequação inserção urbana, buscando-se a integração das unidades habitacionais com os centros urbanos e o acesso a serviços essenciais, como transporte público, saúde, educação e saneamento.

A seleção do terreno deve observar critérios urbanísticos e sociais, inclusive com preferência para áreas centrais, imóveis subutilizados ou passíveis de requalificação, como forma de evitar a produção de moradias em áreas periféricas e socialmente segregadas. A Portaria MCid nº 725 (Brasil, 2023e), que regulamenta aspectos do programa, classifica os terrenos em “mínima” e “superior” qualificação urbana, atribuindo prioridade e maior valor de

³ 2.1 As propostas de empreendimento habitacional apresentadas devem se qualificar em um dos seguintes padrões de inserção urbana:

I - Qualificação mínima, atendimento aos seguintes itens da Tabela 1:

- Localização em área urbana consolidada ou em área de expansão urbana contígua à área urbana consolidada, conforme item 1;

- Existência prévia de ao menos 1 (um) sistema de infraestrutura urbana relacionado no item 2;

- Existência prévia de acesso a pelo menos 1 (um) equipamento público de educação relacionado no item 3; e

- Existência prévia de acesso a pelo menos 1 (um) estabelecimento de comércio e serviços relacionado no item 5.

II - Qualificação superior, atendimento aos seguintes itens da Tabela 1:

- Localização em área urbana consolidada, conforme item 1;

- Existência prévia de ao menos 4 (quatro) sistemas de infraestrutura urbana relacionados no item 2;

- Existência prévia de acesso a pelo menos 2 (dois) equipamentos públicos de educação relacionados no item 3;

- Existência prévia de acesso a equipamento público comunitário de saúde ou assistência social relacionados no item 4, quando aplicável; e

- Existência prévia de acesso a pelo menos 2 (dois) estabelecimentos de comércio e serviços relacionado no item 5.

subsídios aos empreendimentos localizados em áreas com melhor infraestrutura e acessibilidade.

Definido o local, inicia-se o processo de proposição, seleção e contratação dos empreendimentos, a depender da modalidade adotada (subsidiada ou financiada). Essa é uma das principais inovações da Lei nº 14.620 (2023g), que estabelece diferentes modalidades de atendimento habitacional, que se ajustam à renda familiar dos beneficiários e à capacidade contributiva de cada grupo social. Dentre essas modalidades, destacam-se duas formas principais de operacionalização: a modalidade subsidiada e a modalidade financiada, cujas diferenças estruturais estão diretamente relacionadas às faixas de renda previstas no artigo 5º da referida Lei, bem como às fontes de financiamento e ao tipo de contrato celebrado com o beneficiário.

A modalidade subsidiada é destinada, majoritariamente, às famílias enquadradas na Faixa 1, que compreende aquelas com renda mensal bruta de até R\$ 2.640,00 em áreas urbanas, ou renda anual de até R\$ 31.680,00 em áreas rurais. Nessa modalidade, o Poder Público assume a maior parte – ou até a totalidade – do custo da unidade habitacional, utilizando recursos de fundos públicos, como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ou o próprio Orçamento Geral da União (OGU). O objetivo é garantir o direito à moradia às famílias em situação de maior vulnerabilidade social, sem exigir delas a celebração de contratos de financiamento nos moldes convencionais.

Os contratos firmados nessa modalidade não seguem o modelo clássico de compra e venda. Em geral, são formalizados como contratos de arrendamento residencial com opção de compra, ou ainda concessões de uso com encargos simbólicos. Na prática, o beneficiário pode ser responsável apenas pelo pagamento de uma taxa mensal acessível, ou até mesmo ser dispensado de qualquer de uma taxa mensal acessível, ou até mesmo ser dispensado de qualquer contraprestação financeira⁴. O imóvel pode ser repassado ao final do contrato, desde que atendidas as condições mínimas de permanência e uso⁵.

Os contratos firmados na modalidade subsidiada do PMCMV, especialmente nas linhas operadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), não seguem, inicialmente, o modelo clássico de compra e venda. Nesses casos, a unidade habitacional permanece registrada como propriedade do fundo público responsável pelo empreendimento –

⁴ “A respeito dessa participação financeira, a família beneficiária da subvenção assumirá a prestação mensal pelo período de 60 meses, quando devida, e será definida conforme renda bruta familiar mensal, aferida na etapa do enquadramento, e com base em normativo específico de definição de famílias” (Brasil, 2024, p. 24).

⁵ “A transferência intervivos do imóvel, por exemplo, mediante venda, é vedada pelo período de 60 meses; ou pelo período necessário para a quitação do saldo devedor, em caso de renegociação da dívida; ou até a quitação antecipada do contrato” (Brasil, 2024, p. 24).

o FAR ou o FDS – sendo cedida à família beneficiária mediante contrato de uso ou arrendamento residencial com condições especiais.

Esse modelo contratual pressupõe uma ocupação regulada, com o pagamento de uma contraprestação mensal simbólica, por um período determinado – atualmente, 60 meses, conforme estabelecido em normativo interno da Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Ao término do período contratual e desde que cumpridas as exigências legais e administrativas (como o uso adequado do imóvel, a permanência da família na unidade e a ausência de transferências irregulares), o imóvel pode ser alienado à família ocupante, mediante procedimento próprio.

Assim, o contrato celebrado na origem não se configura como uma transação de compra e venda tradicional, mas sim como um instrumento jurídico de acesso progressivo à propriedade, compatível com os objetivos redistributivos da política habitacional e com a necessidade de preservação do uso social da moradia. Tal estrutura contratual é reiterada pelo Tribunal de Contas da União (TCU)⁶, que identifica essas características como elementos estruturantes da modalidade subsidiada do programa, com forte presença do Estado como provedor do bem habitacional.

De modo geral, os contratos das modalidades subsidiadas, especialmente aquelas financiadas com recurso do FAR, estabelecem cláusulas que vedam a transferência intervivos do imóvel – por exemplo, por meio de venda ou cessão – pelo período mínimo de 60 meses ou até a quitação integral do contrato, o que ocorrer por último. Essas restrições visam resguardar a destinação social da política habitacional, prevenindo o uso especulativo dos imóveis públicos e garantindo que o bem seja efetivamente utilizado como residência da família beneficiária.

Além disso, é comum que os empreendimentos vinculados a essa modalidade contem com Projetos de Trabalho Técnico Social – PTTS⁷ (Brasil, 2023g), cujas ações incluem orientações relativas ao uso adequado do imóvel, à sua conservação, à convivência comunitária

⁶ No antigo programa, MCMV-Empresas, de modo geral, a operacionalização do programa ocorria em três momentos: (i) Despesa do OGU com transferência de recursos ao FAR; (ii) Contratação de unidades habitacionais junto ao setor privado pelo FAR, etapa em que os imóveis se tornariam propriedade do fundo, registradas no seu ativo; e (iii) Alienação das unidades habitacionais às famílias beneficiadas, com pagamento de parte do valor do imóvel em 120 parcelas mensais, sendo o restante assumido pelo FAR como subsídio (TC 033.516/2014-6). Para o programa atual, houve atualização da quantidade para 60 parcelas mensais (TC 019.691/2023-8, p. 23).

⁷ Art. 3º São diretrizes do Programa:

(...)

XVIII - promover iniciativas cooperativas de geração de renda e fortalecimento da organização comunitária, por meio de investimentos no Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), com duração de até 2 (dois) anos no pós-obra, nos termos de regulamento do Ministério das Cidades;

e à participação social, bem como ao cumprimento de um período mínimo de permanência para aquisição do título definitivo da unidade.

Por outro lado, a modalidade financiada é voltada para as famílias com maior capacidade de pagamento, situadas nas Faixas 2 e 3, com renda mensal bruta de R\$ 2.640,01 a R\$ 8.000,00. Nesses casos, o acesso à moradia ocorre por meio da celebração de contrato de financiamento habitacional, operado por instituições financeiras públicas ou privadas autorizadas, como a Caixa Econômica Federal (CEF), com utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Embora essas famílias também possam receber subsídios, especialmente para reduzir o valor de entrada ou parte do saldo devedor, a maior parte do custo do imóvel é arcada diretamente pelo beneficiário, por meio de prestações mensais com juros subsidiados e prazos que podem chegar a 35 (trinta e cinco) anos.

A principal diferença entre essas duas modalidades reside, portanto, no grau de participação do Estado no custeio da moradia. Na modalidade subsidiada, o governo atua quase integralmente como provedor do bem, garantindo acesso à moradia como expressão do direito social constitucionalmente assegurado. Já na modalidade financiada, o Estado atua como facilitador do acesso ao crédito, oferecendo condições vantajosas, mas exigindo contrapartida financeira significativa por parte da família.

Essa distinção também reflete uma lógica distributiva (Schmidt, 2018) e federativa do programa: a modalidade subsidiada concentra esforços na redução da desigualdade e atendimento da população em situação de pobreza extrema, enquanto a modalidade financiada busca estimular o mercado habitacional e ampliar a base de famílias com acesso ao crédito habitacional formal, promovendo inclusão econômica e dinamização da política urbana.

As propostas do PMCMV podem ser apresentadas por entes públicos, entidades organizadoras ou empresas do ramo da construção civil, conforme o caso. A operacionalização dos contratos e a análise técnica são realizadas por agentes financeiros habilitados – em especial, a CEF, que atua como agente operador na maioria das modalidades.

Os recursos utilizados são provenientes de diferentes fontes, conforme previsto no art. 6º da Lei nº 14.620 (Brasil, 2023g)⁸: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo

⁸ Art. 6º O Programa será constituído pelos seguintes recursos, a serem aplicados com observância à legislação específica de cada fonte e em conformidade com as dotações e disponibilidades orçamentárias e financeiras consignadas nas leis e nos planos de aplicação anuais:

I - dotações orçamentárias da União;

II - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), de que trata a

III - Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de que trata a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001;

IV - Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), de que trata a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993;

de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além de recursos do FGTS, do Orçamento Geral da União (OGU) e de emendas parlamentares. A nova estrutura normativa também permite a utilização de parcerias com bancos privados, cooperativas de crédito e bancos digitais autorizados pelo Banco Central.

A etapa seguinte corresponde à seleção dos beneficiários, a ser realizada conforme as faixas de renda estabelecidas na Portaria do Ministério das Cidades nº 399 (Brasil, 2025)⁹. O programa atende famílias com renda bruta mensal de até R\$ 8.600,00 nas áreas urbanas, e de até R\$ 120.000,00 de renda bruta anual nas áreas rurais, distribuídas em três faixas na área urbana: Faixa 1 (até R\$ 2.850,00/mês), Faixa 2 (de R\$ 2.850,01 a R\$ 4.700,00) e Faixa 3 (de R\$ 4.700,01 a R\$ 8.600,00). A Lei (Brasil, 2023g) ainda determina que a seleção observe critérios de vulnerabilidade social, conferindo prioridades a famílias: chefiadas por mulheres; que tenham em sua composição pessoas com deficiência, idosos ou crianças; em situação de risco ou vulnerabilidade; oriundas de áreas de risco ou insalubres; ou em situação de rua.

V - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), de que trata a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS);

VI - Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

VII - emendas parlamentares;

VIII - operações de crédito de iniciativa da União firmadas com organismos multilaterais de crédito e destinadas à implementação do Programa;

IX - contrapartidas financeiras, físicas ou de serviços de origem pública ou privada;

X - doações públicas ou privadas destinadas aos fundos de que tratam os incisos II, III, IV e V;

XI - outros recursos destinados à implementação do Programa oriundos de fontes nacionais e internacionais;

XII - doações ou alienação gratuita ou onerosa de bens imóveis da União, observada legislação pertinente;

XIII - recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), quando os recursos orçamentários e financeiros constantes dos incisos I a IX não estiverem disponíveis e o beneficiário tenha tido o único imóvel perdido em razão de situação de emergência ou calamidade formalmente reconhecida pelos órgãos competentes ou esteja em estado de vulnerabilidade a desastres ambientais iminentes, reconhecidos pelos órgãos competentes.

⁹ Art. 1º Ficam atualizados os valores limites de renda bruta familiar admitidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida para atendimento às famílias residentes em áreas urbanas com renda bruta familiar mensal de até R\$ 12.000,00 (doze mil reais) e às famílias residentes em áreas rurais com renda bruta familiar anual de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), consideradas as seguintes faixas:

I - famílias residentes em áreas urbanas:

a) Faixa Urbano 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.850,00 (dois mil, oitocentos e cinquenta reais);

b) Faixa Urbano 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.850,01 (dois mil, oitocentos e cinquenta reais e um centavo) até R\$ 4.700,00 (quatro mil e setecentos reais); e

c) Faixa Urbano 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.700,01 (quatro mil e setecentos reais e um centavo) até R\$ 8.600,00 (oito mil e seiscentos reais);

II - famílias residentes em áreas rurais:

a) Faixa Rural 1 - renda bruta familiar anual até R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais);

b) Faixa Rural 2 - renda bruta familiar anual de R\$ 40.000,01 (quarenta mil reais e um centavo) até R\$ 66.600,00 (sessenta e seis mil e seiscentos reais); e

c) Faixa Rural 3 - renda bruta familiar anual de R\$ 66.600,01 (sessenta e seis mil e seiscentos reais e um centavo) até R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).

Art. 2º A atualização de renda a que se refere o art. 1º se aplica às operações contratadas, nos termos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e da Lei 14.620, de 13 de julho de 2023, para contratos a serem celebrados com as famílias beneficiárias a partir da data da vigência desta Portaria..

O processo de inscrição e triagem das famílias candidatas do PMCMV pode ser realizado diretamente pelos entes federativos subnacionais – municípios e estados –, conforme a estrutura institucional local e a modalidade de atendimento habitacional adotada.

A identificação das famílias é geralmente feita com base em cadastros socioassistenciais oficiais, especialmente o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico (Brasil, 1993), que reúne informações, atualizadas sobre renda, composição familiar, condições de moradia, escolaridade, entre outros indicadores relevantes para a análise de vulnerabilidade social.

A depender da modalidade e do volume de demanda, os entes locais podem realizar processos seletivos próprios¹⁰, mediante chamamento público, inscrição e classificação conforme os critérios definidos pela legislação federal e por regulamentos complementares.

Todo o procedimento de seleção será realizado por meio do Ministério das Cidades (Brasil, 2023g)¹¹ e deve observar os princípios constitucionais (Brasil, 2020b; Brasil, 1988)¹²

¹⁰ No desenho do PMCMV, a definição da população alvo é o principal critério para intervenção. O processo de seleção de beneficiários conta com a decisão do ente público local, considerando a população destinatária da ação que se encaixa dentro do regulamentado em lei, sendo a renda bruta familiar o principal critério. Portaria específica, ainda não disponibilizada pelo MCid, orientará o trâmite da seleção. Além do critério principal, exige-se o atendimento de critérios de hierarquização para estabelecer as ordens de prioridades (TC 019.691/2023-8, pp. 36-37).

¹¹ Art. 20. O Ministério das Cidades estabelecerá:

(...)

IV - procedimentos para seleção de beneficiários e regras para execução do trabalho social;

¹² Portaria nº 2.081, de 30 De julho de 2020:

Item 2.2 - O ente público deve dar ampla publicidade sobre a seleção de beneficiários para operações contratadas em sua circunscrição com tempo hábil e **condições para inscrições e atualizações cadastrais**.

(...)

Item 1.5.5 (atribuição do ente público) - Dar ampla publicidade à lista, respeitando-se o sigilo dos dados, após a pesquisa de enquadramento da Caixa, com os candidatos incompatíveis, com o motivo da desclassificação, e dos compatíveis, convocando-os para apresentação da documentação;

(...)

Item 1.5.10 (atribuição do ente público) - Dar ampla publicidade à lista de candidatos aptos à assinatura do contrato, respeitando-se o sigilo dos dados;

(...)

Item 4.1 A lista de candidatos a beneficiários do PMCMV - FAR, por município, será gerada pelo MC por meio de ranqueamento aleatório a partir da extração dos dados do Cadastro Único, observados os requisitos e critérios estabelecidos pelo MDR, constantes nos itens 3.2 e 3.3.

Item 4.2 A lista de candidatos gerada pelo MC contempla as unidades habitacionais de todas as operações do PMCMV-FAR no município para as quais o Ente Público não tenha iniciado a seleção de beneficiários e não comprove ao MDR, no prazo de 60 dias da publicação desta Portaria, que possui sistema auditável próprio para seleção de beneficiários, por meio de ofício encaminhado ao MDR com cópia para ciência do Ministério Público responsável.

(...)

4.3 O MDR efetuará o recorte de cada lista gerada pelo MC, conforme número de unidades habitacionais sem indicação de beneficiários no município, observando quantitativo razoável de suplência.

(...)

Art. 37, CRFFB. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

da impessoalidade, da publicidade, da isonomia e da equidade, de modo a assegurar que o acesso à política pública se dê de forma transparente, objetiva e orientada à priorização das famílias em situação de maior necessidade.

Uma vez concluída a seleção e aprovadas as propostas de financiamento ou subsídio, o programa avança para a etapa de contratação das unidades habitacionais com os beneficiários, momento no qual se formalizam os contratos de compra e venda, cessão ou arrendamento, a depender da modalidade.

A Lei nº 14.620 (Brasil, 2023g) estabelece¹³ que os contratos devem ser, preferencialmente, firmados em nome da mulher, independentemente de outorga do cônjuge, reconhecendo a centralidade do papel feminino no núcleo familiar e reforçando a dimensão de proteção à mulher em situação de vulnerabilidade.

Por fim, o processo culmina com a entrega das unidades habitacionais aos beneficiários. Após a conclusão das obras, os imóveis são repassados por meio de doação, cessão, locação social, arrendamento ou financiamento, conforme previsto no art. 4º¹⁴ da Lei nº 14.620 (Brasil, 2023g). A depender da modalidade adotada, a família poderá pagar uma contraprestação mensal simbólica, acessar o imóvel por meio de contrato de financiamento com prazo de até 35 anos¹⁵, ou receber a unidade gratuitamente, especialmente nas Faixas 1 urbana e rural.

¹³ Lei 14.620/2023, Art. 10. Os contratos e os registros efetivados no âmbito do Programa serão formalizados, prioritariamente, no nome da mulher e, na hipótese de ela ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647, 1.648 e 1.649 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 1º O contrato firmado na forma prevista no **caput** será registrado no cartório de registro de imóveis competente, com a exigência de simples declaração da mulher acerca dos dados relativos ao cônjuge ou ao companheiro e ao regime de bens.

§ 2º Na hipótese de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido, construído ou regularizado no âmbito do Programa na constância do casamento ou da união estável será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável.

§ 3º Na hipótese de haver filhos do casal e a guarda ser atribuída exclusivamente ao homem, o título da propriedade do imóvel construído ou adquirido será registrado em seu nome ou a ele transferido, revertida a titularidade em favor da mulher caso a guarda dos filhos seja a ela posteriormente atribuída.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica aos contratos de financiamento firmados com recursos do FGTS.

§ 5º A mulher vítima de violência doméstica e familiar que esteja sob medida protetiva de urgência está autorizada a realizar o distrato dos contratos de compra e venda antes do prazo final contratual, sendo-lhe permitido ser beneficiada em outra unidade habitacional, independentemente do registro no Cadastro Nacional de Mutuários (Cadmute).

¹⁴ § 2º As unidades imobiliárias produzidas no âmbito do Programa poderão ser disponibilizadas às famílias beneficiárias ou aos entes federativos sob a forma de cessão, de doação, de locação, de comodato, de arrendamento ou de venda, mediante financiamento ou não, em contrato subsidiado ou não, total ou parcialmente, conforme previsto em regulamento, sem prejuízo de outros negócios jurídicos compatíveis.

¹⁵ https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/mcmv-fgts?utm_source=chatgpt.com

Importante ressaltar que o programa prevê a execução de Projetos de Trabalho Técnico Social (PTTS), com duração de até dois anos após a entrega, objetivando a integração das famílias à nova realidade habitacional e comunitária, incluindo ações de educação sanitária, convivência condominial, uso adequado do imóvel, organização comunitária e acesso a políticas públicas.

Assim, o PMCMV, conforme estruturado pela Lei nº 14.620/2023, representa uma política pública de abrangência nacional, multifacetada em suas fontes de financiamento e modalidades de execução, que busca conciliar a efetividade do direito à moradia com a responsabilidade fiscal e a cooperação federativa, operando por meio de uma lógica de segmentação por renda, priorização social e articulação entre diferentes entes e esferas de governo.

4.3. Quadro de Referências

O quadro de referência do PMCMV evidencia que a gestão governamental desempenhou papel determinante na trajetória do programa. Com base nos estudos de Bucci (2015) e especificidades do programa, elaborou-se o **Quadro 08** com o objetivo de compreender o PMCMV em suas diversas dimensões e nuances.

Quadro 08 – Quadro de Referências do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)

Dimensão	O PMCMV
Nome Oficial do Programa de Ação	Programa Minha Casa, Minha Vida
Gestão Governamental	– 2009 – Governo Lula (2º mandato): Criação do PMCMV (Lei 11.977/2009 e MP 459/2009), como resposta à crise econômica internacional e ao déficit habitacional, com forte investimento público e parceria com a iniciativa privada. – 2011–2016 – Governo Dilma Rousseff: Expansão e consolidação do programa, com ampliação de faixas de renda e incremento da produção de unidades; marco das fases 2 e 3 do PMCMV. – 2016–2020 – Governo Michel Temer/Jair Bolsonaro (início): Redução progressiva do programa, cortes orçamentários e substituição pelo Programa Casa Verde e Amarela (MP 996/2020 e Lei 14.118/2021). – 2023 – Governo Lula (3º mandato): Retomada e reformulação do PMCMV (MP

	1.162/2023, Decreto 11.439/2023 e Lei 14.620/2023), com atualização das regras de governança, ampliação do escopo de atendimento e inclusão de critérios de sustentabilidade e urbanidade.
Base Normativa (Fundamentos Constitucionais e Legais)	– CF/88, art. 6º (EC 26/2000) – direito social à moradia; – Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade; – Lei 11.124/2005 – SNHIS e FNHIS; – Lei 11.977/2009 – criação do PMCMV; – MP 996/2020 e Lei 14.118/2021 (Casa Verde e Amarela); – MP 1.162/2023 e Lei 14.620/2023 – retomada e reformulação do PMCMV; – Regulamentações por decretos (7.499/2011; 11.439/2023) e portarias (724, 725 e 727/2023). Institucionalmente, coordenado pela União, via Ministério das Cidades e CEF, com participação de Estados, Municípios, setor privado e sociedade civil.
Agentes Governamentais	– União: Ministério das Cidades (formulação e coordenação); – CEF: execução, financiamento, monitoramento técnico e social; – Estados e Municípios: seleção de terrenos, infraestrutura, articulação local.
Agentes Não Governamentais	– Construtoras e incorporadoras privadas: execução das obras; – Sociedade civil e Conselhos Habitacionais: controle social e acompanhamento.
Mecanismos jurídicos de articulação	– Concessão de subsídios e financiamentos habitacionais; – Convênios federativos e parcerias público-privadas; – Critérios de seleção de beneficiários (Portaria 2.081/2020; 724/2023; 725/2023; 727/2023); – Regularização fundiária simplificada; – Normas urbanísticas de acessibilidade, sustentabilidade e qualidade construtiva; – Atuação integrada de União, Estados e Municípios (governança multinível).
Público-Alvo/Beneficiários	Famílias de baixa renda em áreas urbanas e rurais: – Faixa prioritária: renda até 3 SM; – Demais faixas: até 8 SM, com subsídios diferenciados;

	– Grupos prioritários: famílias chefiadas por mulheres, pessoas com deficiência, residentes em áreas de risco ou insalubridade.
Dimensão Econômico-Financeira do Programa	– Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); – Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); – Orçamento Geral da União (OGU); – Contrapartidas estaduais, municipais e de empresas privadas (construtoras/incorporadoras).
Estratégia de Implantação	– Modelo centralizado de coordenação federal, com a União definindo diretrizes e repasses de recursos, principalmente por meio da Caixa Econômica Federal (CEF). – Parcerias com Estados, Municípios e construtoras privadas para seleção de terrenos, execução de obras e implementação de infraestrutura local. – Etapas operacionais: (i) enquadramento do empreendimento (Portarias 724, 725 e 727/2023); (ii) contratação pela CEF; (iii) execução da obra por construtora; (iv) repasse das unidades habitacionais às famílias beneficiárias. – Critérios de seleção de beneficiários com base em renda e condições de vulnerabilidade social, com prioridade para mulheres chefes de família, idosos, pessoas com deficiência e famílias em áreas de risco.
Funcionamento Efetivo do Programa	– Avanços: produção massiva de unidades (mais de 6 milhões entregues até 2023); dinamização do setor da construção civil; impacto positivo em geração de emprego e redução parcial do déficit habitacional (MCidades/IPEA, 2014). – Fragilidades: localização periférica de muitos empreendimentos, com déficit de equipamentos públicos e transporte (Maricato, 2011; Ferreira, 2012). – Problemas de gestão: atrasos em obras, irregularidades em contratos e baixa efetividade do controle social (TCU, Acórdão 1.110/2024). – Impacto social: melhoria objetiva das condições de moradia das famílias, mas persistência de vulnerabilidades (Oliveira, 2017).

	– Evolução recente: retomada do programa em 2023 com novas regras para urbanidade, sustentabilidade e articulação com políticas de saúde, educação e mobilidade (Lei 14.620/2023; Portarias MCID/2023).
Aspectos Críticos do Desenho Jurídico-Institucional	– Fragmentação normativa: o PMCMV foi sendo alterado por múltiplos diplomas (leis, decretos e portarias), criando sobreposição de regras e insegurança regulatória (Chilvarquer, 2018). – Centralização decisória: apesar da lógica federativa prevista no SNHIS, a União concentrou grande parte das diretrizes e dos recursos, limitando a autonomia de Estados e Municípios. – Fragilidade na avaliação de resultados: ausência de um sistema normativo robusto de monitoramento e avaliação de impacto social, restringindo-se muitas vezes ao controle numérico de unidades entregues (MCidades/IPEA, 2014). – Localização periférica: as normas priorizaram quantidade de unidades, sem vinculação obrigatória à política urbana local, resultando em empreendimentos distantes de infraestrutura e serviços (Maricato, 2011; Ferreira, 2012). – Dependência do mercado: forte participação de grandes construtoras e incorporadoras, gerando riscos de captura da política habitacional pelo setor privado (Oliveira, 2017).
Resultados Pretendidos	– Promoção massiva de unidades habitacionais; – Redução do déficit habitacional; – Inserção urbana e acesso a serviços básicos (educação, saúde, transporte, lazer); – Fortalecimento da cidadania e da inclusão social.
Resultados Observados	– Grande número de unidades entregues, mas críticas quanto à qualidade das moradias e localização periférica; – Impactos positivos na geração de emprego e renda no setor da construção civil; – Fragilidade na participação social e no atendimento de demandas regionais; – Limitações na infraestrutura urbana associada aos empreendimentos.
Arranjos de Governança	Modelo de governança multinível:

	– União centraliza diretrizes e recursos; – Estados e Municípios executam e complementam contrapartidas; – CEF atua como agente operador e fiscalizador; – Conselhos de Habitação e sociedade civil exercem controle social.
Capacidade Institucional	– Estrutura administrativa consolidada com suporte da CEF. – Capilaridade federativa (União, Estados, Municípios). – Desafios: burocracia no processo de registro e contratação; carência de avaliação integrada de resultados; necessidade de fortalecimento da participação social e de instrumentos de transparência.

Elaboração própria (2026)

Constata-se que, no Quadro 10, foram incorporadas novas categorias de referência original proposto por Bucci (2015), dentre as quais se destacam: “resultados pretendidos”, “resultados observados”, “arranjos de governança” e “capacidade institucional”. Essas categorias derivam das iniciais, com o objetivo de possibilitar uma compreensão mais abrangente do PMCMV em sua integralidade.

A partir desse quadro analítico, o presente trabalho procederá à avaliação do PMCMV, propondo, como desdobramento, aprimoramentos na sua Lei de criação (Lei nº 11.977/2009).

4.4. Instrumento de Avaliação Jurídico-Institucional Preliminar do PMCMV

Conforme evidenciado pela análise documental e pela revisão narrativa da literatura empírica recente, foi possível identificar um conjunto de desafios recorrentes relacionados à conformação jurídico-institucional e à efetividade social do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

A partir desses achados, construiu-se um instrumento de avaliação jurídico-institucional de caráter preliminar, destinado a sistematizar os principais aspectos a serem observados na análise da política pública habitacional, à luz da abordagem do Direito e das Políticas Públicas.

Ressalta-se que o instrumento apresentado neste item foi elaborado exclusivamente com base na revisão narrativa da literatura e nos documentos normativos mais recentes do programa, razão pela qual não possui pretensão de exaustividade, sendo passível de refinamento e aprofundamento a partir dos resultados das revisões de escopo e integrativa desenvolvidas no Capítulo 5.

O instrumento proposto estrutura-se a partir de dimensões analíticas que refletem aspectos centrais da política habitacional brasileira, especialmente no que se refere à inserção urbana dos empreendimentos, à sustentabilidade do financiamento, à inclusão social, à capacidade institucional dos entes federativos, à participação social, à transparência e aos mecanismos de avaliação contínua. Essas dimensões emergem da recorrência temática observada na literatura empírica, que aponta, de forma consistente, a necessidade de avaliar não apenas o volume de unidades produzidas, mas também a qualidade da inserção urbana, a articulação intergovernamental e os efeitos sociais do programa sobre os beneficiários.

No que se refere à inserção urbana e à integração socioespacial, a literatura analisada evidencia que a localização dos empreendimentos constitui um dos principais fatores condicionantes da efetividade do PMCMV. Assim, o instrumento contempla a avaliação da existência de infraestrutura urbana básica, do acesso a transporte público coletivo e a equipamentos essenciais de educação e saúde, bem como da capacidade do programa de evitar a reprodução de padrões de segregação socioespacial. A análise desses elementos permite verificar se a política habitacional contribui para a integração dos beneficiários à malha urbana ou se reforça dinâmicas de periferização e isolamento territorial.

Outro eixo relevante do instrumento preliminar diz respeito ao financiamento da política habitacional e à priorização orçamentária das famílias enquadradas na Faixa 1. A literatura empírica aponta que a ausência de previsibilidade financeira e a dependência de decisões discricionárias comprometem a continuidade do atendimento às populações de menor renda. Nesse sentido, o instrumento avalia a existência de mecanismos que assegurem estabilidade no financiamento, transparência na alocação dos recursos e efetiva prioridade às famílias em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.

A dimensão da inclusão social constitui elemento central da avaliação, uma vez que diversos estudos destacam a insuficiência de critérios exclusivamente econômicos para a seleção dos beneficiários. O instrumento considera, portanto, a capacidade do PMCMV de incorporar critérios que contemplem múltiplas formas de vulnerabilidade social, como aquelas relacionadas a gênero, deficiência, idade avançada, situação de rua e reassentamentos

decorrentes de riscos ambientais. A avaliação dessa dimensão permite examinar se o programa opera de forma alinhada aos princípios da igualdade material e da justiça social, previstos no ordenamento constitucional brasileiro.

No âmbito da governança e da participação social, o instrumento preliminar contempla a análise da existência e do funcionamento de mecanismos institucionais de controle democrático, capazes de assegurar a participação dos beneficiários e da sociedade civil na implementação e no acompanhamento do programa. A literatura revisada indica que a ausência de instâncias participativas efetivas fragiliza a transparência e limita a capacidade de adaptação do PMCMV às realidades locais, tornando relevante a avaliação da articulação entre diferentes espaços institucionais de participação e controle social.

A capacidade institucional dos entes subnacionais também integra o instrumento de avaliação, considerando-se que estados e municípios apresentam níveis desiguais de estrutura administrativa e técnica para a execução da política habitacional. O instrumento analisa, nesse sentido, a existência de mecanismos de apoio técnico e financeiro, bem como estratégias de cooperação federativa e consorciamento, que permitam reduzir assimetrias institucionais e fortalecer a governança multinível do programa.

Outro aspecto avaliado refere-se à diversidade das modalidades de provisão habitacional reconhecidas no âmbito do PMCMV. A literatura aponta que a valorização exclusiva de modelos padronizados de produção tende a limitar a adequação das soluções habitacionais às especificidades locais. Assim, o instrumento considera a incorporação de modalidades alternativas, como autogestão, cooperativas e requalificação de imóveis, bem como a existência de apoio técnico e financeiro compatível com a relevância social dessas formas de produção.

A avaliação da articulação entre o PMCMV e as políticas de regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários constitui outro elemento relevante do instrumento preliminar. Os estudos analisados indicam que a dissociação entre provisão habitacional e regularização fundiária compromete a segurança da posse e a inclusão socioespacial das famílias beneficiárias, tornando necessária a análise da coordenação entre União, estados e municípios na implementação dessas ações.

No campo da transparência e da *accountability*, o instrumento contempla a avaliação da disponibilidade, da acessibilidade e da qualidade das informações públicas relativas ao programa, incluindo dados sobre empreendimentos, beneficiários, recursos financeiros e resultados alcançados. A literatura revisada enfatiza que a ausência de

transparência ativa dificulta o controle social e a atuação dos órgãos de controle, o que justifica a inclusão dessa dimensão na avaliação jurídico-institucional do PMCMV.

O instrumento também considera a existência de mecanismos voltados à preservação da destinação social dos imóveis produzidos pelo programa, com vistas à prevenção de práticas especulativas e ao desvio de finalidade. A análise desse aspecto permite verificar se o PMCMV assegura a permanência das famílias beneficiárias nas unidades habitacionais e se dispõe de instrumentos de monitoramento da ocupação e do uso dos imóveis.

Por fim, o instrumento preliminar contempla a avaliação da institucionalização de práticas de monitoramento e avaliação contínuos, entendidas como elementos essenciais para o aprimoramento da política pública. A literatura empírica destaca que avaliações periódicas de impacto social, urbano e econômico contribuem para a aprendizagem institucional e para o ajuste das diretrizes do programa, sendo relevante analisar se os resultados dessas avaliações efetivamente subsidiam a revisão de metas, critérios e estratégias de implementação.

Ato contínuo, no **Quadro 10** abaixo, foi realizada a sistematização do instrumento preliminar de pesquisa destinado à avaliação do desenho jurídico-institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), estruturado a partir das dimensões analíticas, vetores de avaliação e afirmativas avaliativas identificadas com base na revisão narrativa da literatura e na análise documental.

Quadro 10 – Instrumento Preliminar de Pesquisa para Avaliação do Desenho Jurídico-Institucional do PMCMV

Dimensão	Vetores	Afirmativas	Discordo completamente	Discordo parcialmente	Nem concordo, nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
Inserção Urbana e Integração Socioespacial	1. Localização dos empreendimentos;	1. Os empreendimentos do PMCMV estão inseridos em áreas dotadas de infraestrutura urbana básica e acesso					

		adequado a serviços públicos essenciais.					
	2. Acesso a transporte e equipamentos sociais;	2. A localização dos empreendimentos possibilita o acesso efetivo a transporte público coletivo, unidades de saúde e instituições de educação básica.					
	3. Prevenção da segregação socioespacial.	3. A implantação dos empreendimentos contribui para a integração socioespacial dos beneficiários, evitando padrões de periferização e isolamento territorial.					
Financiamento e Prioridade Orçamentária	1. Sustentabilidade financeira do programa;	1. O PMCMV dispõe de mecanismos estáveis e previsíveis de financiamento voltados à continuidade da política habitacional.					
	2. Prioridade à Faixa 1;	2. O programa assegura prioridade orçamentária e financeira às famílias enquadradas na Faixa 1, em consonância com os objetivos de redução das desigualdades sociais.					
	3. Transparência na alocação de recursos.	3. A execução orçamentária e financeira do PMCMV é transparente e permite o controle público sobre a destinação dos recursos.					
Inclusão Social e Focalização	1. Critérios de seleção dos beneficiários;	1. Os critérios de seleção do PMCMV contemplam múltiplas dimensões de vulnerabilidade social, para além do critério exclusivamente econômico.					
	2. Atendimento a grupos vulneráveis;	2. O programa apresenta mecanismos específicos de atendimento a grupos em situação de maior vulnerabilidade social,					

		como mulheres chefes de família, pessoas com deficiência e idosos.					
	3. Monitoramento da inclusão social.	3. Há acompanhamento sistemático do atendimento às populações prioritárias no âmbito do PMCMV.					
Governança e Participação Social	1. Instâncias participativas;	1. O PMCMV dispõe de instâncias institucionais de participação social voltadas ao acompanhamento e à fiscalização do programa.					
	2. Influência da participação social;	2. Os mecanismos de participação social exercem influência efetiva sobre as decisões relacionadas à implementação do PMCMV.					
	3. Articulação interinstitucional.	3. As instâncias participativas do programa articulam-se com outros conselhos e fóruns de políticas públicas urbanas e sociais.					
Capacidade Institucional e Governança Multinível	1. Capacidade administrativa dos entes subnacionais;	1. Estados e municípios dispõem de capacidade técnica e administrativa adequada para a execução do PMCMV.					
	2. Apoio técnico e financeiro;	2. Existem mecanismos de apoio técnico e financeiro destinados a entes subnacionais com menor capacidade institucional.					
	3. Cooperação federativa.	3. O programa incentiva estratégias de cooperação federativa e consorciamento entre entes subnacionais.					
Modalidades Habitacionais	1. Diversidade de modalidades de provisão;	1. O PMCMV reconhece e incentiva modalidades alternativas de produção habitacional, como					

		autogestão, cooperativas e mutirões.					
	2. Apoio às modalidades alternativas;	2. As modalidades alternativas recebem apoio técnico e financeiro compatível com sua relevância social.					
	3. Qualidade dos empreendimentos.	3. Os empreendimentos produzidos em diferentes modalidades observam padrões adequados de qualidade construtiva e inserção urbana.					
Regularização Fundiária e Urbanização	1. Integração com a política habitacional;	1. O PMCMV articula-se com políticas de regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários.					
	2. Segurança jurídica da posse;	2. As ações associadas ao programa promovem segurança jurídica da posse e inclusão socioespacial das famílias beneficiárias.					
	3. Coordenação intergovernamental.	3. Há coordenação entre União, estados e municípios na implementação das ações de regularização fundiária.					
Transparência e Accountability	1. Disponibilidade de informações públicas;	1. O PMCMV disponibiliza informações claras, atualizadas e acessíveis sobre empreendimentos, beneficiários e recursos financeiros.					
	2. Controle social e institucional;	2. Os dados do programa permitem o exercício do controle social e a atuação dos órgãos de controle interno e externo.					
	3. Qualidade da informação.	3. As informações disponibilizadas apresentam qualidade, padronização e possibilidade de reutilização para fins de análise.					

Destinação Social dos Imóveis	1. Permanência dos beneficiários;	1. O PMCMV assegura a permanência das famílias beneficiárias nas unidades habitacionais produzidas.					
	2. Prevenção de práticas especulativas;	2. Existem mecanismos institucionais voltados à prevenção da comercialização irregular e do desvio de finalidade dos imóveis.					
	3. Monitoramento da ocupação.	3. Há monitoramento sistemático da ocupação e do uso das unidades habitacionais.					
Avaliação e Monitoramento Contínuos	1. Avaliações periódicas;	1. O PMCMV é objeto de avaliações periódicas de impacto social, urbano e econômico.					
	2. Uso dos resultados avaliativos;	2. Os resultados das avaliações subsidiam a revisão de diretrizes, metas e critérios do programa.					
	3. Aprendizagem institucional.	3. O programa incorpora mecanismos de aprendizagem institucional a partir dos processos avaliativos.					

Elaboração própria (2026)

Dessa forma, o instrumento de avaliação jurídico-institucional preliminar apresentado neste item permite organizar, de maneira sistemática e coerente, os principais aspectos críticos do PMCMV evidenciados pela revisão narrativa da literatura e pela análise documental. Sua função é oferecer um referencial analítico inicial, que será aprofundado e validado no Capítulo 5, a partir dos achados das revisões de escopo e integrativa, contribuindo para a construção de uma avaliação mais robusta da efetividade do PMCMV enquanto política pública habitacional de interesse social.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DAS REVISÕES DE ESCOPO E INTEGRATIVA

Este capítulo apresenta os resultados das revisões conduzidas com vistas a avaliar o estado da arte da produção científica acerca do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no período de 2019 a 2024. A análise está estruturada em duas etapas: inicialmente, a revisão de escopo, que permitiu o mapeamento amplo e sistemático das publicações disponíveis nas bases *Scopus*, SciELO, Periódicos Capes, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e *Google Acadêmico*; e, em seguida, a revisão integrativa, que possibilitou uma síntese crítica das evidências, identificando convergências, divergências e lacunas ainda existentes na literatura.

5.1. Revisão de Escopo: mapeamento da produção científica

A revisão de escopo conduzida nesta pesquisa foi realizada em conformidade com as diretrizes do PRISMA-ScR (*Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses extension for Scoping Reviews*), garantindo rigor metodológico, transparência e reprodutibilidade. O protocolo da revisão (Anexo I) foi previamente registrado no *Open Science Framework* (OSF), assegurando rastreabilidade das decisões metodológicas e fortalecendo a credibilidade científica do estudo. O objetivo desta etapa foi mapear a produção científica sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), considerando a avaliação do desenho, do processo e dos resultados da política habitacional no período de 2019 a 2024.

O protocolo foi estruturado a partir da estratégia PCC (População, Conceito e Contexto), definindo claramente os elementos centrais da revisão: (i) População: Programa Minha Casa Minha Vida; (ii) Conceito: avaliação e análise de desenho, processo ou resultado da política pública; (iii) Contexto: estudos publicados em português ou inglês, no período de 2019 a 2024. A pergunta de pesquisa construída, portanto, orientou a busca por literatura especializada sobre a implementação e os impactos recentes do PMCMV no Brasil, permitindo que se obtivesse uma visão abrangente da produção acadêmica relacionada à política habitacional.

Foram estabelecidos critérios de elegibilidade para inclusão de estudos empíricos, análises científicas, dissertações, teses e relatórios técnicos, das áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas. Foram excluídas publicações fora do período temporal ou que não tratassem do PMCMV. Essa delimitação metodológica permitiu concentrar a revisão em

produções que abordam dimensões jurídicas, sociais, econômicas e institucionais do programa, alinhadas aos objetivos do estudo.

A coleta de dados foi realizada em cinco bases de dados amplamente reconhecidas: *SciELO*, *Scopus*, Periódicos CAPES, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e *Google Acadêmico*. A estratégia de busca empregou palavras-chave definidas na pergunta estruturada, adaptadas a cada plataforma, combinando termos relacionados ao PMCMV, ao Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) e a expressões relacionadas à habitação social e política habitacional. O uso do Google Acadêmico possibilitou a recuperação de literatura cinzenta, complementando os artigos indexados nas bases tradicionais. O gerenciamento das referências foi realizado com o Zotero, permitindo organizar, identificar duplicidades e registrar os critérios de inclusão/exclusão aplicados.

Os resultados preliminares da revisão de escopo evidenciam a amplitude da produção científica sobre o PMCMV. Inicialmente, foram encontrados 2.005 registros distribuídos entre as plataformas consultadas: 153 no *SciELO*, 47 na *Scopus*, 522 em Periódicos CAPES, 634 no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e 649 no *Google Acadêmico*. Após a aplicação dos critérios de elegibilidade, remoção de duplicidades e análise de pertinência temática, o *corpus* final da revisão de escopo foi consolidado em 201 estudos. Esse *corpus* representa a base sobre a qual se estruturou a revisão integrativa, permitindo identificar padrões, lacunas e marcadores analíticos relevantes para a compreensão do impacto do PMCMV nas suas dimensões de desenho, implementação e resultados sociais.

A análise detalhada por plataforma demonstrou a eficácia dos filtros aplicados e a necessidade de ajustes específicos, como a criação de etiquetas no Zotero para registros como “título não correspondente”, “tema não abordado” e “divulgação não autorizada”, garantindo a aderência do *corpus* à temática central da pesquisa. O mapeamento da produção científica resultante fornece um panorama sistemático da literatura disponível, permitindo uma discussão crítica sobre a evolução do PMCMV, os enfoques metodológicos adotados pelos pesquisadores e os principais achados relacionados à governança, eficácia e impactos sociais da política habitacional.

5.2. Revisão Integrativa: síntese crítica da produção científica

A revisão integrativa realizada nesta pesquisa não se limitou ao levantamento sistemático de 201 trabalhos pertinentes ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), mas

possibilitou a construção de uma síntese crítica dos principais achados da literatura recente voltada à avaliação da política habitacional. Esse esforço de sistematização revelou-se fundamental para identificar padrões analíticos recorrentes, tendências interpretativas dominantes, bem como lacunas teórico-metodológicas e fragilidades institucionais que orientam o desenvolvimento deste trabalho. Ao reunir e organizar a produção científica publicada no período de 2019 a 2024, a revisão permitiu compreender de que modo o debate acadêmico tem abordado o desenho da política, seus processos de implementação e os resultados socialmente produzidos.

O mapeamento das bases de dados evidenciou a complementaridade entre diferentes tradições analíticas. As bases internacionais, como *Scopus* e *SciELO*, contribuíram com estudos de maior rigor metodológico e forte densidade crítica, especialmente voltados à análise dos impactos territoriais, urbanos e sociais do PMCMV. Em contrapartida, as bases nacionais — Periódicos CAPES, Teses e Dissertações da CAPES e *Google Acadêmico* — reuniram produções de caráter mais aplicado e institucional, frequentemente associadas a estudos de caso, avaliações empíricas localizadas e análises acadêmicas diretamente relacionadas à execução da política pública no contexto brasileiro. A combinação dessas fontes ampliou a abrangência a revisão e contribuiu para a robustez da síntese analítica construída.

Os trabalhos incluídos foram organizados em 09 (nove) eixos temáticos, definidos a partir dos marcadores preliminares apresentados no Quadro 06. A análise articulada desses eixos permite evidenciar as múltiplas dimensões do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e, sobretudo, a distância existente entre o desenho jurídico-normativo do direito à moradia e sua concretização prática no período de 2019 a 2024. A estruturação da produção científica nesses nove eixos possibilitou uma leitura integrada do programa, contemplando desde seus fundamentos normativos e institucionais até os efeitos territoriais, sociais e econômicos decorrentes de sua implementação.

A distribuição dos trabalhos analisados revela uma concentração temática significativa, com aproximadamente 80% da produção científica situada nos eixos relacionados aos impactos territoriais e às dimensões socioeconômicas da política habitacional. Essa predominância indica que a literatura recente tem priorizado a análise dos efeitos concretos do PMCMV nos territórios urbanos e nas condições de vida dos beneficiários, oferecendo uma base empírica consistente para a avaliação dos resultados da política. Os estudos inseridos nesses eixos fornecem evidências recorrentes sobre processos de periferização, segregação

socioespacial e limitações na promoção do direito à cidade, constituindo o núcleo mais consolidado do debate acadêmico sobre o programa.

Em sentido oposto, observa-se menor incidência de estudos nos eixos relacionados ao desenho institucional, aos arranjos de governança federativa, aos instrumentos jurídico-institucionais de implementação, bem como aos mecanismos de avaliação, monitoramento e aprendizado institucional. Essa assimetria na distribuição temática evidencia uma lacuna relevante na literatura, na medida em que são escassas as análises que articulam de forma sistemática os fundamentos normativos da política, seus instrumentos jurídicos e os resultados efetivamente produzidos. Embora haja amplo consenso crítico quanto às limitações do PMCMV no que se refere à promoção do direito à cidade e à função social da moradia, ainda predominam abordagens que tratam esses problemas de forma dissociada do arranjo jurídico-institucional que estrutura a política.

Essa concentração dos trabalhos em determinados marcadores, em detrimento de outros, reforça a pertinência da abordagem adotada no produto final, voltada à compreensão do PMCMV como uma política pública estruturada por arranjos jurídico-institucionais. Tal perspectiva permite avançar para além da descrição dos impactos empíricos, incorporando a análise da coerência entre normas, processos decisórios, instrumentos de implementação e efeitos socialmente produzidos, elemento central para a avaliação da efetividade da política habitacional à luz do direito fundamental à moradia.

A partir da aplicação dos critérios de refinamento previamente definidos, foram selecionados 14 (quatorze) trabalhos para leitura integral, os quais compuseram o *corpus* final da revisão integrativa. A leitura desses estudos foi conduzida de forma sistemática e orientada por protocolo analítico, com ênfase na identificação dos objetivos, referenciais teóricos, desenhos metodológicos, unidades de análise e principais resultados empíricos apresentados pelos autores. Os 201 trabalhos, junto com os selecionados para a leitura, encontram-se devidamente catalogados e sistematizados em planilha própria, anexa a este trabalho, contendo informações padronizadas que permitiram a comparação transversal entre os estudos.

A seleção final dos 14 (quatorze) trabalhos não foi um número definido arbitrariamente, mas o resultado da aplicação da técnica de saturação teórica combinada com o critério de exaustividade seletiva.

Após a triagem inicial — consistente na leitura dos resumos e das introduções dos textos que atendiam aos marcadores previamente definidos — verificou-se que a inclusão de

novos artigos não acrescentava categorias analíticas inéditas nem aportava perspectivas jurídicas distintas acerca do desenho institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Os 14 estudos selecionados revelaram-se suficientes para condensar as principais variáveis de avaliação jurídico-institucional da política, possibilitando a construção de uma síntese consistente, robusta e adequada ao desenvolvimento do instrumento de avaliação proposto.

Dessa forma, atingiu-se o ponto de saturação teórica, no qual a incorporação de novos dados mostrou-se pouco relevante para o aprimoramento das conclusões, evidenciando que o corpus analisado é representativo e suficientemente denso para atender aos objetivos desta dissertação.

O procedimento de análise consistiu em leitura analítica e comparativa dos textos, com extração de categorias interpretativas relacionadas ao desenho da política, aos processos de implementação e aos resultados produzidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), bem como às abordagens avaliativas adotadas em cada estudo. A partir desse processo, procedeu-se à codificação dos achados recorrentes, à identificação de convergências e divergências teórico-metodológicas e ao mapeamento das lacunas analíticas apontadas pela literatura no período de 2019 a 2024. Essa leitura orientada permitiu examinar criticamente os estudos selecionados à luz da pergunta que orientou a revisão integrativa, a saber: quais são os principais achados, tendências e lacunas teórico-metodológicas identificadas na literatura recente sobre o PMCMV, no que se refere à avaliação e à análise do desenho, do processo e dos resultados da política habitacional no Brasil?

Nesse contexto, o primeiro¹⁶ estudo analisado, de caráter histórico-institucional evidencia que, mesmo nos períodos de maior robustez financeira e produtiva da política habitacional brasileira, a efetividade do direito à moradia permaneceu limitada. Nesse sentido, a análise comparativa entre o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) demonstra que a ampliação quantitativa da produção habitacional não foi suficiente para enfrentar estruturalmente o déficit habitacional, sobretudo no atendimento às famílias de menor renda.

Embora ambos os programas tenham promovido impactos econômicos relevantes, como estímulo à construção civil e geração de empregos, os resultados sociais mostraram-se

¹⁶ MORAIS, Leandro Pereira; PAIVA, Cláudio César de; LIMA, Faíque Ribeiro. A efetividade da política habitacional no Brasil: o Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, ano XX, vol. 20, n. 35, pg 104-122, jan./jun. 2023. UESB. Vitória da Conquista/BA.

aquém das necessidades habitacionais acumuladas, revelando a persistência de assentamentos precários, autoconstrução informal e exclusão territorial.

Tal constatação decorre, em grande medida, da subordinação da política habitacional à lógica de mercado, da fragilidade da governança federativa e da baixa incorporação de mecanismos de participação social, o que contribuiu para o distanciamento entre o desenho jurídico-normativo do direito à moradia, constitucionalmente assegurado, e sua materialização concreta. Assim, o estudo reforça a compreensão de que a efetividade da política pública habitacional não pode ser aferida exclusivamente pelo número de unidades produzidas, mas exige a consideração de critérios qualitativos, institucionais e territoriais que assegurem a moradia como direito fundamental e não apenas como produto imobiliário.

O segundo¹⁷ estudo analisado amplia a compreensão da política habitacional ao situar o Programa Minha Casa Minha Vida no interior dos ciclos mais amplos da Política Nacional de Habitação (PNH), compreendendo-o como uma resposta estatal às expressões históricas da questão social e do déficit habitacional brasileiro.

A partir de uma abordagem teórico-crítica, as autoras evidenciam que tanto a PNH quanto o PMCMV foram concebidos sob uma dupla racionalidade: de um lado, a promoção do acesso à moradia para parcelas da população de baixa renda; de outro, o estímulo à dinâmica econômica do setor da construção civil em contextos de crise.

Os achados indicam que, embora o programa tenha alcançado resultados quantitativos relevantes e introduzido mecanismos inéditos de subsídio direto, sua capacidade de enfrentar estruturalmente o déficit habitacional mostrou-se limitada, uma vez que a lógica de mercado permaneceu central na definição dos empreendimentos, na localização das unidades e na priorização dos beneficiários.

Nesse sentido, o estudo aponta que o PMCMV atingiu apenas parcialmente seus objetivos declarados, favorecendo simultaneamente populações vulneráveis e, de forma predominante, grandes construtoras, o que contribuiu para a reprodução de padrões históricos de periferização, segregação socioespacial e precariedade urbana. Ao articular o desenho normativo da PNH, o ciclo da política pública e os resultados empíricos do PMCMV, o trabalho evidencia uma lacuna recorrente entre a formulação jurídico-institucional da política habitacional e sua efetividade concreta, reforçando a necessidade de análises que integrem

¹⁷ GRANZOTTO, Carolynne Lanna; PAES, Luana Fernandes Silva; SOUZA, Cristiane Natalício. Contribuições acerca da Política Nacional de Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida como resposta ao déficit habitacional brasileiro. **Brazilian Applied Science Review**, Curitiba, v.7, n.2, p. 708-727, 2023.

avaliação de resultados, governança federativa e instrumentos de implementação para além da mera mensuração do déficit habitacional.

Dando sequência à análise, o terceiro¹⁸ texto desloca o foco da avaliação dos resultados físicos do Programa Minha Casa Minha Vida para o desempenho institucional dos entes municipais, introduzindo a eficiência relativa como categoria central de análise.

Ao empregar metodologia quantitativa baseada na Análise Envoltória de Dados, o estudo evidencia que a capacidade de execução do PMCMV é fortemente condicionada por fatores estruturais locais, como a existência de instrumentos de planejamento urbano e a capacidade arrecadatória dos municípios.

Os achados demonstram que municípios mais bem estruturados tendem a apresentar melhor desempenho na execução do programa, embora o recorte regional revele resultados paradoxais, com municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste figurando como eficientes mesmo em contextos de menor estrutura institucional.

Tal resultado sugere que a eficiência operacional não decorre exclusivamente do volume de recursos ou da robustez administrativa formal, mas também de arranjos locais específicos e estratégias adaptativas de implementação.

Do ponto de vista da revisão integrativa, o estudo contribui para a compreensão do processo de implementação do PMCMV, ao evidenciar que a descentralização federativa, embora prevista no desenho da política, não é acompanhada de mecanismos suficientes de equalização das capacidades institucionais. Ao mesmo tempo, revela uma lacuna relevante na literatura, uma vez que a eficiência é analisada de forma predominantemente gerencial, com pouca articulação com os impactos sociais e territoriais do programa, limitando a avaliação de sua efetividade substantiva enquanto política pública de garantia do direito à moradia.

Na sequência, o quarto¹⁹ texto aprofunda a análise dos resultados do PMCMV a partir de uma abordagem qualitativa e territorializada, centrada na avaliação pós-ocupação de um empreendimento específico. Ao incorporar a percepção dos beneficiários e indicadores relacionados ao acesso ao direito à cidade, o estudo evidencia que a entrega da unidade habitacional não é suficiente para assegurar a efetividade da política habitacional.

¹⁸ BANDEIRA, Ludmila Ferreira; JUNIOR REYES, Edgar. Programa Minha Casa Minha Vida (2012-2016): análise da eficiência relativa dos municípios brasileiros na execução de programas federais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 55, vol. 2, p. 309-330, mar./abr. 2021.

¹⁹ PACHECO, Juliana Thaisa Rodrigues; KAWANISHI, Juliana Yuri; SCHEFFER, Sandra Maria. Programa Minha Casa Minha Vida: avaliação pós-ocupação do residencial esplendore em ponta grossa – PR. **Desenvolvimento em Questão**, ano 20, n. 58, 2022. ISSN 2237-6453, Editora Unijuí.

Os achados revelam dificuldades persistentes no período pós-ocupação, especialmente relacionadas à localização periférica dos empreendimentos, à precariedade do transporte público e à insuficiência de equipamentos urbanos e serviços essenciais. Essa constatação reforça uma tendência recorrente na literatura recente: a dissociação entre a produção habitacional em larga escala e a integração urbana dos beneficiários.

Sob a ótica da revisão integrativa, o estudo contribui de forma significativa para a análise dos resultados e impactos do PMCMV, ao demonstrar que a efetividade do direito à moradia deve ser compreendida de maneira ampliada, incorporando dimensões sociais, territoriais e subjetivas. Contudo, também evidencia uma lacuna teórico-metodológica importante, na medida em que as avaliações pós-ocupação permanecem pontuais e pouco integradas aos processos decisórios e aos mecanismos institucionais de retroalimentação da política, o que limita sua capacidade de influenciar o redesenho do programa em escala nacional.

O quinto²⁰ texto, ao analisar o desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Teresina/PI, contribui de forma relevante para a compreensão dos resultados territoriais e institucionais da política em escala local. O estudo evidencia que, embora o PMCMV tenha desempenhado papel significativo na ampliação do acesso à moradia formal e na redução do déficit habitacional quantitativo, seus efeitos qualitativos mostram-se limitados. Os achados indicam que a localização periférica dos empreendimentos, a insuficiência de infraestrutura urbana e a frágil articulação com políticas de mobilidade, saúde e educação comprometem a efetividade do direito à moradia adequada.

Sob a ótica da revisão integrativa, o texto reforça a tendência já identificada na literatura de dissociação entre a produção habitacional e a promoção do direito à cidade, além de evidenciar uma lacuna jurídico-institucional relevante: a ausência de dispositivos normativos vinculantes que condicionem a implementação do programa à integração urbana e ao planejamento territorial municipal.

O sexto²¹ texto, ao examinar a experiência do PMCMV no Estado do Rio de Janeiro, desloca o foco para a análise da política habitacional enquanto instrumento de concretização do

²⁰ LEITE, Cristiana de Sousa; LOPES, Wilza Gomes Reis; LIRA, Marcos Antonio Tavares. Reflexões sobre o desempenho do programa minha casa minha vida (PMCMV): Estudo em Teresina, Piauí. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**. Nov. 2021, vol. 12, n. 11, ISSN: 2179-6858

²¹ SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Padro. **O Programa Minha Casa Minha Vida contribui para a construção do direito social à moradia?** A experiência no Estado do Rio de Janeiro. In.: MAIA, D. S., and MARAFON, G. J., eds. *O programa Minha Casa Minha Vida: habitação e produção do espaço urbano em diferentes escalas e perspectivas* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2020, pp. 75-112. ISBN: 978-65-00-03029-7. <https://doi.org/10.7476/9786500030297.0004>.

direito social à moradia. O estudo reconhece avanços importantes do programa, especialmente no atendimento a famílias de baixa renda e na ampliação do acesso ao crédito habitacional subsidiado.

No entanto, os resultados empíricos apontam que tais avanços convivem com contradições estruturais, notadamente a reprodução de padrões de segregação socioespacial e a fragilidade do acompanhamento pós-ocupação. A literatura analisada destaca que a ausência de mecanismos institucionais de monitoramento contínuo e de participação social limita a capacidade do PMCMV de promover inclusão social duradoura.

Do ponto de vista da revisão integrativa, o texto contribui para a análise dos resultados sociais da política, ao mesmo tempo em que evidencia lacunas no desenho jurídico do programa, sobretudo no que se refere à institucionalização de instrumentos de controle social, avaliação e aprendizado institucional.

O sétimo²² texto, ao abordar o PMCMV na modalidade Sub-50, oferece uma contribuição importante para a compreensão do processo de implementação da política em municípios de pequeno porte. Os achados demonstram que, embora essa modalidade tenha sido concebida para ampliar o alcance territorial do programa e atender localidades historicamente excluídas das políticas habitacionais, sua execução enfrenta limitações significativas decorrentes da baixa capacidade institucional dos municípios.

A pesquisa evidencia dificuldades relacionadas à elaboração de projetos, à gestão administrativa e ao acompanhamento das obras, o que compromete a qualidade dos empreendimentos e a efetividade da política.

Sob a perspectiva da revisão integrativa, o estudo reforça a tendência de assimetria federativa na implementação do PMCMV e explicita uma falha jurídico-institucional central: o desenho normativo do programa não prevê mecanismos diferenciados de apoio técnico e coordenação federativa capazes de compensar as desigualdades institucionais entre os entes executores.

Por conseguinte, o oitavo²³ texto, ao analisar os dez anos de implementação do PMCMV em Teresina/PI, oferece uma avaliação longitudinal dos impactos do programa no enfrentamento do déficit habitacional. O estudo reconhece que o PMCMV contribuiu de

²² ALMEIDA, Luana Menegaz de. **Análise do Programa Minha Casa Minha Vida – sub 50**. Orientador: profa. Dra. Juliana Demartini, Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), Barra do Burgres, 2017.

²³ CRUZ, Kamila Alves de Sousa. **10 anos do Programa Minha Casa Minha Vida e seus resultados para o enfrentamento do déficit habitacional em Teresina**. Orientadora: profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine, Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2022.

maneira significativa para a redução do déficit quantitativo e para a dinamização do setor da construção civil.

Todavia, os resultados apontam que tais avanços não se traduziram, de forma proporcional, em melhorias estruturais nas condições de vida urbana e na integração socioespacial dos beneficiários. A análise evidencia a persistência de problemas relacionados à localização dos empreendimentos, à precariedade da infraestrutura e à ausência de políticas complementares.

À luz da revisão integrativa, o texto reforça a necessidade de superar uma concepção restrita de efetividade baseada exclusivamente em indicadores numéricos, apontando como lacuna teórico-metodológica e institucional a ausência de critérios normativos que integrem avaliação de impacto, planejamento urbano e governança multinível.

O nono²⁴ estudo insere-se no conjunto de pesquisas que deslocam o foco da política habitacional da fase de contratação e entrega das unidades para a etapa de pós-implementação, revelando dimensões frequentemente invisibilizadas no desenho jurídico-institucional do PMCMV. A partir de uma abordagem qualitativa e empírica, o trabalho evidencia que a entrega formal da moradia não se traduz, automaticamente, em efetivação do direito à moradia adequada, tal como concebido constitucionalmente.

Um dos principais achados do estudo consiste na identificação da persistência de problemas estruturais históricos — como precariedade da infraestrutura urbana, dificuldades de acesso a serviços públicos essenciais, fragilidade da mobilidade urbana e insuficiência de equipamentos sociais — mesmo após a ocupação dos empreendimentos do PMCMV. Essa constatação reforça uma tendência já apontada nos textos anteriores da revisão: a dissociação entre a produção habitacional quantitativa e a promoção efetiva do direito à cidade. A literatura analisada converge ao demonstrar que o programa, embora exitoso em termos numéricos, falha em assegurar condições urbanas e sociais mínimas para a reprodução da vida cotidiana dos beneficiários.

No plano jurídico-institucional, o estudo revela uma lacuna significativa no desenho normativo do PMCMV: a ausência de dispositivos legais que regulem de forma sistemática a fase pós-ocupação. A política pública, tal como estruturada, concentra-se na contratação, no financiamento e na execução das obras, sem prever mecanismos obrigatórios de

²⁴ ALCANTARA, Naiara Sandi de Almeida. **Casa nova e problemas antigos**: análise do pós-implementação do MCMV no período de 2009 a 2013. Orientadora: profa. Dra. Ana Lúcia Rodrigues. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2019.

acompanhamento continuado, avaliação dos impactos sociais e urbanos, ou responsabilização institucional dos entes envolvidos após a entrega das unidades. Essa omissão normativa contribui para a reprodução de empreendimentos desconectados da malha urbana e para a transferência indireta dos custos sociais da política aos próprios beneficiários e aos municípios.

Outro achado relevante refere-se à fragilidade da governança local no pós-implementação. O estudo aponta que os municípios, embora sejam diretamente impactados pela implantação dos empreendimentos, não dispõem de instrumentos jurídicos, financeiros ou técnicos adequados para gerir os efeitos territoriais do programa. Essa situação decorre de um arranjo federativo assimétrico, no qual a União centraliza decisões estratégicas, enquanto os entes locais assumem responsabilidades não explicitadas normativamente, sobretudo no que diz respeito à manutenção da infraestrutura urbana e à provisão de serviços públicos. Tal achado dialoga diretamente com a literatura que aponta a insuficiência dos mecanismos de cooperação federativa previstos no PMCMV.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho contribui para a revisão integrativa ao evidenciar a importância das análises pós-ocupação como instrumento de avaliação da efetividade das políticas públicas habitacionais. Contudo, também revela uma lacuna teórico-metodológica recorrente: a inexistência de canais institucionais que permitam que os resultados dessas avaliações sejam incorporados ao ciclo decisório da política. As evidências produzidas permanecem restritas ao campo acadêmico, sem capacidade de influenciar o redesenho normativo do programa, o que reforça a lógica de repetição de erros estruturais já identificados em experiências anteriores, como o BNH.

À luz da pergunta da revisão integrativa, o texto reforça a tendência crítica da literatura recente que aponta que os limites do PMCMV não se restringem à implementação, mas estão profundamente enraizados em seu desenho jurídico-institucional, marcado pela ausência de instrumentos normativos de avaliação, aprendizado institucional e integração urbana. O estudo evidencia, de forma particularmente clara, que a efetividade da política habitacional exige a incorporação de dispositivos legais que tratem a moradia como processo social e territorial contínuo, e não como produto imobiliário encerrado no momento da entrega das chaves.

O décimo²⁵ estudo analisa o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no Distrito Federal, sob a perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica, e contribui de forma relevante para o aprofundamento crítico da revisão integrativa ao deslocar o foco da avaliação meramente operacional para a compreensão do programa como instrumento de política econômica juridicamente estruturada. O trabalho evidencia que o PMCMV, embora formalmente concebido como política social voltada à efetivação do direito fundamental à moradia, foi juridicamente desenhado de modo a atender prioritariamente objetivos macroeconômicos, notadamente a dinamização do setor da construção civil, a geração de empregos e a manutenção do crescimento econômico em períodos de desaceleração.

A análise demonstra que essa orientação econômica se materializa no próprio arranjo normativo do programa, que privilegia instrumentos financeiros, subsídios e incentivos ao mercado imobiliário, sem estabelecer salvaguardas jurídicas suficientes para assegurar a centralidade do direito à moradia adequada. No caso de Brasília, essa lógica resultou na produção de empreendimentos habitacionais localizados em áreas periféricas, com baixa integração urbana, acesso precário a equipamentos públicos e limitada articulação com políticas de mobilidade, trabalho e serviços essenciais. O direito à moradia, assim, é reduzido à dimensão patrimonial da propriedade formal, dissociando-se de seu conteúdo constitucional mais amplo, que envolve dignidade, pertencimento urbano e inclusão socioespacial.

O estudo evidencia ainda que o desenho jurídico-institucional do PMCMV carece de mecanismos normativos capazes de subordinar a política econômica habitacional aos princípios constitucionais da ordem urbana e da função social da propriedade. A ausência de dispositivos legais que imponham critérios vinculantes de localização, integração urbana e sustentabilidade territorial permite que decisões estratégicas sejam orientadas predominantemente por interesses econômicos privados e pela lógica da redução de custos, em detrimento da efetividade social da política pública. Tal lacuna reforça a reprodução de padrões históricos de segregação socioespacial, mesmo em contextos institucionais relativamente estruturados, como o do Distrito Federal.

Outro achado relevante diz respeito à fragilidade dos mecanismos de controle, transparência e responsabilização institucional. O texto aponta que, embora o PMCMV mobilize volumosos recursos públicos, o arranjo normativo não prevê instrumentos robustos de

²⁵ MOREIRA, Camilla Fernandes. **Direito à moradia**: um estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida em Brasília sob a perspectiva da análise da política econômica. Orientador: prof. Dr. Marcus Faro de Castro. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

avaliação jurídico-econômica *ex post* capazes de aferir se os benefícios econômicos produzidos pela política se convertem, efetivamente, em ganhos sociais duradouros. A inexistência de avaliações obrigatórias que articulem eficiência econômica, efetividade social e aderência aos direitos fundamentais contribui para a manutenção de um modelo de política pública pouco responsivo às evidências empíricas de seus próprios limites.

Diante desses achados, o estudo reforça a necessidade de reorientação do desenho jurídico-institucional do PMCMV, de modo a reequilibrar a relação entre política econômica e política social. A literatura analisada indica que esse reequilíbrio demanda a incorporação, no plano normativo, de dispositivos que condicionem os incentivos econômicos e financeiros do programa ao cumprimento de critérios jurídicos substantivos relacionados ao direito à moradia adequada, à integração urbana e à função social da cidade. Trata-se, portanto, de reconhecer que a efetividade do PMCMV não pode ser avaliada apenas por seus efeitos macroeconômicos, mas deve ser juridicamente vinculada à promoção de inclusão social, redução de desigualdades territoriais e realização concreta dos direitos fundamentais.

O décimo primeiro²⁶ estudo analisado adota como eixo central a avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) a partir da perspectiva clássica do ciclo de políticas públicas, enfatizando a relação entre formulação normativa, implementação e resultados sociais. A pesquisa evidencia que, embora o PMCMV apresente um arcabouço jurídico relativamente estruturado, há uma desconexão significativa entre os objetivos formalmente previstos e os resultados concretamente alcançados no território analisado, o que compromete a efetividade da política enquanto instrumento de garantia do direito social à moradia.

Um dos principais achados do estudo reside na constatação de que a avaliação da política habitacional permanece predominantemente orientada por indicadores administrativos e quantitativos, tais como número de unidades entregues, valores investidos e prazos de execução. Essa lógica avaliativa, incorporada tanto na prática administrativa quanto nos instrumentos normativos infralegais, limita a compreensão dos efeitos sociais, urbanos e territoriais do programa. A literatura analisada indica que essa deficiência não decorre apenas de falhas técnicas, mas da ausência de dispositivos jurídico-institucionais que tornem obrigatória a avaliação qualitativa e multidimensional da política habitacional.

²⁶ WITTMANN, Mariane Beatriz. **Avaliação da Política Pública Habitacional**: um estudo de caso do Programa Minha Casa Minha Vida. Orientador: prof. Dr. David Lorenzi Júnior. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão de Organizações Públicas) – Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, 2019.

O trabalho também aponta que a fragmentação institucional entre os entes federativos e os órgãos executores dificulta a consolidação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação. A inexistência de parâmetros normativos claros para a coleta, sistematização e uso dos dados produzidos ao longo da implementação do PMCMV resulta em avaliações pontuais, desarticuladas e incapazes de retroalimentar o processo decisório. Esse cenário reforça um modelo de política pública que se reproduz de forma inercial, sem mecanismos institucionais efetivos de correção de rumos.

Outro achado relevante refere-se à fragilidade da participação social no processo avaliativo da política. O estudo evidencia que os beneficiários do programa raramente são incorporados de forma sistemática nos processos de avaliação e monitoramento, o que contribui para a invisibilização de problemas relacionados à qualidade construtiva, à inserção urbana dos empreendimentos e ao acesso a serviços públicos essenciais. A ausência de previsão normativa para a escuta qualificada dos usuários do programa revela uma lacuna jurídico-institucional que compromete a legitimidade democrática da política habitacional.

À luz da pergunta da revisão integrativa, o texto 11 reforça a compreensão de que a efetividade do PMCMV é limitada não apenas por fatores conjunturais ou operacionais, mas por um desenho jurídico-institucional que não internaliza, de forma vinculante, a avaliação como etapa estruturante do ciclo da política pública. A literatura evidencia que, sem a institucionalização normativa de mecanismos permanentes de avaliação, monitoramento e aprendizado institucional, a política habitacional tende a reproduzir padrões históricos de ineficiência e inadequação social.

Nesse sentido, o estudo contribui para a identificação de uma lacuna normativa específica: a inexistência de dispositivos legais ou regulamentares que estabeleçam um sistema nacional de avaliação do PMCMV, com critérios mínimos, periodicidade definida, participação social e efeitos jurídicos sobre o redesenho da política. Tal achado dialoga diretamente com os textos anteriormente analisados, reforçando a necessidade de aprimoramento do desenho jurídico-institucional do programa, especialmente no que se refere à integração entre avaliação, governança federativa e efetividade do direito à moradia.

O décimo segundo²⁷ trabalho analisa a Habitação de Interesse Social no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em Belo Horizonte, a partir das percepções dos

²⁷ NASCIMENTO, Talita Amaral Morado. **Habitação de Interesse Social e Programa Minha Casa Minha Vida em Belo Horizonte**: percepções sobre o morar. Orientador: prof. Dra. Flávia de Paula Duque Brasil. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2021.

moradores sobre o “morar”, contribui de forma relevante para a compreensão dos limites qualitativos e subjetivos da política habitacional brasileira. Diferentemente de abordagens centradas exclusivamente em indicadores físicos ou econômicos, o trabalho evidencia que a efetividade da política não pode ser aferida apenas pela entrega formal da unidade habitacional, mas deve considerar as condições de apropriação do espaço, pertencimento territorial e satisfação dos beneficiários.

Os achados indicam que, embora o acesso à moradia represente avanço significativo na trajetória das famílias beneficiadas, persistem problemas estruturais relacionados à localização periférica dos empreendimentos, à insuficiência de equipamentos públicos, à precariedade da mobilidade urbana e à fragilidade das redes de sociabilidade. Tais elementos impactam diretamente a experiência cotidiana do morar, revelando que a moradia, quando dissociada de políticas urbanas integradas, tende a reproduzir formas sutis de exclusão socioespacial.

Do ponto de vista jurídico-institucional, o estudo evidencia uma lacuna relevante no desenho normativo do PMCMV: a ausência de dispositivos legais que incorporem a dimensão subjetiva e social da moradia como critério de avaliação da política pública. A legislação e os atos infralegais concentram-se em parâmetros técnicos de produção e financiamento, sem prever mecanismos que capturem a percepção dos beneficiários sobre qualidade habitacional, integração urbana e condições de vida pós-ocupação. Essa omissão contribui para a manutenção de um modelo de política que reconhece a moradia prioritariamente como bem físico, e não como direito social complexo, conforme delineado pelo art. 6º da Constituição Federal.

O trabalho também reforça achados recorrentes na literatura quanto à fragilidade da articulação entre o PMCMV e os instrumentos de planejamento urbano municipal. A desconexão entre a implantação dos empreendimentos e os planos diretores, políticas de mobilidade e provisão de serviços públicos compromete a função social da moradia e limita a capacidade emancipatória da política habitacional. Tal constatação aponta para a necessidade de fortalecimento normativo dos vínculos entre o programa federal e as políticas urbanas locais, com critérios jurídicos mais claros de inserção territorial e acesso a serviços.

À luz da pergunta da revisão integrativa, o texto contribui para evidenciar uma tendência importante da literatura recente: o deslocamento progressivo da análise do PMCMV de uma perspectiva exclusivamente quantitativa para abordagens que incorporam dimensões qualitativas, sociais e subjetivas do direito à moradia. Contudo, também revela uma lacuna

teórico-metodológica persistente, na medida em que essas avaliações qualitativas permanecem, em grande parte, restritas ao campo acadêmico, sem repercussão direta no redesenho jurídico-institucional da política.

Dessa forma, o estudo reforça a necessidade de aprimoramento normativo do PMCMV, especialmente no sentido de: (i) incorporar, no próprio desenho jurídico do programa, a avaliação da qualidade do morar como dimensão vinculante da efetividade da política; (ii) institucionalizar mecanismos de escuta e participação dos beneficiários no ciclo da política pública; e (iii) fortalecer a articulação obrigatória entre o PMCMV e os instrumentos de planejamento urbano municipal. Esses elementos são centrais para que a política habitacional avance da mera provisão de unidades para a promoção efetiva do direito à moradia adequada.

O décimo terceiro²⁸ trabalho voltado à análise do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), Faixa 1, na cidade de Macapá, evidencia de forma contundente os limites da política habitacional quando avaliada a partir da perspectiva da inclusão social e da experiência concreta do morar. A pesquisa demonstra que, embora o acesso à unidade habitacional represente um avanço formal no atendimento ao direito à moradia, os empreendimentos analisados não lograram promover processos efetivos de inclusão social, integração urbana ou melhoria substantiva das condições de vida dos beneficiários.

Os achados empíricos indicam que a localização periférica dos empreendimentos, associada à precariedade da infraestrutura urbana, à insuficiência de equipamentos públicos e à limitada oferta de transporte e serviços essenciais, compromete significativamente o potencial emancipatório da política habitacional. Nesse sentido, o estudo reforça a compreensão de que a moradia, quando dissociada do território e das dinâmicas urbanas, tende a reproduzir padrões históricos de segregação socioespacial, especialmente para a população de baixa renda atendida pela Faixa 1 do programa.

Do ponto de vista jurídico-institucional, o trabalho revela que tais resultados não decorrem exclusivamente de falhas pontuais de implementação local, mas refletem uma lacuna estrutural no desenho normativo do PMCMV. A ausência de dispositivos legais vinculantes que condicionem a aprovação e o financiamento dos empreendimentos à sua efetiva inserção urbana, bem como à articulação com políticas setoriais de mobilidade, saúde, educação e

²⁸ NASCIMENTO, Jonathan Trindade do. **Moradia e Inclusão Social**: uma análise sobre Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1 na cidade de Macapá. Orientador: prof. Dr. Ricardo Ângelo Pereira de Lima. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá, 2022.

assistência social, contribui para a redução da política habitacional a uma lógica estritamente patrimonial, centrada na entrega da unidade física.

Outro aspecto relevante identificado pelo estudo refere-se à fragilidade dos mecanismos de participação social e de escuta qualificada dos beneficiários. A literatura evidencia que os moradores do PMCMV Faixa 1 em Macapá tiveram participação limitada nos processos decisórios relacionados à implantação dos empreendimentos, o que impacta negativamente o sentimento de pertencimento, a apropriação do espaço e a sustentabilidade social dos conjuntos habitacionais. Tal constatação aponta para a inexistência, no plano normativo, de instrumentos obrigatórios de participação e controle social no ciclo da política habitacional.

Adicionalmente, o estudo destaca a inexistência de mecanismos institucionais de acompanhamento pós-ocupação capazes de capturar, de forma sistemática, as percepções dos beneficiários acerca da qualidade da moradia e de seus efeitos sobre a inclusão social. A ausência de avaliações obrigatórias e institucionalizadas impede que os resultados empíricos retroalimentem o redesenho da política, perpetuando um modelo de implementação insensível às especificidades territoriais e sociais da região amazônica.

À luz da pergunta da revisão integrativa, o texto contribui para evidenciar que a efetividade do PMCMV, especialmente na Faixa 1, permanece limitada pela insuficiência de seu desenho jurídico-institucional, que não incorpora de forma vinculante os princípios da inclusão social, do direito à cidade e da função social da moradia. O estudo reforça, portanto, a necessidade de aprimoramento normativo do programa, com a introdução de critérios legais obrigatórios de inserção urbana, participação social e avaliação pós-ocupação, sob pena de a política continuar reproduzindo desigualdades territoriais e sociais, mesmo quando formalmente orientada à população mais vulnerável.

O décimo quarto²⁹ estudo analisado, ao adotar como eixo central a percepção dos beneficiários da Faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal/RN, contribui de maneira significativa para a compreensão dos resultados substantivos da política habitacional sob a ótica do direito à moradia, indo além dos indicadores formais de produção habitacional. A pesquisa evidencia que, embora o acesso à unidade habitacional represente avanço relevante no enfrentamento da insegurança habitacional extrema, a

²⁹ LIMA, João Victor Moura. **Avaliação de políticas públicas e direito à moradia: uma olhar à luz da percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida– Faixa 1 em municípios da Região Metropolitana de Natal/RN.** Orientador: profa. Dra. Lindijane de Souza Bento Almeida. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande Do Norte (UFRN), Natal, 2020.

efetividade do PMCMV enquanto política pública de garantia de direitos mostra-se limitada quando analisada à luz das condições concretas de morar, viver e se integrar à cidade.

Os achados empíricos revelam que a percepção dos beneficiários é marcada por uma ambivalência estrutural: de um lado, o reconhecimento da moradia como conquista material relevante; de outro, a recorrente insatisfação com aspectos relacionados à localização periférica dos empreendimentos, à insuficiência de serviços públicos, à precariedade da mobilidade urbana e à fragilidade dos equipamentos coletivos. Esses elementos indicam que o direito à moradia, tal como operacionalizado pelo programa, permanece restrito à dimensão física da habitação, sem alcançar plenamente sua dimensão constitucional ampliada, que envolve segurança, habitabilidade, acessibilidade, integração urbana e pertencimento territorial.

Do ponto de vista da análise do desenho jurídico-institucional, o estudo evidencia uma lacuna central: a ausência de dispositivos normativos que tornem vinculantes as percepções dos beneficiários no ciclo de formulação, implementação e avaliação da política pública. A escuta dos destinatários finais do programa ocorre, quando muito, de forma episódica e acadêmica, sem qualquer efeito jurídico-institucional sobre o redesenho do PMCMV. Tal constatação reforça o diagnóstico, já apontado em outros trabalhos da revisão integrativa, de que o programa carece de mecanismos estruturados de participação social e de incorporação sistemática do feedback dos beneficiários como instrumento de aprendizado institucional.

Além disso, o estudo demonstra que a desigualdade territorial se manifesta não apenas na oferta de unidades habitacionais, mas na própria experiência cotidiana de morar, evidenciando que a política pública, ao não estabelecer parâmetros normativos mínimos de qualidade urbana e de acesso a políticas intersetoriais, contribui para a reprodução de padrões de exclusão socioespacial. A inexistência de critérios legais obrigatórios relacionados à integração com políticas de transporte, saúde, educação e assistência social limita o alcance redistributivo do PMCMV e fragiliza sua capacidade de promover inclusão social sustentável.

Nesse sentido, o trabalho reforça a compreensão de que os limites do PMCMV não decorrem exclusivamente de falhas operacionais ou de execução local, mas de um arranjo normativo que não internaliza a avaliação qualitativa do impacto social da política. A percepção dos beneficiários, embora rica em evidências empíricas sobre os efeitos do programa, permanece à margem do desenho jurídico-institucional, revelando um distanciamento entre o discurso normativo do direito à moradia e sua materialização concreta nos territórios.

À luz da pergunta da revisão integrativa, o estudo contribui para identificar como tendência recorrente na literatura a valorização crescente das avaliações qualitativas baseadas

na experiência dos beneficiários, ao mesmo tempo em que evidencia uma lacuna teórico-institucional relevante: a ausência de instrumentos legais que transformem essas avaliações em insumo obrigatório para o aprimoramento contínuo da política habitacional. Tal achado aponta para a necessidade de introdução, no desenho normativo do PMCMV, de mecanismos formais de participação, avaliação social e revisão periódica, capazes de alinhar a política pública aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social da cidade e do direito à moradia adequada.

Desse modo, a partir dessas considerações, os achados da pesquisa serão sistematizados, de modo a subsidiar a elaboração de um instrumento de avaliação da política pública habitacional brasileira no período compreendido entre 2019 e 2024.

5.3. Aprimoramento do Desenho Jurídico-Institucional do PMCMV

A análise sistemática dos 14 (quatorze) estudos selecionados na revisão integrativa permitiram identificar um conjunto consistente, reiterado e transversal de fragilidades no desenho jurídico-institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), as quais se manifestam de forma recorrente na literatura recente, ainda que sob distintos recortes empíricos, territoriais e metodológicos.

Independentemente das abordagens adotadas — histórico-institucionais, teórico-críticas, quantitativas ou qualitativas —, observa-se convergência quanto à constatação de que os limites da política habitacional brasileira não decorrem exclusivamente de falhas pontuais de implementação, mas estão estruturalmente associados a um arranjo normativo que privilegia metas quantitativas de produção habitacional em detrimento da efetividade do direito fundamental à moradia.

Os estudos de caráter histórico-institucional evidenciam que tanto o Banco Nacional de Habitação (BNH) quanto o PMCMV se estruturaram a partir de um modelo de política habitacional fortemente orientado pela lógica de mercado, no qual a produção de unidades residenciais figura como principal indicador de êxito da política pública. Tal orientação, incorporada ao próprio desenho normativo do programa, contribuiu para a dissociação entre os objetivos jurídicos formalmente declarados e a capacidade concreta da política de enfrentar o déficit habitacional em sua dimensão estrutural, especialmente no atendimento às famílias de menor renda. A literatura aponta que a ausência de dispositivos legais vinculantes que incorporem critérios qualitativos, territoriais e sociais favorece a

reprodução de assentamentos periféricos, a precarização urbana e a manutenção de padrões históricos de segregação socioespacial.

Os estudos empíricos de escala local e regional aprofundam esse diagnóstico ao demonstrar que, mesmo em contextos nos quais se verificou redução do déficit habitacional quantitativo, os empreendimentos do PMCMV apresentam fragilidades relevantes quanto à inserção urbana, à oferta de infraestrutura, à mobilidade e ao acesso a serviços públicos essenciais. Esses achados indicam que a moradia tem sido tratada, do ponto de vista jurídico-institucional, como bem físico isolado, dissociado de seu caráter territorial e relacional, o que evidencia a insuficiência do marco normativo em condicionar a execução do programa à observância efetiva dos instrumentos de planejamento urbano e das diretrizes constitucionais do direito à cidade.

Outro achado recorrente refere-se à desigualdade na capacidade institucional dos municípios responsáveis pela execução do PMCMV, especialmente nos casos de municípios de pequeno porte e nas modalidades voltadas às faixas de menor renda. A literatura demonstra que o tratamento normativo homogêneo conferido aos entes federados desconsidera assimetrias estruturais relevantes — técnicas, administrativas e financeiras —, comprometendo tanto a qualidade dos empreendimentos quanto a efetividade da política pública. A ausência de dispositivos jurídicos que prevejam apoio técnico diferenciado, coordenação federativa vinculante e mecanismos de indução institucional por parte da União contribui para a reprodução de desigualdades territoriais e para variações significativas na eficiência relativa da implementação do programa.

Adicionalmente, os estudos analisados evidenciam fragilidades estruturais nos mecanismos de acompanhamento pós-ocupação, participação social e avaliação de resultados. Embora avaliações pontuais indiquem problemas recorrentes relacionados à qualidade construtiva, à localização periférica, à baixa integração urbana e às dificuldades de pertencimento territorial dos beneficiários, tais diagnósticos permanecem restritos ao campo acadêmico ou técnico, sem produzir efeitos normativos ou retroalimentar o ciclo da política pública. A inexistência de dispositivos legais que tornem obrigatória a avaliação periódica, o acompanhamento social sistemático e o uso vinculante dos resultados para o redesenho do programa reforça um modelo de implementação pouco responsivo às evidências empíricas e distante dos princípios da aprendizagem institucional, da transparência e da accountability.

Os estudos baseados na percepção dos beneficiários reforçam esse diagnóstico ao evidenciar que, embora o acesso à unidade habitacional represente avanço relevante na

superação da insegurança habitacional extrema, a experiência concreta de morar permanece marcada por limitações relacionadas à infraestrutura urbana, à oferta de serviços públicos e à integração social. Tais achados revelam o distanciamento entre o discurso jurídico-normativo do direito à moradia e sua materialização prática nos territórios, bem como a invisibilidade da escuta dos beneficiários no desenho institucional da política habitacional.

Diante desse conjunto articulado de achados, a revisão integrativa indica que o aprimoramento do PMCMV exige intervenções normativas que ultrapassem ajustes operacionais e incidam diretamente sobre seu desenho jurídico-institucional. Em especial, torna-se necessário redefinir os objetivos legais do programa, incorporando parâmetros vinculantes de moradia adequada, integração urbana e promoção do direito à cidade; fortalecer a governança federativa por meio da delimitação clara de competências e da criação de mecanismos obrigatórios de coordenação interfederativa; reconhecer normativamente a heterogeneidade institucional dos entes executores; e instituir instrumentos jurídicos permanentes de avaliação, acompanhamento pós-ocupação, participação social e revisão periódica da política.

Tais medidas permitem alinhar o desenho jurídico-institucional do PMCMV aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade, da função social da cidade e do direito fundamental à moradia, contribuindo para sua efetividade enquanto política pública de caráter redistributivo, estrutural e orientada à inclusão social.

Diante desses achados, construiu-se o **Quadro 11**, de caráter explicativo e propositivo, no qual se sistematizam as relações entre os principais achados da literatura, sua respectiva dimensão, as falhas jurídico-institucionais identificadas e as diretrizes de aprimoramento normativo do PMCMV. O referido quadro fundamentará a proposta de avaliação que será apresentada, configurando o produto técnico deste mestrado profissional.

Quadro 11 – Achados da Literatura x Dimensão x Falha Jurídico-Institucional x Sugestão de Aprimoramento Normativo

Achados da Literatura	Dimensão	Falha Jurídico-Institucional Identificada	Diretriz de Aprimoramento Normativo
Ênfase histórica na produção quantitativa de unidades habitacionais como principal indicador de sucesso	Produção Quantitativa	Objetivos legais centrados na entrega de moradias, sem critérios qualitativos vinculantes	Redefinição dos objetivos legais do PMCMV para incluir qualidade da moradia, integração urbana,

			acesso a serviços e direito à cidade
Persistência de periferização e segregação socioespacial dos empreendimentos	Localização e Inserção Socioespacial	Ausência de parâmetros normativos obrigatórios sobre localização, inserção urbana e conectividade territorial	Inclusão de parâmetros territoriais mínimos vinculados aos planos diretores, mobilidade urbana e oferta de equipamentos públicos
Reproduções de problemas históricos no pós-ocupação (infraestrutura precária, isolamento social, baixa habitabilidade)	Qualidade Habitacional e Pós-Ocupação	Inexistência de dispositivos legais que condicionem a entrega das unidades à qualidade urbana e habitacional	Vinculação da liberação de recursos e da conclusão dos empreendimentos a padrões mínimos de habitabilidade e infraestrutura urbana
Desigualdade significativa na capacidade de execução entre municípios	Capacidade Institucional dos Municípios	Tratamento homogêneo dos entes federativos, desconsiderando assimetrias institucionais	Criação de mecanismos normativos de diferenciação institucional, com apoio técnico, capacitação e coordenação federativa escalonada
Fragilidade da governança federativa e concentração decisória na União	Governança Federativa	Indefinição jurídica das competências entre União, estados e municípios	Delimitação normativa explícita e clara das responsabilidades federativas e criação de instâncias obrigatórias de coordenação interfederativa.
Subordinação da política habitacional à lógica de mercado imobiliário	Orientação Social da Política Habitacional	Predominância de instrumentos normativos voltados à viabilidade econômica e não à função social da moradia	Inclusão de dispositivos que priorizem o atendimento das faixas de menor renda e o interesse social sobre a lógica mercadológica
Avaliação pós-ocupação pontuais, acadêmicas e sem impacto institucional	Avaliação e Aprendizado Institucional	Ausência de obrigatoriedade legal de avaliação periódica e de uso dos resultados no redesenho da política	Instituição de avaliações pós-ocupação obrigatórias, periódicas e com efeitos normativos vinculantes
Baixa articulação intersetorial com políticas de saúde,	Integração Intersetorial	Fragmentação normativa da política habitacional em	Previsão normativa expressa de integração intersetorial obrigatória no

educação, transporte e assistência social		relação às demais políticas públicas	planejamento e implementação dos empreendimentos
Invisibilidade da percepção dos beneficiários no ciclo da política pública	Participação Social e Beneficiários	Inexistência de mecanismos jurídicos de participação social e escuta qualificada dos beneficiários	Criação de instrumentos normativos de participação dos beneficiários, consultas públicas e conselhos locais vinculados
Redução do direito à moradia à dimensão física da unidade habitacional	Concepção do Direito à Moradia	Concepção normativa restritiva do direito à moradia	Adoção expressa do conceito constitucional e internacional de moradia adequada no texto normativo do programa
Falta de mecanismos de aprendizado institucional e revisão contínua	Revisão e Responsividade da Política	Desenho jurídico rígido e pouco responsivo às evidências empíricas	Previsão de revisão periódica do programa com base em avaliações técnicas e sociais
Baixa efetividade social do PMCMV na promoção da inclusão e emancipação dos beneficiários	Efetividade Social e Pertencimento Territorial	Ausência de dispositivos normativos voltados à permanência sustentável e ao pertencimento territorial	Inclusão de diretrizes de desenvolvimento comunitário, acompanhamento social e fortalecimento do vínculo territorial
Descompasso entre o discurso constitucional do direito à moradia e sua materialização prática	Vinculação Constitucional	Fragilidade da normativa constitucional aplicada à política públicas	Reforço explícito da vinculação do PMCMV aos princípios constitucionais da

Elaboração própria (2026)

5.4. Instrumento de Pesquisa para Avaliação Jurídico-Institucional do PMCMV

A partir da sistematização dos achados da revisão integrativa, consubstanciados no **Quadro 11**, procedeu-se à elaboração de um instrumento de pesquisa voltado à avaliação contínua do desenho jurídico-institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). O referido quadro, ao articular achados da literatura, falhas jurídico-institucionais e diretrizes de aprimoramento normativo, serviu de base analítica para a construção das dimensões, vetores e afirmações que compõem o instrumento proposto.

Optou-se pela utilização do questionário como instrumento de coleta de dados, por se tratar de técnica amplamente empregada em pesquisas sociais e em avaliações de políticas públicas, especialmente quando se busca captar percepções, julgamentos e níveis de concordância dos respondentes acerca de determinados aspectos institucionais. Conforme destaca Gil (2002), o questionário consiste em um conjunto de questões apresentadas por escrito aos respondentes, possibilitando a obtenção de informações de forma padronizada, rápida e com menor custo operacional. Ademais, sua aplicação por meios eletrônicos amplia o alcance do instrumento e reduz a necessidade de treinamento intensivo de aplicadores (Gil, 2002; Prodanov; Freitas, 2013).

As questões foram estruturadas sob a forma de afirmações avaliativas, respondidas por meio de uma escala de Likert de cinco pontos, variando de 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente). Tal escolha justifica-se por sua adequação à mensuração de atitudes, percepções e níveis de concordância, permitindo identificar padrões de resposta e tendências avaliativas relacionadas aos diferentes componentes do programa. A utilização da escala de cinco pontos favorece a simplicidade de aplicação e a clareza interpretativa, ao mesmo tempo em que possibilita análises descritivas e comparativas entre dimensões avaliadas.

A escala Likert, originalmente desenvolvida por Rensis Likert em 1932, tem sido amplamente empregada em pesquisas nas áreas das ciências sociais aplicadas e da avaliação de políticas públicas, por sua capacidade de captar nuances de opinião de forma mais precisa do que respostas dicotômicas (Bermudes *et al.*, 2016). Conforme aponta Oliveira (2001), a escala permite identificar a posição do respondente em relação às afirmações apresentadas, ainda que sua interpretação deva considerar o contexto institucional e o perfil dos participantes da pesquisa.

No âmbito desta pesquisa, o instrumento proposto está orientado à avaliação contínua da política pública habitacional brasileira no período de 2019 a 2024, com foco específico no PMCMV e em seu desenho jurídico-institucional. Parte-se do pressuposto de que políticas públicas complexas, especialmente aquelas voltadas à efetivação de direitos sociais, demandam mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação, capazes de subsidiar processos de aprimoramento institucional e tomada de decisão informada.

Cada afirmação do questionário foi construída de modo a se relacionar diretamente a uma dimensão analítica e a um ou mais vetores de análise, derivados das fragilidades e diretrizes identificadas na revisão integrativa. Dessa forma, o instrumento não se limita à coleta de percepções isoladas, mas se apresenta como ferramenta potencial de diagnóstico

institucional, planejamento estratégico e indução de melhorias no desenho normativo e operacional do programa.

O **Quadro 12**, apresentado a seguir, sistematiza o formulário-base do instrumento de pesquisa, explicitando as dimensões avaliadas, os vetores analíticos correspondentes e as afirmações utilizadas. Ressalta-se que o instrumento poderá ser adaptado e reaplicado em diferentes contextos institucionais, configurando-se como produto técnico passível de utilização por gestores públicos, órgãos de controle e instâncias de avaliação de políticas públicas habitacionais brasileiras.

Quadro 12 – Instrumento de Pesquisa para Avaliação do Desenho Jurídico-Institucional do PMCMV

Dimensão	Vetores	Afirmativas	Discordo completamente	Discordo parcialmente	Nem concordo, nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
Produção Quantitativa	1. Entrega;	1. O mais importante na política pública é a data da entrega das unidades habitacionais.					
	2. Qualidade;	2. A qualidade da unidade habitacional é o elemento mais importante a ser considerado.					
	3. Integração urbana;	3. A implementação da política pública apresenta integração urbana de forma suficiente.					
	4. Acesso aos serviços.	4. A política pública permite que o beneficiário tenha acesso adequado aos serviços básicos.					
Localização e Inserção Socioespacial	1. Localização urbana;	1. A localização dos empreendimentos permite adequada conexão com o restante da cidade.					

	2. Conectividade territorial;	2. A implantação dos empreendimentos permite adequada conexão com o restante da cidade.					
	3. Articulação com o plano diretor.	3. A implantação dos empreendimentos observa as diretrizes do Plano Diretor Municipal.					
Qualidade Habitacional e Pós-Ocupação	1. Infraestrutura urbana;	1. Os empreendimentos apresentam infraestrutura urbana adequada após a entrega.					
	2. Habitabilidade;	2. As unidades oferecem condições satisfatórias de conforto, segurança e salubridade.					
	3. Pós-ocupação.	3. Há acompanhamento institucional adequado após a ocupação das unidades.					
Capacidade Institucional dos Municípios	1. Capacidade administrativa;	1. Os municípios possuem capacidade técnica suficiente para executar o PMCMV.					
	2. Apoio técnico da União;	2. A União fornece suporte técnico adequado aos municípios com menor capacidade institucional.					
	3. Diferenciação institucional.	3. O PMCMV considera as diferenças institucional entre os municípios.					
Governança Federativa	1. Definição de competências;	1. As competências da União, dos estados e dos municípios no PMCMV estão claramente definidas.					
	2. Coordenação interfederativa;	2. Existem mecanismos eficazes de coordenação entre os entes federativos.					
	3. Autonomia federativa.	3. Estados e municípios possuem autonomia suficiente para adaptar o programa às realidades locais.					
Orientação Social da	1. Prioridade social;	1. O PMCMV prioriza o interesse social em suas decisões.					

Política Habitacional	2. Atendimento às faixas de menor renda;	2. O programa atende prioritariamente as famílias de menor renda.					
	3. Função social da moradia.	3. A função social da moradia prevalece sobre critérios econômicos no PMCMV.					
Avaliação e Aprendizado Institucional	1. Avaliação periódica;	1. O PMCMV é submetido a avaliações periódicas após a ocupação.					
	2. Uso de resultados;	2. Os resultados das avaliações são utilizados para aprimorar o programa.					
	3. Aprendizado Institucional.	3. O PMCMV apresenta mecanismos efetivos de aprendizado institucional.					
Integração Intersetorial	1. Saúde;	1. A política habitacional está articulada com a política de saúde.					
	2. Educação;	2. O PMCMV considera a integração com a política educacional.					
	3. Transporte e assistência social.	3. Há articulação do PMCMV com políticas de transporte e assistência social.					
Participação Social e Beneficiários	1. Participação;	1. Os beneficiários participam do ciclo da política pública habitacional.					
	2. Escuta qualificada;	2. Existem mecanismos formais de escuta dos beneficiários do PMCMV.					
	3. Controle social.	3. A percepção dos beneficiários influencia decisões sobre o programa.					
Concepção do Direito à Moradia	1. Moradia adequada;	1. O PMCMV adota uma concepção ampla de moradia adequada.					
	2. Direito à cidade;	2. O programa contribui para o acesso ao direito à cidade.					
	3. Inclusão social.	3. A política habitacional promove inclusão social dos beneficiários.					

Revisão e Responsividade da Política	1. Revisão periódica;	1. O PMCMV passa por revisões periódicas com base em evidências técnicas.					
	2. Uso de evidências;	2. Avaliações empíricas influenciam alterações no programa.					
	3. Flexibilidade normativa.	3. O desenho normativo do PMCMV permite ajustes ao longo do tempo.					
Efetividade Social e Pertencimento Territorial	1. Permanência sustentável;	1. O PMCMV contribui para a permanência sustentável das famílias no território.					
	2. Desenvolvimento comunitário;	2. O programa promove ações de fortalecimento comunitário.					
	3. Vínculo territorial.	3. Os beneficiários desenvolvem sentimento de pertencimento ao território.					
Vinculação Constitucional	1. Princípios constitucionais;	1. O PMCMV está alinhado aos princípios constitucionais do direito à moradia.					
	2. Dignidade da Pessoa Humana;	2. O programa promove a dignidade da pessoa humana.					
	3. Redução das desigualdades.	3. O PMCMV contribui para redução das desigualdades sociais.					

Elaboração própria (2026)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar criticamente o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), à luz do direito fundamental à moradia e dos instrumentos de avaliação de políticas públicas, a partir de uma revisão integrativa da literatura científica produzida no Brasil, em português e inglês, no período de 2019 a 2024. A pesquisa foi orientada pela seguinte questão central: quais são os resultados apontados pelos estudos científicos sobre a avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida nesse período, bem como pelas perguntas específicas da revisão de escopo e da revisão integrativa, voltadas à identificação dos principais achados, tendências e lacunas teórico-metodológicas da produção acadêmica recente acerca do desenho, do processo de implementação e dos resultados da política habitacional.

A revisão integrativa realizada, composta por 14 (quatorze) estudos selecionados com base em critérios sistemáticos e rigor metodológico, permitiu mapear de forma abrangente a literatura especializada sobre o PMCMV no período analisado. A análise desse *corpus* revelou convergência significativa entre os estudos, independentemente das abordagens adotadas — histórico-institucionais, teórico-críticas, quantitativas ou qualitativas —, no sentido de que os limites da política habitacional brasileira não decorrem exclusivamente de falhas operacionais ou de implementação local, mas estão profundamente associados a fragilidades estruturais de seu desenho jurídico-institucional.

Os achados da literatura evidenciam que o PMCMV, embora formalmente estruturado como política pública voltada à efetivação do direito social à moradia, reproduz, em grande medida, um modelo normativo orientado prioritariamente pela lógica da produção quantitativa de unidades habitacionais. Essa orientação contribui para a redução do direito à moradia à dimensão física da unidade residencial, em detrimento de uma concepção ampliada de moradia adequada, conforme os parâmetros constitucionais e internacionais. Tal dissociação manifesta-se na recorrência de empreendimentos periféricos, com baixa integração urbana, infraestrutura insuficiente e acesso limitado a serviços públicos essenciais, conforme reiteradamente apontado pelos estudos empíricos analisados.

Outro eixo central identificado refere-se à fragilidade da governança federativa do programa. Embora o PMCMV seja formalmente apresentado como política de cooperação entre União, estados e municípios, a literatura evidencia que a ausência de delimitação clara de competências e de mecanismos normativos vinculantes de coordenação interfederativa resulta em profundas desigualdades territoriais na implementação da política. A capacidade

institucional dos municípios emerge como variável determinante para a qualidade dos empreendimentos e para a efetividade dos resultados, sem que o marco jurídico do programa reconheça ou enfrente adequadamente tais assimetrias.

Adicionalmente, a revisão integrativa revelou lacunas relevantes nos mecanismos de avaliação, monitoramento, participação social e aprendizado institucional. As avaliações pós-ocupação e os estudos baseados na percepção dos beneficiários apontam problemas recorrentes relacionados à habitabilidade, à integração urbana, ao pertencimento territorial e à inclusão social. Contudo, tais diagnósticos permanecem, em grande parte, restritos ao campo acadêmico, sem serem sistematizados em instrumentos avaliativos contínuos capazes de retroalimentar o ciclo da política pública. Esse cenário evidencia um modelo de implementação pouco responsivo às evidências empíricas e distante dos princípios da transparência, da *accountability* e da efetividade das políticas públicas.

Diante desse diagnóstico, esta dissertação avança ao apresentar, como produto técnico aplicado, a construção de um instrumento de avaliação da política habitacional, materializado no Quadro 12, elaborado a partir da sistematização dos achados da revisão integrativa. O instrumento, estruturado com base em dimensões, vetores e afirmativas organizadas em escala Likert, permite operacionalizar empiricamente as fragilidades jurídico-institucionais identificadas na literatura, traduzindo diagnósticos teóricos em parâmetros avaliativos concretos. Trata-se de ferramenta apta a subsidiar processos de monitoramento, avaliação contínua e planejamento da política habitacional, especialmente no âmbito do PMCMV.

A construção do instrumento evidencia o papel do Direito e da avaliação de políticas públicas como mecanismos de racionalização, aprimoramento e indução institucional. Ao permitir a captação sistemática da percepção de gestores, técnicos ou outros atores envolvidos na política, o produto técnico contribui para reduzir a distância entre o desenho normativo do programa e sua implementação concreta, fortalecendo a análise da efetividade do direito fundamental à moradia sob uma perspectiva territorial, social e institucional.

No que se refere às limitações da pesquisa, destaca-se que a revisão integrativa se concentrou na produção acadêmica publicada entre 2019 e 2024, o que assegura atualidade aos achados, mas pode ter restringido a incorporação de estudos clássicos ou avaliações institucionais anteriores igualmente relevantes. Ademais, a pesquisa baseou-se predominantemente em fontes secundárias, não tendo sido realizada aplicação empírica do instrumento de avaliação proposto, o que limita a verificação prática de sua validade e

confiabilidade. Soma-se a isso a heterogeneidade metodológica dos estudos analisados, que impõe cautela na generalização de determinados resultados, especialmente aqueles oriundos de estudos de caso localizados.

Essas limitações, contudo, não comprometem a consistência dos achados centrais da pesquisa, mas indicam caminhos promissores para estudos futuros. Recomenda-se a aplicação empírica do instrumento de avaliação desenvolvido, em diferentes contextos territoriais e institucionais, de modo a testar sua capacidade de captar variações na implementação e nos resultados do PMCMV. Sugere-se, ainda, a realização de pesquisas que articulem métodos qualitativos e quantitativos junto a gestores públicos e beneficiários, bem como estudos comparativos entre políticas habitacionais nacionais e internacionais, com foco em modelos de avaliação contínua e governança multinível.

Conclui-se, portanto, que a efetividade do direito à moradia não pode ser aferida exclusivamente pela quantidade de unidades habitacionais produzidas, mas exige a construção de instrumentos avaliativos capazes de captar dimensões qualitativas, territoriais e institucionais da política habitacional. Nesse contexto, o produto técnico apresentado configura-se como contribuição relevante para o aprimoramento da avaliação do PMCMV, reforçando a centralidade da moradia adequada como direito fundamental e da avaliação como elemento estruturante das políticas públicas contemporâneas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. 2011, p. 52-84.

AMARAL, João Flávio Menezes; RODRIGUES, Isadora Meneses. **Gentrificação, mídia e poder simbólico**: reflexões sobre o consumo do espaço urbano mercantilizado Ética e argumentação abolicionista: (anotações a um texto de José do Patrocínio). In: RUA [online]. Volume 26, número 1, e-ISSN 2179-9911, jun./2020. Consultada no Portal Labeurb, Revista do Laboratório de Estudos Urbanos do Núcleo de Desenvolvimento da Criatividade.

ANTUNES, Jocieli de Melo Ferreira; BIANCHET, Taís Daiane Soares Assumpção; COL, Lidiane de; CARNEIRO, Maico Fernando Wilges. Satisfação dos beneficiados com o programa minha casa minha vida na modalidade PNHU em Chapecó/SC. **Anais – Engenharia Civil (UCEFF)**, v. 1, n. 1, 2018/1, pp. 175-191.

BAPTISTA, Luís Vicente. Cidade e Políticas Sociais de Habitação: armadilhas conceituais e metodológicas. **Cidades – Comunidades e Territórios**, dez. 2001, n. 3, pp. 71-81.

BARBOSA, Lílian Eliene; FERREIRA, Ana Cristina. Percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida de São Gotardo – MG. **Desafio Online**, v. 5, n. 3, art. 6, set./dez., 2017, pp. 403-428.

BARCELLA, Bruno Leonardo Silva; MELAZZO, Everaldo Santos. Expansão urbana e dinâmica imobiliária: comparando as estratégias fundiárias dos agentes imobiliários em cidades médias. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 32, pp. 108-125, 2020, ISSN: 1982-4513.

BARCELOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (orgs.). Direitos Fundamentais orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

BARRETO, Polliana de Luna Nunes; MATOS, Cirlany Sousa. Minha casa é aqui! Percepções dos beneficiários do Minha Casa Minha Vida. **Conhecer**: debate entre o público e o privado, 2020, v. 10, n. 25, pp. 11-34. ISSN: 2238-0426.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BERMUDES, W. L. et al. Tipos de Escalas Utilizadas em Pesquisas e Suas Aplicações. **Revista Vértices**, v. 18, n. 2, p. 7-20, 2016.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa. **Teoria e Debate** 82, maio/junho 2009, pp. 08-14.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social** – volume 1: cem anos de política pública no Brasil. Unesp: São Paulo, 2014.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, 2021, p. 340-371.

BOTEGA, Denise Morado. **Concepções e práticas na produção do espaço habitado**: o caso do Programa Minha Casa Minha Vida. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A política habitacional no Brasil (1930-1990). **Revela** – Periódico de Divulgação Científica da FALS, ano I, n. 02, mar. 2008.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 09 out. 2025.

BRASIL. Decreto n. 6.062, de 16 de março de 2007. **Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, e dá outras providências**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=6062&ano=2007&ato=cfduTSE9ENRpWT2c7#:~:text=Decreto%20n%206.062%20de%2016%20de%20março,REGULAÇÃO%20%2D%20PRO%2DREG%2C%20E%20DÁ%20OUTRAS%20PROVIDÊNCIAS..> Acessado em: 30 mai. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.439, de 17 de março de 2023c. **Regulamenta a Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11439.htm, Acessado em 27 mai. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011. **Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7499.htm. Acessado em 01 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.795 de 24 de agosto de 2012a. **Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7795.htm. Acessado em 30 mai. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.825, de 11 de outubro de 2012b. **Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7825.htm. Acessado em 29 mai. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. **Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acessado em: 02 jun. 2025.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Junho 2023a. CEF. Escola VIHAB.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acessado em: 02 jun. 2025.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009a. **Dispõe sobre o programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acessado em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.620, de 13 de julho de 2023g. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114620.htm. Acessado em: 30 mai. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acessado em 20 mai. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. **Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114118.htm. Acessado em 01 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acessado em 10 mai. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acessado em: 02 jun. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023b. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1162.htm. Acessado em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009b. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm. Acessado em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020a. **Institui o Programa Casa Verde e Amarela.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm. Acessado em 31 mai. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos.** Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**/editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo – Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação.** Ministério das Cidades. Governo Federal. Cadernos MCidades Habitação. Nov./2004.

BRASIL. Portaria nº 724 do Ministério das Cidades, de 15 de junho de 2023d. **Dispõe sobre as condições gerais da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Medida Provisória no 1.162, de 14 de fevereiro de 2023.** Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/arquivos-1/PortariaMCIDn.724.pdf>. Acessado em: 20 mai. 2025.

BRASIL. Portaria nº 725 do Ministério das Cidades, de 15 de junho de 2023e. **Dispõe sobre as especificações urbanísticas, de projeto e de obra e sobre os valores de provisão de**

unidade habitacional para empreendimentos habitacionais no âmbito das linhas de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial e do Fundo de Desenvolvimento Social, integrantes do Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Medida Provisória no 1.162, de 14 de fevereiro de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/arquivos-1/20250530_Portaria_MCID_725_Especificacoes_MCMV_FAReFDS_COMPILADA.pdf. Acessado em: 20 mai. 2025.

BRASIL. Portaria nº 727 do Ministério das Cidades, de 15 de junho de 2023f. **Formaliza a abertura de procedimento de enquadramento e contratação de empreendimentos habitacionais e estabelece a meta de contratação no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Medida Provisória no 1.162, de 14 de fevereiro de 2023.** Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/arquivos/20250513_Portaria_MCID_727_CONSOLIDADA_Enquadramento_e_contratao_MCMV_FAR.pdf. Acessado em: 20 mai. 2025.

BRASIL. Portaria nº 2.081, de 30 de julho de 2020b. **Dispõe sobre os procedimentos para a seleção de beneficiários nas operações do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no âmbito do Programa Nacional De Habitação Urbana (PNHU).** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.081-de-30-de-julho-de-2020-269668974>. Acessado em: 15 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.110/2024** – Plenário. Relatório de levantamento: novo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Investigação da definição legal e infralegal do programa e dos riscos envolvidos em sua operacionalização. TC 019.691/2023-8. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/autenticidade>. Acesso em: 10 mai. 2025. Código de verificação: 75524614.

BRASIL. Portaria nº 399 do Ministério das Cidades, de 22 de abril de 2025. **Dispõe sobre a atualização anual dos limites de renda bruta familiar admitidos para famílias atendidas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, nos termos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mcid-n-399-de-22-de-abril-de-2025-626051805>. Acessado em 10 set. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O Direito Administrativo e a política pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 237, p. 111-140, jul./set. 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. In: Direito na fronteira das políticas públicas. Organizadores: Gianpaolo Poggio Smanio, Patricia Tuma Martins Bertolin, Patricia Cristina Brasil. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de Interesse Social. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, e17004, 2018.

CANTO, Graziela de Luca. **Revisões Sistemáticas da Literatura**: guia prático. 1 ed. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A. **Habitação de Interesse Social**: política ou mercado? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Porto Alegre: V Fórum Social Mundial, 2005.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa; STEPHAN, Italo Itamar Caixeira. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 283-307, abr 2016.

CHILVARQUER, Marcelo. Aplicando o Quadro de Referência para Análise Jurídica de Políticas Públicas: a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa 1, no Município de São Paulo. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1116-1141, set./dez. 2019.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Revista Sequência** (Florianópolis), v. 43, n. 90, 2022.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em Administração**. 2 ed. Bookman, São Paulo, 2005.

COUTINHO, Diogo R. **O Direito nas políticas públicas**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

CRISPIM, Elaine da Silva; SOUSA, Eliane Pinheiro de. Satisfação com financiamentos particulares do Programa Minha Casa Minha Vida em Juazeiro do Norte, CE. **Reflexões Econômicas**, Ilhéus (BA), n. 1, v. 2, p. 1-18, out. 2015/ mar. 2016.

DA FONSECA, João José Saraiva. **Apostila de metodologia da pesquisa científica**. João José Saraiva da Fonseca, 2002.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo**. São Paulo: Contraponto, 2007.

DELLA COSTA, Marina; DI FELICE, Marina. **Cidadania e Participação Social em Contextos Contemporâneos**. São Paulo: Cortez, 2018.

DYE, Thomas R. **Modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: ENAP, 2010.

EASTON, David. **Uma teoria da análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em Direito**. São Paulo: Direito GV, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11444>. Acessado em 02 jun. 2025.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Teorias de política pública. **Rev. @mbienteeducação**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 631-665, set./dez. 2021. e-ISSN: <https://doi.org/10.26843/v14.n3.2021.1103>. p631-665.

FERREIRA, Geniana Gazotto; CALMON Paulo; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2019, 11, e20180012.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Minha Casa, Minha Vida: notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano. **Anais do XVI ENANPUR – Espaço, Planejamento e Insurgências**. Belo Horizonte, 2015, p. 01-11.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades?** São Paulo: Fapesp, 2012.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil – Relatório 2013-2014**. Belo Horizonte, 2016, 94 p. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>.

FRANÇA, Karla Christina Batista de. Os gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa Minha Casa, Minha Vida. Urbe, **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2015, set./dez., vol. 7 (3), pp. 325-339.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 63, out. 2002, p. 7-20.

FROTA, Henrique Botelho. O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 163-171 (O direito achado na rua; 9).

GENEVOIS, Marie Louise Bulhões Pedreira; COSTA, Olavo Viana. Carência habitacional e déficit de moradia: questões metodológicas. **São Paulo em Perspectiva**, 15 (1), 2001, pp. 73-84.

GIDDENS, Anthony. **The Constitution of Society**: Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Polity Press, 1984.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

GUIMARÃES, Eliane Aparecida; PINTO, Neide Maria de Almeida. O significado da casa própria para os beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida em Viçosa, MG. **Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica**, Viçosa, v. 25, n. 1, p. 137-158, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: Entre Facticidade e Validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. The Right to the City. **New Left Review**, London, v. 53, p. 23-40, set./out. 2008.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em debate**, v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 56(2), 137-160, 2005.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3ª ed. São Paulo: Alínea, 2001.

JESUS, Linkem Edson Silva de. **Contradições urbanas e jurídico-institucionais do Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1 (2009-2020)**: uma análise da ação governamental. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

JUNIOR GONÇALVES, Carlos Alberto; DUTRA, Ricardo de Lemos; LOPES, Ricardo Luis; RODRIGUES, Rossana Lott. O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 177-189, jan./mar. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 26, p. 115-136, 1999.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

KLINTOWITZ, Danielle. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 165-190, abr. 2016.

- LASSWELL, Harold D. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília: Ed. Unb, 1984.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2015.
- LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.
- LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas**: O programa minha casa minha vida, Texto para Discussão, n. 1886, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MARICATO, Ermínia. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **IPEA**, políticas sociais – acompanhamento e análise, n. 12, fev. 2006, pp. 211-220.
- MARQUES, Barbara. Programa Minha Casa Minha Vida: o que se tem produzido a respeito? **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 26 (2018), p. 150-161.
- MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulista: atendimento habitacional e padrões de segregação. **R.B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 2, nov. 2013, pp. 159-177.
- MELAZZO, Everaldo Santos. Estratégias fundiárias e dinâmicas imobiliárias do capital financeirizado no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, n. 2, p. 29-40, set. 2013, ISSN: 1984-2201.
- MIRANDA, Lucas Vialli Batista; SOUZA, Fernanda Soares de. Análise do direito à moradia como direito fundamental e social da cidade. **GeoTemas**, ISSN: 2236-255X - Pau dos Ferros, Brasil, v. 9, n. 1, p. 91-106, jan./abr. 2019.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- MOREIRA, Vinicius de Souza; EUCLYDES, Fillipe Maciel; MARTINS, Andreia de Fátima Hoelzle. Uma década de “Minha Casa, Minha Vida”: análise da produção científica sobre o programa. **Revista NAU Social**, v. 12, n. 23, p. 801-820, maio/out. 2021.
- MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Estariam satisfeitos os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida? Evidências empíricas em municípios do Estado de Minas Gerais. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**, v. 16, n. 2, p. 106-126, mai./ago. 2017.

MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. “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, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. Dinâmicas locais na implementação de políticas públicas: análise do programa minha casa minha vida em minas gerais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 75, maio/ago. 2018, p. 170-193.

NASCIMENTO, Denise Morado. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 145-164, abr 2016.

NASCIMENTO, Eduardo Alexandre. Contradições e deficiências do programa minha casa, minha vida: implicações e rebatimentos sobre a dinâmica socioespacial das cidades médias brasileiras. *GEOgraphia*, v. 16, n. 32, p. 68-89, 21 dez. 2014.

OLIVEIRA, T. M. V. Escalas de mensuração de atitudes: Thurstone, Osgood, Stapel, Likert, Guttman, Alpert. *Administração On Line*, v. 2, n. 2001, 2009.

OLIVEIRA, Eliane Alves de; SILVA, Margot Riemann Costa e. O Processo de Ocupação do Solo Urbano e a Política Habitacional em Goiânia/Goiás. *Goiânia*, v. 2, n. 1, p. 151-167, jan./jun 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **O programa minha casa, minha vida (2009 – 2014) e a participação democrática dos movimentos e organizações sociais**: impacto na inclusão social por meio da efetivação do direito à moradia. Direito, instituições e políticas públicas: o papel do jusidealista na formação do Estado. Tradução. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 918; 23 cm. Acesso em: 15 maio 2025.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; ARREGUI, Carola Carbajal; RODRIGUES, Maria de Lourdes da Paz; BLANCO, Marisa A. Almeida. **Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida**: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo, p. 255-287. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados Brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PEQUENO, Luiz Renato Bezerra; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. *Anais do XVI ENANPUR – Espaço, Planejamento e Insurgências*. Belo Horizonte, 2015.

PINTO, Isabela. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Revista Políticas Públicas*, v. 12, nº 1, 2008, p. 27-36.

PINTO, Lucélia Neves; LIMA, Leandro Oliveira de; BORGES, Ronan Eustáquio. Políticas habitacionais em Goiás. *Revista Terceiro Incluído*, v. 10, 2020, ISBN: 2237-079X, pp. 55-74.

PINTO, Marina Barbosa. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. *Libertas*, Juiz de Fora, v.4 e 5, n. especial, p.92 - 117, jan-dez / 2004, jan-dez / 2005–

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. DE. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Feevale, 2013.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Volume VII, n. 13, p. 121-146, jan/jun 2014.

RAMOS, Jefferson da Silva; NOIA, Angye Cássia. **A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editora Unijuí, ano 14, n. 33, jan./mar. 2016, pp. 65-105.

RECK, Janriê Rodrigues. **Direito e Política Pública: uma união inseparável**. In: O Direito das Políticas Públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 17 a 76.

RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camila Moreno de; CASTRO, Andrea Quintanilha de; PEREIRA, Rafael Borges; RODRIGUES, Daniela Perre; PEREIRA, Marina Barrio. **Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade**. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas, p. 289-. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados Brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. **Pesquisa Jurídica Aplicada**. 1 ed. Florianópolis: Habitus, 2023.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **IPEA**, Políticas sociais – acompanhamento e análise, n. 12, fev. 2006, pp. 199-210.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNILK, Raquel; PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos; MOREIRA, Fernanda Accioly; ROYER, Luciana de Oliveira; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; NISIDA, Vitor Coelho. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Rev. Bras. de História & Ciências Sociais**. n. I, p. 1-15, jul. 2009.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. DEL P. B. **Metodologia de pesquisa**. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTANA, Rhaiana Bandeira; ZANONI, Vanda Alice Garcia. Indicadores habitacionais brasileiros: análise comparativa da série histórica 1995-2018. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 409-428, jan./abr. 2022.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Política pública: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SHAMSEER, Larissa; MOHER, David; CLARKE, Mike; GHERSI, Davina; LIBERATI, Alessandro; PETTICREW, Mark; SHEKELLE, Paul; STEWART, Lesley A. **Preferred reporting items for systematic review and meta-analysis protocols (PRISMA-P) 2015: elaboration and explanation** BMJ 2015; 349 :g7647 doi:10.1136/bmj.g7647.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SILVA, Douglas Cardoso da. Habitação Social e Participação Popular: um estudo sobre as diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Interdisciplinar Gestão Social (RIGS)**, jan./abr. 2019, v. 8, n. 1., p. 41-62.

SILVA, Marlon Lima da; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 401-417, nov 2015.

SOUSA, Juciara de Oliveira; MARTINS FILHO, Jorge. Programa Minha Casa Minha Vida e os Impactos Socioambientais em Timon-MA: uma análise dos conjuntos habitacionais padre delfino e julia almeida. **Revista Equador (UFPI)**, vol. 8, n. 1, p. 133-151, 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 08, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

VALLE, Vanice Regina Lirio do. Administração e Políticas Públicas: deferência como efeito jurídico. In: Leite; Nery Jr.; Streck (Coords). Crise dos poderes da República: judiciário, legislativo e executivo. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2017.

VARGAS, Juliano; ROCHA, Yagor Neres. Programa Minha Casa Minha Vida: efeitos socioeconômicos no município piauiense de altos (2009-2020). **Rev. Dir. Cid.**, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 04, 2022, p. 2802-2846.

VIEIRA, Kelmara Mendes; FRAGA, Luana dos Santos; ALVARENGA, Samia Mercado. Casa nova, vida nova? Percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista NAU Social**, v. 12, n. 22, p. 599-615, nov. 2020/ abr. 2021.

VILLAÇA, Flávio. **O Que Todo Cidadão Precisa Saber Sobre Habitação**. São Paulo: Global, 2008.

ANEXO I - PROTOCOLO DA REVISÃO DE ESCOPO³⁰

TÍTULO

Título: Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida (2019-2024): uma revisão de escopo da literatura científica.

RESUMO

Resumo: Esta revisão de escopo tem por objetivo mapear e sintetizar a produção científica empírica publicada entre 2019 e 2024 que avalia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), considerando análises de desenho, de processo e de resultados da política pública habitacional. A revisão foi conduzida conforme o protocolo PRISMA-ScR, adotando a estratégia PCC (Problema, Conceito e Contexto) para definição do foco e do corpus. Foram incluídos artigos científicos revisados por pares, dissertações, teses e relatórios técnicos publicados em português ou inglês. As fontes de informação compreenderam Periódicos CAPES, Scopus, SciELO, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e Google Acadêmico. A extração de dados foi realizada por meio de planilha padronizada no Zotero, e os achados foram sintetizados por meio de análise narrativa e temática. Os resultados evidenciam tendências analíticas, lacunas empíricas e diferentes enfoques avaliativos acerca da efetividade do PMCMV, especialmente quanto aos impactos sociais, econômicos e jurídico-institucionais. Conclui-se que a literatura é heterogênea, concentrada regionalmente e ainda carente de avaliações integradas sobre governança multinível e efetividade da política.

INTRODUÇÃO

Justificativa: O Programa Minha Casa Minha Vida constitui a principal política habitacional brasileira das últimas décadas, sendo central para a concretização do direito fundamental à moradia. Apesar da ampla produção acadêmica sobre o tema, os estudos encontram-se dispersos quanto aos enfoques metodológicos, objetos de análise e dimensões avaliadas. Nesse contexto, a revisão de escopo mostra-se adequada para mapear, sistematizar e caracterizar o conjunto de evidências disponíveis, identificar lacunas do conhecimento e oferecer uma visão abrangente

³⁰ <https://www.prisma-statement.org/scoping>

da literatura empírica recente, sem a pretensão de síntese estatística própria de revisões sistemáticas tradicionais.

Objetivos: A revisão tem como objetivo identificar, mapear e analisar a literatura científica produzida no Brasil, em português ou inglês, entre 2019 e 2024, voltada à avaliação e à análise do desenho, do processo ou dos resultados do Programa Minha Casa Minha Vida, considerando seus impactos sociais, econômicos e jurídico-institucionais.

MÉTODOS

Protocolo e registro: O protocolo da revisão foi elaborado previamente com base no PRISMA-ScR e no guia metodológico de Canto (2020). Não houve registro prévio em bases internacionais de protocolos, contudo o protocolo metodológico encontra-se integralmente descrito na dissertação e será disponibilizado no Open Science Framework (OSF)³¹.

Crítérios de Elegibilidade: Foram incluídos estudos empíricos publicados entre 2019 e 2024, em português ou inglês, pertencentes às áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas, que abordassem o Programa Minha Casa Minha Vida com foco avaliativo. Excluíram-se estudos puramente teóricos, ensaios, resenhas, trabalhos genéricos sobre política habitacional sem referência direta ao PMCMV e duplicatas. Os critérios foram definidos para garantir atualidade, relevância temática e viabilidade analítica.

- **Inclusão:** a) Estudos publicados entre 2019 e 2024, correspondendo às fases mais recentes do PMCMV e à retomada do programa após o PCVA; b) Trabalhos em português, ou inglês, permitindo a inclusão de produções nacionais e internacionais relevantes; c) Tipos de publicação: artigos científicos revisados por pares, dissertações e teses e relatórios técnicos; d) Área de conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas; e) Tema Central: estudos que abordem o Programa Minha Casa Minha Vida, com foco na avaliação e análise do desenho, processo ou resultados da política pública habitacional; e f) Preferência por trabalhos de acesso aberto, especialmente nas bases que possuem grande volume de publicações (ex.: Periódicos CAPES), para viabilizar a análise dentro do prazo do mestrado.

- **Exclusão:** a) Estudos puramente teóricos, ensaios ou resenhas sem análise empírica; b) Trabalhos que tratem genericamente de políticas habitacionais sem referência ao

³¹ <https://archive.org/details/osf-registrations-qam9b-v1>

PMCMV; c) Duplicatas ou versões preliminares de artigos (*pré-prints* duplicados ou relatórios sem dados empíricos).

Base de Dados: As buscas foram realizadas nas bases Periódicos CAPES, Scopus, SciELO, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e Google Acadêmico. A última busca foi executada entre setembro e dezembro de 2025.

Busca: A estratégia de busca combinou descritores relacionados ao PMCMV, à política habitacional e a termos avaliativos, com operadores booleanos específicos para cada base, conforme detalhado no protocolo metodológico. Foram aplicados filtros temporais (2019–2024), linguísticos e de área do conhecimento, permitindo a replicabilidade da busca, conforme **Quadro 02** abaixo.

Quadro 02 – Chaves utilizadas na Revisão de Escopo por Plataforma

<i>Scielo</i>	“minha casa minha vida” OR "minha casa, minha vida" OR "programa minha casa minha vida" OR MCMV OR PMCMV OR MCMV OR "casa verde e amarela" OR PCVA) OR ("habitação de interesse social" OR "política habitacional" OR "programa habitacional" OR "habitação popular”.
<i>Scopus</i>	TITLE-ABS-KEY (("minha casa minha vida" OR "minha casa, minha vida" OR "programa minha casa minha vida" OR MCMV OR PMCMV OR "casa verde e amarela" OR PCVA) OR ("habitação de interesse social" OR "política habitacional" OR "programa habitacional" OR "habitação popular")) AND (LIMIT-TO (PUBYEAR , 2019) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2020) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2021) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2022) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2023) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2024)) AND (EXCLUDE

	(SUBJAREA , "IMMU") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MEDI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "BIOC") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "AGRI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "ENVI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "ENGI") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "COMP") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "CHEM") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "NEUR") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "PHAR") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "CENG") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "EART") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "PHYS") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MULT") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MATE") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "VETE") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "ENER") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "MATH") OR EXCLUDE (SUBJAREA , "HEAL"))
Periódicos CAPES	(("minha casa minha vida" OR "minha casa, minha vida" OR "programa minha casa minha vida" OR "casa verde e amarela") OR ("habitação de interesse social" OR "política habitacional" OR "programa habitacional" OR "habitação popular"))
Catálogo de Teses e Dissertações CAPES	"habitação de interesse social" OR "política habitacional" OR "programa habitacional" OR "habitação popular"
Google Acadêmico	("minha casa minha vida" OR "programa minha casa minha vida" OR MCMV OR PMCMV) AND (avalia* OR "análise" OR "desenho do programa" OR desenho OR implementação OR processo OR resultados OR impacto* OR efetividade OR eficácia OR

eficiência OR "auditoria de desempenho"
OR evaluation OR assessment OR "program
design" OR implementation OR process OR
results OR outcomes OR impact* OR
effectiveness OR efficiency OR
"performance audit") AND (Brasil OR
Brazil)

Elaboração própria (2026)

Seleção de fontes de Evidência: A seleção ocorreu em três fases: (i) aplicação dos critérios de inclusão e exclusão nas próprias plataformas; (ii) leitura de títulos e resumos; e (iii) leitura integral dos textos selecionados. Todas as exclusões foram justificadas e registradas.

Processo de criação de gráficos de dados: A extração de dados foi realizada por meio de planilha padronizada no Zotero, contendo campos previamente definidos. O processo foi conduzido pela primeira revisora, com conferência pelo orientador.

Itens de dados: Foram extraídas informações relativas a autoria, ano, tipo de estudo, método, recorte territorial, dimensão avaliativa (desenho, processo ou resultado), principais achados e recomendações.

Análise crítica de fontes individuais de evidência: Embora a revisão de escopo não tenha como foco principal a avaliação rigorosa da qualidade metodológica, foi realizada apreciação crítica quanto à clareza metodológica, relevância e consistência dos resultados, a fim de qualificar a interpretação dos achados.

Síntese dos resultados: Os dados foram sintetizados por meio de análise narrativa e temática, com agrupamento dos estudos em categorias analíticas previamente definidas.

RESULTADOS

Seleção de fontes de evidência: O processo de seleção será apresentado por meio de fluxograma PRISMA-ScR, indicando o número de registros identificados, excluídos e incluídos, com justificativas em cada etapa.

Características das fontes de evidência: As características dos estudos incluídos são apresentadas em quadro síntese (planilha), contendo autoria, ano, método, objeto e principais resultados.

Avaliação crítica dentro das fontes de evidência: A apreciação crítica dos estudos incluídos é apresentada de forma descritiva, destacando padrões metodológicos e limitações recorrentes.

Resultados de fontes individuais de evidência: Os principais resultados de cada estudo são descritos de acordo com sua contribuição para a avaliação do PMCMV.

Síntese dos Resultados: Os achados são organizados em eixos temáticos, permitindo visualizar tendências, convergências e lacunas da literatura.

DISCUSSÃO

Resumo das evidências: A revisão evidencia predominância de avaliações focadas em impactos sociais e econômicos, com menor atenção aos arranjos institucionais e à governança multinível, revelando lacunas relevantes para o campo das políticas públicas habitacionais.

Limitações: As limitações incluem possível viés de publicação, heterogeneidade metodológica dos estudos e restrição temporal e linguística definida no protocolo.

Conclusões: Conclui-se que a literatura avaliativa sobre o PMCMV é fragmentada e concentrada em determinadas abordagens, indicando a necessidade de estudos integrados e de análises jurídico-institucionais mais aprofundadas.

FINANCIAMENTO

Financiamento: A pesquisa conta com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG). Não houve influência do financiador no delineamento metodológico, na análise dos dados ou na redação dos resultados.

ANEXO II - PROTOCOLO DA REVISÃO INTEGRATIVA

TÍTULO: Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida (2019-2024): uma revisão integrativa, a partir da revisão de escopo da literatura científica.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Direito à Moradia; Efetividade; Programa Minha Casa, Minha Vida; Avaliação.

Resumo: Esta revisão integrativa, a partir da revisão de escopo realizada, sintetiza os estudos empíricos publicados entre 2019 e 2024 que avaliam a efetividade do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no Brasil. A revisão seguirá a estratégia PICO para definir o *corpus*, extração padronizada de dados e síntese narrativa/temática dos achados.

PICO (definição do foco da revisão):

- P (Problema): Programa Minha Casa, Minha Vida;
- I (Intervenção): Avaliação e análise do desenho, do processo e dos resultados da política;
- C (Contexto): português ou inglês, entre 2019 e 2024;
- O (Objetivo): principais achados, tendências e lacunas teórico-metodológicas identificadas.

Pergunta de pesquisa: Quais são os principais achados, tendências e lacunas teórico-metodológicas identificadas na literatura recente sobre o PMCMV, no que se refere à avaliação e à análise do desenho, do processo e dos resultados da política habitacional no Brasil?

Data de início real: setembro de 2025. **Data de conclusão:** dezembro de 2025.

Apoio: Não há.

Patrocinador: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG).

Conflito de interesses: não há.

Autores: Ana Luísa Vallim Machado e Fabrício Macedo Motta.

1 – Primeiro revisor: Ana Luísa Vallim Machado – UFG – anamachado2@discente.ufg.br

2 – Segundo revisor: não há

3 – Terceiro revisor: Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta – UFG – fmmotta@ufg.br

4 – Expert: não há

5 – Coordenador de pesquisa: não há

R1 = Primeiro revisor (buscas, ler os artigos, selecionar e escrever a RS).

R2 = Segundo revisor (buscas, ler os artigos, selecionar e escrever a RS).

R3 = Terceiro Revisor (orientador) responsável pela conferência do trabalho do R1 e R2.

E = Especialista (Especialista no tema abordado).

C = Coordenador (especialista no método de revisão sistemática).

Todos os autores: revisão do manuscrito.

Observação: Em que pese ordinariamente haver uma equipe para a realização da revisão sistemática, o rigor na delimitação do seu objetivo permite que o trabalho seja executado por menos pesquisadores, como é o caso presente.

Método: Revisão de escopo da literatura.

Domínio estudado: Avaliação de políticas públicas a partir da produção científico de autores do campo de políticas públicas habitacionais, especialmente no que diz respeito ao Programa Minha Casa, Minha Vida entre 2019 e 2024.

Critérios de elegibilidade:

- **Inclusão:** a) Presença explícita da expressão “Minha Casa Minha Vida” no título ou no resumo do estudo, garantindo aderência direta ao objeto de pesquisa; b) Disponibilidade do texto completo para leitura integral, permitindo análise detalhada do desenho, processo ou resultados; c) Pertinência temática: trabalhos que abordam avaliação de impacto social, governança do programa, efetividade, eficiência ou eficácia da política habitacional e dimensões jurídicas e institucionais; d) Remoção de duplicidades: trabalhos repetidos entre as plataformas foram consolidados como único registro; e e) Adequação do marco temporal (2019-2024): estudos fora deste período foram excluídos.

- **Exclusão:** a) Duplicidades entre plataformas, identificadas pelo Zotero; b) Registros com título não correspondente, especialmente no Google Acadêmico, onde constavam apenas o nome do autor ou expressões desconexas; c) Trabalhos com tema não abordado, tais como pesquisas centradas em: energia, saúde, educação, construção civil não relacionada a políticas habitacionais, recursos hídricos e política geral sem vínculo com o PMCMV; d) Divulgação não autorizada: artigos no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES sem acesso público; e) Registros fora do período temporal: trabalhos publicados antes de 2019; e f) Trabalhos incompletos ou sem resumo adequado que impossibilitassem a análise preliminar.

Observação: São adotados critérios de refinamento específicos disponibilizados em plataformas, com a devida justificativa.

Fontes de informação: Periódicos da CAPES, *Scopus*, *SciELO*, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e *Google Acadêmico* (revisão de escopo previamente realizada).

Estratégia de busca: Descrita detalhadamente no tópico sobre definição do *corpus*, conforme revisão de escopo previamente realizada.

Gerenciador de referências: Zotero, pois é um gerenciador que possui interface amigável, é gratuito e amplamente utilizado no meio científico.

Processo de seleção:

- Fase 1: aplicação dos critérios de exclusão e inclusão nas próprias plataformas;
- Fase 2: leitura de títulos e resumos;
- Fase 3: leitura integral (artigos selecionados).
- Todas as exclusões serão justificadas e registradas.

Extração de dados (planilha padronizada):

- Todos os dados e planilhas constam no Zotero.

Avaliação da qualidade metodológica/Risco de viés:

Aplicar critérios de relevância, clareza metodológica, aderência ao tema, consistência dos resultados.

Síntese dos dados:

- Síntese narrativa e temática (sem pretensão de meta-análise estatística dado o caráter heterogêneo das evidências).
- Agrupamento em categorias temáticas: impactos sociais; impactos econômicos; arranjos institucionais; variação regional; recomendações jurídicas/políticas.

Transparência e reprodutibilidade:

- Gerenciador de referências: Zotero;
- Exportar biblioteca para OSF (Open Science Framework).

Medidas e processos de avaliação do risco de viés: O risco de viés nos estudos será avaliado considerando a metodologia utilizada, a população adotada, principalmente se ela tem potencial para sustentar as conclusões apontadas, bem como eventual financiamento público ou privado que possa influenciar o resultado.

Avaliação da força da evidência: A partir da análise crítica da qualidade dos estudos incluídos.

Síntese de dados: A pretensão é de seleção final de aproximadamente quinze artigos vinculados ao campo de públicas, versando sobre o tema objeto do trabalho, para a realização de leitura integral, com a extração das principais informações usando de técnicas próprias da análise de conteúdo para esse desiderato. Muito provavelmente, esse número permitirá o saturamento, consoante a técnica da bola de neve, com trabalhos utilizados como referências outros já estudados e incluídos.

Revisões sistemáticas anteriores sobre o mesmo assunto: não identificadas em pesquisa realizada na plataforma Open Science Framework – OSF.

Sugestão de 02 (dois) periódicos nos quais esta pesquisa poderia ser publicada:

Revista	Qualis
1. Caderno Pedagógico	A2
2. Singular: Sociais e Humanidades	A2

Estudos lidos para preparar

Referência 1: CANTO, Graziela de Luca. Revisões sistemáticas da literatura : guia prático. 1 ed. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.
Referência 2: GALVÃO, maria Cristiane Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Revisão sistemática da literatura : conceituação, produção e publicação. Logeion: Filosofia da informação, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2019.
Referência 3: BECKER, Howard S. Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais . 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

Este protocolo teve por base o modelo disponibilizado em livro com a seguinte referência: CANTO, Graziela de Luca. **Revisões sistemáticas da literatura**: guia prático. 1 ed. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.