Universidade de Brasília UnB
Faculdade Planaltina - FUP
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP

AUGUSTO HENRIQUE ALVES RABELO

GOVERNANÇA E RETOMADA DE OBRAS PÚBLICAS: O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Brasília-DF

2026

AUGUSTO HENRIQUE ALVES RABELO

GOVERNANÇA E RETOMADA DE OBRAS PÚBLICAS: O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. André Nunes

Brasília-DF

2026

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha família, mãe, pai (*in memoriam*), esposa, filhos, irmãos e todos que estiveram ao meu lado construindo minha trajetória de vida. De alguma forma, tudo isso se soma para este momento ímpar, que é a defesa de um projeto que envolve atualmente toda minha energia e foco. Em especial, sou grato à minha esposa que, em meio a tantas turbulências da minha vida profissional e acadêmica, me deu todo o apoio e suporte para chegar neste dia. Sem você, Nathália, eu não estaria aqui.

Agradeço ao Ministério das Cidades pela oportunidade de realizar o mestrado nesta instituição valiosa e querida que é a Universidade de Brasília. Foi bom ter voltado à minha *alma mater*. No âmbito do Ministério das Cidades, não poderia deixar de agradecer a pessoas que tornaram isso possível: Helder Melillo, Jader Filho, Silvio Arthur e demais colegas com quem trabalhei nesse tempo, pelo apoio na minha entrada nessa jornada. A diversos colegas, do Ministério e da Caixa, que me apoiaram com trocas, relatos, memórias e subsídios que fizeram esse trabalho possível.

Aos colegas do PPGP, pelo bom convívio, pelo apoio em momentos de aperto e dificuldade em estar presente ou atualizando, foram vários colegas em momentos diferentes.

Ao meu orientador, André Nunes, pela confiança irrestrita, pela paciência e pelo apoio ao longo desta jornada.

Aos membros da banca, profª Andréa Felippe Cabello, prof. Gonçalo Alves de Sousa Santinha e prof. Celso Vila Nova Souza Junior pela disponibilidade, assertividade e zelo nas observações e apontamentos.

Enfim, chegamos ao momento esperado. Olhando para trás, valeu a pena!

"A coisa mais importante para os brasileiros...
Presta atenção:
O mais importante é inventar o Brasil que nós queremos".

(Darcy Ribeiro)

RESUMO

Esta dissertação analisa a governança do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) sob duas perspectivas complementares, articuladas em dois artigos técnicos interdependentes. O primeiro artigo avalia a governança estratégica do programa a partir da percepção de 83 atores de formulação e implementação, por meio de um instrumento estruturado em Pontos de Vista Fundamentais e Elementares, analisado com Análise de Correspondência Múltipla (MCA) e Métodos Multicritério de Apoio à Decisão (MCDA). Os resultados indicam uma governança funcional, porém de maturidade intermediária, com avaliações positivas em confiança mútua, prestação de contas e monitoramento, e fragilidades em coordenação federativa, arenas decisórias, integração de sistemas de informação e suficiência de recursos humanos. O segundo artigo investiga a retomada de obras paralisadas no MCMV, tomando como estudo de caso o legado de mais de 80 mil unidades habitacionais paralisadas, por meio de análise documental e seis entrevistas semiestruturadas com gestores federais e técnicos da Caixa Econômica Federal, analisadas com técnicas de análise de conteúdo temática e Processamento de Linguagem Natural. O estudo propõe um modelo analítico tridimensional (estrutural, operacional e institucional) para a retomada de obras, evidenciando que as paralisações decorrem de deficiências na fase inicial dos empreendimentos e que a retomada configura um processo de governança complexo, mediado por múltiplos atores e níveis federativos. Em conjunto, os dois estudos oferecem uma análise integrada da governança do MCMV, articulando diagnóstico institucional e análise processual, e contribuem para o avanço do debate acadêmico e aplicado sobre governança em políticas públicas habitacionais complexas.

Palavras-chave: Arranjos Institucionais; Governança Pública; Gestão Pública; Programa Minha Casa Minha Vida; Retomada de Obras; Política Habitacional.

ABSTRACT

This dissertation examines the governance of the Minha Casa Minha Vida Program (MCMV) from two complementary perspectives, articulated in two interdependent technical articles. The first article assesses the program's strategic governance based on the perceptions of 83 stakeholders involved in policy formulation and implementation, using an instrument structured around Fundamental and Elementary Points of View, analyzed through Multiple Correspondence Analysis (MCA) and Multicriteria Decision Analysis (MCDA). Results indicate a functional governance framework of intermediate maturity, with positive assessments regarding mutual trust, accountability, and monitoring, alongside identified weaknesses in intergovernmental coordination, decision-making arenas, information systems integration, and the adequacy of human resources. The second article investigates the resumption of stalled construction projects within the MCMV, taking as a case study the legacy of over 80,000 stalled housing units, through documentary analysis and six semi-structured interviews with federal managers and technical staff from Caixa Econômica Federal, analyzed using thematic content analysis and Natural Language Processing techniques. The study proposes a three-dimensional analytical model (structural, operational, and institutional) for the resumption of works, demonstrating that interruptions largely stem from deficiencies in the initial phase of developments and that the resumption constitutes a complex governance process mediated by multiple actors and federative levels. Together, both studies offer an integrated analysis of MCMV governance, combining institutional diagnosis with processual analysis, and contribute to advancing both theoretical and applied debates on governance in complex public housing policies.

Keywords: Public Governance; Programa Minha Casa Minha Vida; Institutional Arrangements; Resumption of Stalled Works; Public Management; Housing Policies.

LISTA DE FIGURAS

Artigo I – Avaliação da Governança Estratégica no Programa Minha Casa Minha Vida

Figura 1 – Esquema Teoria da Agência.....
Figura 2 – Balanço de contratações do MCMV .....
Figura 3 – Linha do tempo da Política Habitacional.....
Figura 4 – Rede de Atores e Arranjos do MCMV.....

Artigo II – A Retomada de Obras Paralisadas no Programa Minha Casa Minha Vida: Um Estudo de Caso

Figura 01 – Fluxo decisório simplificado de intervenção pública .....
Figura 02 – Padrões de coocorrência em Classes.....
Figura 03 – Mapa de Calor – Similaridade entre entrevistas .....
Figura 04 – Esquema do modelo analítico de retomada de obras .....
Figura 05 – Fluxo analítico para retomada de obras .....

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Mapa metodológico do Artigo 1 19
Quadro 2 - Mapa metodológico do Artigo 2 20

Artigo I – Avaliação da Governança Estratégica no Programa Minha Casa Minha Vida

Quadro 1 – Arcabouço infralegal do MCMV .....
Quadro 2 – Características das Modalidades do Programa .....
Quadro 3 – Detalhamento Funcionamento dos Fundos.....
Quadro 4 – Rede de Atores no MCMV .....
Quadro 5 – Modelo Multicritério – Governança Minha Casa Minha Vida.....
Quadro 6 – Relação entre referencial teórico e operacionalização no modelo .....
Quadro 7 – Variáveis, PVE e descritores .....
Quadro 8 – Síntese dos Resultados da Árvore de Decisão.....
Quadro 9 – Códigos e Escalas para interpretação dos resultados.....
Quadro 10 – Valores agregados obtidos.....
Quadro 11 – Valores agregados obtidos.....
Quadro 12 – Resultados por tipo de instituição/setor.....
Quadro 13 – Resultados por tipo de cargo .....
Quadro 14 – Resultados por tempo de experiência .....
Quadro 15 – Nota e percentual por categoria/PVF.....
Quadro 16 – Síntese de propostas de aprimoramento da governança do MCMV .....

Artigo II – A Retomada de Obras Paralisadas no Programa Minha Casa Minha Vida: Um Estudo de Caso

Quadro 01 – Edições do BPA e moradias impactadas positivamente.....
Quadro 02 – Perguntas para entrevista semiestruturada.....
Quadro 03 – Comparativo de moradias em situação crítica ano a ano.....
Quadro 04 – Ciclos da retomada de obras (2020–2025) .....
Quadro 05 – Frequência absoluta de termos relevantes .....
Quadro 06 – Palavras mais mencionadas em trio, em ordem decrescente .....

Quadro 07 – Grupos temáticos e predominância de sentimentos.....
Quadro 08 – Bloco de respostas – primeira pergunta – parte 1.....
Quadro 09 – Bloco de respostas – primeira pergunta – parte 2.....
Quadro 10 – Bloco de respostas – primeira pergunta – parte 3.....
Quadro 11 – Bloco de respostas – primeira pergunta – parte 4.....
Quadro 12 – Bloco de respostas – primeira pergunta – parte 5.....
Quadro 13 – Bloco de respostas – primeira pergunta – parte 6.....
Quadro 14 – Bloco de respostas – primeira pergunta – parte 7.....
Quadro 15 – Matriz de convergências e divergências temáticas.....
Quadro 16 – Hierarquização de fatores de paralisação .....
Quadro 17 – Hierarquização de estratégias de retomada de obra.....
Quadro 18 – Hierarquização de problemas operacionais e lições aprendidas.....
Quadro 19 – Propostas de aprimoramento para prevenção de novas paralisações .....
Quadro 20 – Arquitetura teórico-empírica e função analítica das dimensões.....
Quadro 21 – Quadro-síntese de operacionalização do modelo (Dimensão Estrutural).....
Quadro 22 – Quadro-síntese de operacionalização do modelo (Dimensão Operacional)....
Quadro 23 – Quadro-síntese de operacionalização do modelo (Dimensão Institucional) ...
Quadro 24 – Questões de Pesquisa e resultados obtidos.....
Quadro 25 – Objetivos da Pesquisa e resultados obtidos .....
Quadro D1 – Síntese das fontes e finalidade analítica .....
Quadro D2 – Encadeamento entre evidências e modelo analítico .....

LISTA DE GRÁFICOS

Artigo I – Avaliação da Governança Estratégica no Programa Minha Casa Minha Vida

Gráfico 1 – Orçamento da União para Habitação – valores nominais .....
Gráfico 2 – Orçamento do FGTS para financiamento no MCMV – valores nominais.....
Gráfico 3 – Contribuição das variáveis .....
Gráfico 4 – Distribuição do índice MCDA .....
Gráfico 5 – Distribuição dos perfis.....
Gráfico 6 – Valores obtidos e máximos por PVF.....

Artigo II – A Retomada de Obras Paralisadas no Programa Minha Casa Minha Vida: Um Estudo de Caso

Gráfico 01 – Obras Retomadas/Solucionadas por modalidade desde 2019 .....
Gráfico 02 – Quantidade de moradias paralisadas conforme o ano original de contratação
Gráfico 03 – Frequência Lexical X Associação a Sentimentos.....

LISTA DE TABELAS

Artigo II – A Retomada de Obras Paralisadas no Programa Minha Casa Minha Vida: Um Estudo de Caso

Tabela 01 – Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do MCID
Tabela 02 – Moradias com obra paralisada por Estado.....
Tabela 03 – Comparativo de moradias paralisadas em 2022 e 2025.....

LISTA DE SIGLAS E ABREVEATURAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

BNH – Banco Nacional da Habitação

BPA – Boletim de Produção de Ativos

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

CGU – Controladoria-Geral da União

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

GAF – Governance Analytical Framework

MCA – Análise de Correspondência Múltipla (Multiple Correspondence Analysis)

MCDA – Métodos Multicritério de Apoio à Decisão (Multicriteria Decision Analysis)

MCID – Ministério das Cidades

MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU – Orçamento Geral da União

PCVA – Programa Casa Verde e Amarela

PLN – Processamento de Linguagem Natural

PMI – Project Management Institute

PMBOK – Project Management Body of Knowledge

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PVE – Ponto de Vista Elementar

PVF – Ponto de Vista Fundamental

RSL – Revisão Sistemática de Literatura

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 14
1.1 O Programa Minha Casa Minha Vida 15
1.2 O Desafio das Obras Paralisadas..... 17
1.3 Lacunas na Literatura e Motivação da Pesquisa 18
1.4 Problemas de Pesquisa 19
1.5 Objetivos 20
1.6 Justificativa..... 21
1.7 Contribuições dos Artigos.....22
1.8 Articulação e Complementaridade entre os Estudos.....24
1.9 Natureza dos Artigos.....25
2 METODOLOGIA..... 26
3 ARTIGO TÉCNICO 1 - AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA ESTRATÉGICA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA 33
1. INTRODUÇÃO..... 34
2 **REFERENCIAL TEÓRICO 38**
2.1 Governança Pública..... 38
2.2 Teoria do Agente-Principal 44
2.3 Redes de Políticas Públicas.....45
2.4 Programa Minha Casa Minha Vida na Política Habitacional Brasileira.....48
3 **A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO MCMV.....53**
3.1 Arcabouço normativo, atores e instituições.....55
4 **METODOLOGIA..... 73**
4.1 Pesquisa Bibliográfica e Documental.....73
4.2 Métodos Multicritério de Apoio a Decisão e Análise de Correspondência Múltipla....74
4.3 O Modelo Multicritério.....76
5 **RESULTADOS DA PESQUISA 88**
5.1 Principais fatores explicativos.....89
5.2 Perfil dos respondentes.....96
5.3 Padrões decisórios.....98
5.4 Mineração de Regras.....100
5.5 Escores dos tipos de respondentes.....102

5.6 Escores por tipo de Ponto de Vista Fundamental (PVF).....107
6 **DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E PROPOSTAS** 114
6.1 Interpretação das dimensões explicativas e o papel da variância..... 110
6.2 Índice MCDA e leitura de maturidade 119
6.3 Clusters e heterogeneidade..... 119
6.4 Perfil geral das avaliações (positivas e negativas) 121
6.5 Considerações sobre viés de autoseleção dos respondentes..... 124
6.6 Propostas concretas de aprimoramento da política pública..... 125
7 **CONSIDERAÇÕES FINAIS**..... 127
REFERÊNCIAS..... 132

4. ARTIGO TÉCNICO 2 – A RETOMADA DE OBRAS PARALISADAS NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UM ESTUDO DE CASO 142
1 INTRODUÇÃO..... 144
2 REFERENCIAL TEÓRICO 147
2.1 Governança Pública e Multinível 149
2.2 Redes de políticas e o *Governance Analytical Framework* 151
2.3 A obra paralisada: conceitos e dimensões.....155
3 O CASO EM ESTUDO: OBRAS PARALISADAS NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA **163**
4 METODOLOGIA **177**
4.1 Delimitação do caso e escopo analítico 178
4.2 Natureza da pesquisa, perspectiva epistemológica, unidade de análise e fontes 179
4.3 Entrevistas semiestruturadas 180
4.4 Protocolo de tratamento e análise do corpus.....182
4.5 Saturação dos dados.....184
4.6 Viés de desejabilidade social.....185
5 RESULTADOS.....187
5.1 Retomada de Obras no MCMV.....187
5.2 Entrevistas qualitativas.....191
5.3 Modelo analítico-empírico para a retomada de obras.....206
5.4 Quadro-síntese de operacionalização do modelo.....210
6 DISCUSSÃO.....**219**

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 221
REFERÊNCIAS..... 116

8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES..... 126

APÊNDICES..... 237
APÊNDICE A – APÊNDICE A– ARTIGO 1 – DETALHAMENTO DOS RESULTADOS E DESCRITORES DA PESQUISA.....237
APÊNDICE B – ARTIGO 2 - DOCUMENTOS PÚBLICOS UTILIZADOS NA PESQUISA DOCUMENTAL.....252
APÊNDICE C – APÊNDICE C – ARTIGO 2 - PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO 253
APÊNDICE D – ARTIGO 2 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS NAS ENTREVISTAS E USO DE PLN..... 255
APÊNDICE E – ARTIGOS 1 E 2 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....258

1 INTRODUÇÃO

As crescentes mudanças na dinâmica entre Estado, Governo e Sociedade passaram a exigir das políticas públicas uma maior efetividade de resultados e uma maior capacidade de diálogo e adaptação diante das interações e demandas externas. Em um cenário de recursos escassos, problemas complexos e expectativas sociais crescentes, a forma como o Estado organiza, coordena e conduz suas políticas tornou-se tão relevante quanto o conteúdo dessas mesmas políticas. Governar, nesse sentido, deixou de significar apenas decidir e implementar de forma hierárquica e passou a envolver a articulação de múltiplos atores, a construção de consensos e a gestão de interdependências em redes cada vez mais complexas.

Nesse contexto, o conceito de Governança Pública emergiu como categoria analítica central para compreender e orientar a ação estatal em ambientes marcados por complexidade institucional, pluralismo de atores e distribuição assimétrica de recursos e capacidades. Alinhado à visão de desenvolvimento humano e socioeconômico, o conceito procura realinhar a capacidade estatal de dialogar e se articular com os atores envolvidos a fim de fortalecer a direção estratégica e a implementação das políticas públicas. A literatura contemporânea, consolidada por autores como Rhodes (1996), Osborne (2006), Pierre e Peters (2000) e Kooiman (2003), sustenta que governar em contextos democráticos e pluralistas implica necessariamente articular redes de atores públicos e privados, cada qual com recursos, interesses e capacidades distintas, em arranjos de governança que transcendem a lógica puramente hierárquica do Estado.

No Brasil, o Decreto nº 9.203/2017 instituiu a política de governança da Administração Pública Federal, estruturando-a em torno de princípios como liderança, estratégia e controle, em sintonia com as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2004) e com os avanços conceituais da Nova Governança Pública (OSBORNE, 2006). Complementarmente, o Governance Analytical Framework (GAF), proposto por Hufty (2011), oferece uma matriz analítica que permite investigar a governança a partir de cinco categorias — problemas, atores, normas, processos e pontos nodais —, especialmente útil para a análise de políticas públicas complexas em contextos federativos. A teoria do agente-principal, por sua vez, ilumina os problemas de assimetria de informação, accountability e alinhamento de incentivos entre atores com mandatos e interesses nem sempre convergentes (JENSEN; MECKLING, 1976; EISENHARDT, 1989), enquanto a teoria de redes de políticas

públicas (CALMON; COSTA, 2013; SCHNEIDER, 2005; VAN WAARDEN, 1992; KLIJN; KOPPENJAN, 2016) fornece instrumentos para compreender a densidade, o equilíbrio de poder e a natureza das relações entre os membros de uma rede governativa.

De maneira prática, ao se buscar compreender a dinâmica da governança de uma política pública, busca-se entender o funcionamento dessa política sob uma ótica sistêmica, tanto institucional quanto prática, e tornar possível compreender quais são as dinâmicas institucionais do programa e quais os fatores que afetam o seu desempenho geral e seus objetivos. Trata-se, portanto, de um exercício analítico que vai além da verificação de conformidade normativa e busca captar como os mecanismos de coordenação, participação, controle, transparência e capacidade operacional são efetivamente vivenciados pelos atores que operam a política — e como esses mecanismos condicionam os resultados alcançados.

1.1 O Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) constitui uma das mais relevantes políticas públicas habitacionais da história recente do Brasil, tanto pela escala de investimento mobilizado quanto pela complexidade de seu arranjo institucional. Criado em 2009, o programa foi concebido com o duplo objetivo de enfrentar o deficit habitacional brasileiro e dinamizar o setor da construção civil em um contexto de crise econômica internacional. Tendo como propósito promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico e social, o programa alcançou resultados expressivos ao longo de suas diferentes fases: foram R$ 886 bilhões em investimentos federais desde 2009 e mais de 9 milhões de unidades habitacionais contratadas ou entregues entre 2009 e 2025, segundo dados oficiais do Ministério das Cidades (MCID).

Desde sua criação, o MCMV articula múltiplos atores públicos e privados — União, entes subnacionais, instituições financeiras, setor da construção civil, entidades organizadoras e órgãos de controle — em um contexto marcado por forte interdependência organizacional, diversidade de interesses e elevada complexidade decisória. O programa opera por meio de diferentes fontes de recursos e modalidades de atuação, incluindo o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), cada qual com lógicas de contratação, agentes operadores e fluxos operacionais

próprios. Essa diversidade de fontes e modalidades confere ao programa uma capilaridade incomum entre as políticas públicas brasileiras, mas também amplia consideravelmente os desafios de coordenação, padronização e monitoramento.

No arranjo institucional do programa, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) desempenha papel central como agente operador e financeiro, concentrando a quase totalidade dos contratos habitacionais. O Ministério das Cidades (MCID), por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), atua como gestor, formulador e regulamentador da política. Entes subnacionais — estados e municípios — participam como proponentes, executores locais e responsáveis pela seleção de demanda e acompanhamento dos empreendimentos em seus territórios. O setor da construção civil, por sua vez, atua como responsável direto pela execução das obras. A essa rede somam-se entidades organizadoras, conselhos gestores dos fundos (como o Conselho Curador do FGTS), órgãos de controle (TCU, CGU) e instâncias de participação social como o Conselho das Cidades. Essa multiplicidade de atores, cada qual com mandatos, interesses, recursos e capacidades distintas, configura um arranjo de governança em rede cuja compreensão empírica é fundamental para o aprimoramento da política.

Entretanto, a trajetória do MCMV não foi linear. Após um período de descontinuidade do programa e restrição orçamentária na política habitacional em geral — que culminou com a substituição do programa pelo Casa Verde e Amarela em 2021, em meio a uma reconfiguração das prioridades governamentais —, o MCMV foi recriado em 2023 pela Lei nº 14.620/2023. Essa recriação trouxe consigo um conjunto de desafios significativos para a boa execução e impacto da política: (i) o redesenho da estrutura de governança e a recriação de todo o arcabouço normativo infralegal, incluindo portarias específicas para cada fundo e modalidade; (ii) a recomposição orçamentária, com a necessidade de restabelecer fluxos de investimento que haviam sido substancialmente reduzidos; e (iii) o realinhamento operacional para fazer frente aos novos investimentos, incluindo a reconstrução de capacidades técnicas e institucionais que foram enfraquecidas durante o hiato. Somente após a recriação em 2023, foram contratadas mais de 2 milhões de novas unidades habitacionais, o que demonstra a retomada da escala produtiva do programa, mas também amplia a exigência de uma governança efetiva e capaz de evitar a repetição de problemas anteriores.

1.2 O Desafio das Obras Paralisadas

Paralelamente aos desafios da recriação do programa, o MCMV herdou um passivo de grande magnitude: mais de 80 mil unidades habitacionais com obras paralisadas no início de 2023, representando um desafio operacional, social e político que exigia atenção prioritária. Esse passivo não era circunstancial, mas refletia um problema estrutural e recorrente da administração pública brasileira.

A paralisação de obras públicas constitui, com efeito, um dos maiores desafios à efetividade das políticas públicas no Brasil. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2024) apontou que cerca de 52% das obras contratadas com recursos federais encontravam-se paralisadas em determinado momento, o que levou o tema a figurar na Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal. Essa realidade evidencia o desperdício de recursos públicos, a deterioração de estruturas físicas inacabadas e a frustração das expectativas sociais. No setor habitacional, essa problemática assume proporções ainda mais críticas, pois compromete diretamente o direito à moradia adequada, previsto no ordenamento jurídico brasileiro como direito social fundamental, e impacta a confiança da sociedade nas políticas governamentais.

A relevância do tema transcende a dimensão técnica, alcançando aspectos sociais, econômicos e políticos de amplo espectro. Do ponto de vista social, a paralisação de empreendimentos habitacionais prolonga o deficit habitacional, afetando milhares de famílias que aguardam o acesso à moradia. Segundo a Fundação João Pinheiro (2024), o Brasil registrou um deficit habitacional de aproximadamente 5,9 milhões de domicílios em 2023, equivalente a 7,6% do total de habitações ocupadas no país. Cada empreendimento paralisado representa, no plano concreto, famílias que deixaram de acessar um direito fundamental e recursos públicos que deixaram de cumprir sua finalidade social. No campo econômico, observa-se a imobilização de vultosos recursos públicos, a descontinuidade de fluxos de emprego e renda no setor da construção civil e a perda de eficiência no uso dos instrumentos disponíveis para a política habitacional. Politicamente, o impasse em torno das obras paralisadas desafia a credibilidade do Estado e exige do poder público estratégias inovadoras de governança, articulação federativa e transparência.

No contexto específico do MCMV, a investigação das estratégias que o programa desenvolveu para a retomada de obras paralisadas permite compreender tanto os limites quanto as potencialidades da governança pública em um setor marcado pela complexidade normativa, pelo

envolvimento de múltiplos atores institucionais — federais, estaduais e municipais — e pela urgência social. O programa enfrenta desafios relacionados não apenas à retomada de empreendimentos paralisados, mas também a situações de empreendimentos ocupados irregularmente, obras com patologias construtivas e empreendimentos economicamente inviáveis nos termos originais de contratação, o que exige respostas diferenciadas e articuladas entre dimensões técnicas, jurídicas, financeiras e político-institucionais. Desde a criação do sistema de monitoramento em 2019, foram retomadas ou solucionadas mais de 153 mil unidades habitacionais e 1.322 empreendimentos na carteira sob gestão da CAIXA, evidenciando um esforço significativo de recuperação que, no entanto, permanece em curso e demanda aprofundamento analítico.

1.3 Lacunas na Literatura e Motivação da Pesquisa

Apesar da relevância e longevidade do programa, a literatura nacional ainda apresenta lacunas importantes no que se refere à análise empírica da governança do MCMV. A Revisão Sistemática de Literatura realizada por Rabelo, Nunes e Silva Júnior (2024) constatou que, embora exista uma produção acadêmica consistente sobre o MCMV — abrangendo aspectos urbanísticos, econômicos, sociais e de avaliação de resultados —, as análises que tomam a governança do programa como objeto central de investigação empírica são escassas. Em particular, observa-se a ausência de estudos que operacionalizem a governança do programa a partir de instrumentos analíticos capazes de captar, de forma sistemática, as percepções sobre coordenação, clareza institucional, participação e capacidade operacional em um arranjo de governança em rede.

Estudos recentes sobre o MCMV — como os de Loureiro, Macário e Guerra (2015), que evidenciaram a robustez burocrática do programa convivendo com baixa participação social; Euclydes et al. (2022), que analisaram arranjos institucionais específicos; Ferreira et al. (2019), que discutiram o papel dos diferentes atores; e a própria revisão de Rabelo, Nunes e Silva Júnior (2024) — enfatizam a relevância de compreender a governança e os arranjos institucionais associados ao MCMV, mas raramente exploram, de forma aprofundada, como os próprios atores que operam a política percebem a qualidade dos mecanismos de coordenação, accountability, integração informacional e participação decisória. Essas constatações — de concentração de poder decisório, pouca exploração analítica de governança em rede e baixa participação social —

constituem precisamente as lacunas que motivam o primeiro eixo investigativo desta dissertação.

De forma complementar, a literatura sobre os processos de retomada de obras paralisadas e sobre os arranjos de governança que sustentam tais esforços permanece igualmente escassa. Embora diagnósticos de órgãos de controle — como os acórdãos do TCU (nºs 1.079/2019 e 2.600/2024) e as análises produzidas no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA, 2019; 2023; 2024) — tenham chamado atenção para fragilidades estruturais de planejamento, coordenação e capacidade local que explicam a persistência de obras paralisadas em diferentes setores da administração pública, raramente essas análises exploram, de forma detalhada, as dimensões informacionais, organizacionais e federativas envolvidas na recuperação de empreendimentos críticos. A recomposição institucional promovida a partir de 2023, com a recriação do MCMV e a instituição de novos fluxos de diagnóstico, negociação, reequilíbrio e retomada, oferece uma oportunidade analítica rara de observar, em tempo real, processos internos de governança que antes se encontravam dispersos ou pouco documentados.

É nesse cenário de lacunas teóricas e desafios empíricos que se insere esta dissertação. A partir do estudo de Rabelo, Nunes e Silva Júnior (2024), que destacou a insuficiência da produção acadêmica sobre a governança do MCMV, e reconhecendo a necessidade de avançar tanto na avaliação institucional ampla quanto na análise processual de seus desafios mais críticos, esta pesquisa busca oferecer contribuições em dois planos articulados e complementares: o plano da avaliação da governança estratégica do programa e o plano da análise da retomada de obras paralisadas.

1.4 Problemas de Pesquisa

Diante desse cenário, esta dissertação enfrenta dois problemas de pesquisa articulados e complementares, que correspondem aos dois artigos técnicos que a compõem.

O primeiro problema de pesquisa consiste em compreender como a governança do MCMV é percebida pelos atores que compõem sua rede de formulação e implementação e quais dimensões estruturam essas percepções. Esse problema parte do entendimento de que, em políticas públicas complexas e em rede, a efetividade não depende apenas do desenho institucional formal, mas da qualidade dos mecanismos de coordenação, clareza, participação e controle efetivamente vivenciados pelos atores. As questões de pesquisa que guiam esse primeiro

eixo investigativo são: qual a avaliação que os principais atores e operadores do MCMV possuem sobre o funcionamento e a dinâmica da governança do programa? Quais são os potenciais pontos de melhoria na governança do MCMV?

O segundo problema de pesquisa indaga quais são os fatores críticos de sucesso e os principais desafios enfrentados na retomada de obras paralisadas do MCMV, e como as estratégias de governança pública influenciam esse processo. Complementarmente, buscam-se respostas para as seguintes questões secundárias: (a) quais são as principais causas e fenômenos envolvendo a paralisação de obras no MCMV?; (b) que mecanismos de governança foram implementados para viabilizar a retomada de empreendimentos paralisados?; (c) quais lições podem ser extraídas do processo já ocorrido para o aprimoramento do programa?; e (d) de que forma é possível consolidar o arcabouço prático, teórico e normativo existente em um referencial analítico para futuros casos?

A investigação parte do entendimento de que, em políticas públicas complexas e em rede, a efetividade não depende apenas do desenho institucional formal, mas da qualidade dos mecanismos de coordenação, clareza, participação e controle efetivamente vivenciados pelos atores, bem como da capacidade estatal de articular respostas adaptativas a passivos acumulados e desafios emergentes. O segundo problema de pesquisa se articula diretamente com o primeiro: se a avaliação ampla da governança revela fragilidades em dimensões como coordenação federativa, arenas decisórias, integração de sistemas de informação e suficiência de recursos humanos, é esperável que essas mesmas fragilidades se manifestem — e eventualmente se acentuem — nos processos de retomada de obras paralisadas, que constituem justamente os momentos em que a governança do programa é colocada sob maior pressão.

1.5 Objetivos

O Objetivo Geral do estudo é analisar a governança do Programa Minha Casa Minha Vida sob as perspectivas da avaliação institucional e da retomada de obras paralisadas, contribuindo para o avanço do debate teórico e aplicado sobre governança em políticas públicas habitacionais complexas.

No âmbito do primeiro artigo, os objetivos específicos consistem em: (i) descrever a estrutura institucional e o funcionamento da governança do MCMV, com atenção aos papéis, fluxos e arranjos que organizam a relação entre MCID, CAIXA, entes subnacionais e demais

atores; (ii) construir um índice sintético de governança do MCMV a partir da percepção de seus atores, operacionalizado por meio de Análise de Correspondência Múltipla (MCA) e Métodos Multicritério de Apoio à Decisão (MCDA); e (iii) identificar os principais desafios e propor pontos de aprimoramento na estrutura de governança do programa, com base nos padrões diferenciados de percepção entre grupos de atores.

No âmbito do segundo artigo, os objetivos específicos são: (i) descrever e examinar os arranjos de governança, o arcabouço normativo e os fluxos operacionais instituídos para a retomada de empreendimentos habitacionais críticos, bem como a evolução da carteira de obras paralisadas do programa; (ii) identificar percepções de atores-chave sobre avanços, limitações e aprendizados desse processo, a partir de entrevistas semiestruturadas com gestores do MCID e técnicos da CAIXA; e (iii) construir e fundamentar um modelo analítico da retomada de obras públicas, articulando a literatura de governança e redes de política com a análise empírica do MCMV, que busca organizar conceitualmente os principais fatores, dinâmicas e condicionantes observados em três dimensões interdependentes — estrutural, operacional e institucional —, oferecendo um referencial analítico aplicável a outros contextos.

1.6 Justificativa

A justificativa desta dissertação se sustenta em três dimensões convergentes: acadêmica, estratégico-institucional e social.

Do ponto de vista acadêmico, o estudo preenche lacunas identificadas na Revisão Sistemática de Literatura de Rabelo, Nunes e Silva Júnior (2024), que constatou uma produção científica ainda incipiente sobre a governança do MCMV como objeto de análise empírica aprofundada. A operacionalização de conceitos como governança pública, redes de políticas públicas, teoria do agente-principal e o Governance Analytical Framework (GAF) em instrumentos empíricos aplicáveis ao MCMV constitui contribuição original ao campo. No plano metodológico, o primeiro artigo inova ao combinar Análise de Correspondência Múltipla (MCA) com Métodos Multicritério de Apoio à Decisão (MCDA) na construção de um índice sintético de governança — abordagem ainda inédita na literatura sobre o MCMV —, enquanto o segundo artigo articula estudo de caso qualitativo, entrevistas semiestruturadas e técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN) na formulação de um modelo analítico tridimensional de retomada de obras. A combinação desses dois percursos investigativos — um

de natureza predominantemente quantitativa, outro qualitativa — confere à dissertação uma abordagem multimétodo que amplia a capacidade de compreensão do fenômeno estudado, articulando diagnóstico institucional (visão macro) com análise processual (visão micro).

Do ponto de vista estratégico e institucional, estudar a governança do MCMV permite identificar gargalos institucionais, desafios de aprimoramento na coordenação intergovernamental e eventuais lacunas de accountability e transparência. Ademais, possibilita orientar reformas ou aprimoramentos regulatórios com base em dados empíricos e não apenas percepções ou conjunturas políticas. A análise da retomada de obras paralisadas, por sua vez, oferece subsídios concretos para o enfrentamento de um dos maiores desafios da administração pública brasileira. O estudo permite à administração pública compreender não apenas o que funciona, mas por que funciona e em que condições, oferecendo um referencial analítico aplicável a outros programas e setores que enfrentam desafios similares. Em um contexto em que o TCU aponta que cerca de 52% das obras contratadas com recursos federais encontravam-se paralisadas em determinado momento, a sistematização dos mecanismos normativos, operacionais e federativos que condicionam a viabilidade dos processos de retomada possui evidente valor estratégico para o Estado brasileiro.

Do ponto de vista social, avaliar e aprimorar a governança do MCMV cumpre uma função de alto valor público: fortalecer a capacidade do Estado de promover políticas habitacionais equitativas, eficazes e sustentáveis. A governança não é apenas um meio administrativo, mas uma arena de decisões que afetam diretamente a justiça social, o desenvolvimento urbano e a realização do direito à moradia no Brasil. Em um país que registra um deficit habitacional de aproximadamente 5,9 milhões de domicílios, o direito constitucional à moradia de milhares de famílias brasileiras depende não apenas de novos investimentos, mas da capacidade do Estado de concluir o que foi iniciado e de fazê-lo com qualidade. Cada unidade habitacional entregue representa o acesso de uma família a um direito fundamental; cada obra paralisada representa a frustração desse direito e a erosão da confiança pública nas políticas governamentais.

1.7 Contribuições dos Artigos

A principal contribuição do primeiro artigo reside no desenvolvimento e validação empírica de um instrumento de avaliação da governança estratégica do MCMV, operacionalizado a partir de percepções sistemáticas dos atores diretamente envolvidos em sua rede de formulação

e implementação. Diferentemente de estudos anteriores sobre o MCMV, este trabalho propõe um modelo multicritério estruturado em oito Pontos de Vista Fundamentais (PVF) — Capital Social, Institucionalização, Sustentabilidade, Controle, Atores, Comunicação/Informação, Coordenação e Monitoramento — e dezenove Pontos de Vista Elementares (PVE), que permitem captar, de forma granular, a percepção dos operadores sobre múltiplas dimensões da governança. O questionário, composto por 29 itens, foi aplicado a 83 respondentes de quatro estratos institucionais (MCID, CAIXA, entes subnacionais e setor da construção civil), e os dados foram analisados por meio de técnicas que combinam redução de dimensionalidade (MCA) e agregação multicritério (MCDA), resultando em um índice sintético que posiciona cada respondente em um espaço de governança multidimensional.

Os resultados do primeiro artigo indicam que a governança do MCMV é percebida pelos atores como existente e funcional, porém situada em um patamar intermediário de maturidade. O índice sintético concentra a maior parte das avaliações em faixas médias, revelando três dimensões latentes que estruturam a percepção da governança: (i) clareza institucional e confiança entre os atores, que constitui o principal eixo estruturante e apresenta avaliações relativamente favoráveis; (ii) participação e cooperação, com avaliações heterogêneas e dependentes da posição do ator na rede; e (iii) capacidade operacional e técnica, percebida de forma mais homogênea. Destacam-se avaliações positivas em confiança mútua, prestação de contas e monitoramento, ao passo que se evidenciam fragilidades em coordenação federativa, clareza de arenas decisórias, integração dos sistemas de informação entre MCID e CAIXA e suficiência de recursos humanos. A análise de perfis revela, ademais, diferenças sistemáticas de percepção: gestores centrais tendem a avaliar a governança de forma mais favorável, enquanto atores da ponta da execução, especialmente do setor da construção civil e de entes subnacionais, se mostram mais críticos — o que reforça a importância de considerar a multiplicidade de vozes na análise de políticas em rede.

A contribuição central do segundo artigo consiste na proposição de um modelo analítico da retomada de obras públicas, concebido como instrumento interpretativo para compreender os mecanismos institucionais, operacionais e estruturais que condicionam a viabilidade desses processos em contextos federativos complexos. Para isso, o artigo articula três dimensões: (i) o arcabouço normativo e institucional específico da retomada de obras, com destaque para a Lei nº 14.620/2023 e as portarias regulamentadoras; (ii) os fluxos operacionais concretos de

diagnóstico, negociação, reequilíbrio e monitoramento de empreendimentos críticos, tais como efetivamente praticados pelo MCID e pela CAIXA; e (iii) as percepções de atores-chave sobre a governança desse processo, captadas por meio de entrevistas semiestruturadas e analisadas com recurso a técnicas de Processamento de Linguagem Natural. Ao focalizar o MCMV como estudo de caso, o artigo substitui abordagens predominantemente descritivas ou normativas sobre "obras paralisadas" por uma leitura relacional e processual, ancorada na governança multinível e na capacidade estatal, evidenciando a centralidade de arenas decisórias e dos padrões de coordenação entre atores.

O segundo artigo demonstra que as paralisações decorrem, em grande medida, de problemas da fase inicial dos empreendimentos — projetos deficientes, inadequação dos terrenos e fragilidade econômico-financeira dos contratos — e que a retomada se configura como processo de governança complexo, no qual decisões técnicas, jurídicas, financeiras e políticas se entrelaçam ao longo do tempo, mediadas por múltiplos atores e níveis federativos. O modelo proposto organiza o fenômeno em três dimensões interdependentes (estrutural, operacional e institucional) e demonstra que o bloqueio significativo em qualquer uma delas é suficiente para inviabilizar a retomada, ainda que as demais apresentem condições favoráveis.

1.8 Articulação e Complementaridade entre os Estudos

Os dois artigos que compõem esta dissertação não são exercícios independentes, mas peças de uma sequência analítica deliberadamente articulada. O segundo artigo se posiciona explicitamente como desdobramento do primeiro: a partir da avaliação ampla da governança do MCMV realizada no Artigo I, que revelou fragilidades em coordenação federativa, arenas decisórias, integração de sistemas de informação e capacidade operacional, o Artigo II aprofunda a análise processual de um dos desafios mais críticos do programa, investigando como essas fragilidades se manifestam concretamente nos processos de retomada de obras paralisadas.

Essa articulação confere coerência e densidade analítica à dissertação. Em primeiro lugar, ambos confirmam que a governança do MCMV não pode ser adequadamente compreendida apenas a partir de seus dispositivos formais: trata-se de um fenômeno essencialmente relacional, construído nas interações entre atores com capacidades, interesses e percepções distintas. Em segundo lugar, a coordenação interinstitucional emerge como o desafio central em ambos os estudos: tanto na avaliação ampla da governança quanto na análise processual da retomada de

obras, a capacidade de articular múltiplos atores e níveis federativos se revela como fator determinante para a efetividade da política. Em terceiro lugar, os achados convergem para a constatação de que a integração de sistemas de informação, a clareza de papéis institucionais e a previsibilidade decisória constituem condições estruturantes para o bom funcionamento da governança do programa. Por fim, ambos os artigos evidenciam que as avaliações mais críticas concentram-se entre os atores da ponta da execução, reforçando a necessidade de compreender a governança não apenas sob a ótica dos formuladores, mas também a partir da experiência concreta dos executores.

A combinação metodológica dos dois artigos confere à dissertação uma abordagem multimétodo: o primeiro privilegia a análise quantitativa de percepções, com construção de índice sintético e identificação de dimensões latentes; o segundo aprofunda a análise qualitativa de processos, dinâmicas e aprendizados institucionais. Essa complementaridade permite uma compreensão mais consistente e integrada da governança do MCMV, articulando as dimensões macro (estrutura e percepções) e micro (processos e práticas) do fenômeno investigado.

1.9 Natureza dos Artigos

Cabe registrar que ambos os artigos que compõem esta dissertação se configuram como artigos técnicos, na acepção adotada por mestrados profissionais, e não como artigos científicos. Enquanto o artigo científico tem por finalidade produzir conhecimento novo ou validar/contestar conhecimento existente por meio de métodos científicos, o artigo técnico volta-se à solução prática de problemas, à descrição de métodos aplicados ou à apresentação de experiências profissionais sistematizadas (MARCONI; LAKATOS, 2021). Essa distinção é pertinente na medida em que o objetivo central deste trabalho não reside na formulação de teoria original sobre governança, mas na construção, aplicação e validação de instrumentos práticos de avaliação e análise da governança do MCMV, voltados a subsidiar decisões gerenciais e aprimoramentos institucionais no âmbito do programa. As contribuições originais aqui apresentadas — o instrumento de avaliação multicritério da governança e o modelo analítico de retomada de obras — foram concebidos como ferramentas de uso prático, embora fundamentados em referencial teórico robusto e em metodologias consolidadas na literatura acadêmica.

1.10 Estrutura da dissertação

A pesquisa adota o formato multipaper que consiste em escrever a dissertação com dois ou mais artigos em seu texto. Nesse formato, cada artigo tem seu próprio resumo, introdução, objetivo, referencial teórico, metodologia, resultados, discussões, considerações finais e referências, permitindo a submissão de forma independente a periódicos acadêmicos (DUKE; BECK, 1999). Nesta pesquisa, serão apresentados dois artigos técnicos.

2 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a metodologia adotada nesta pesquisa, detalhando os procedimentos utilizados na condução dos Artigo Técnico 1 e 2.

2.1 TIPO DE PESQUISA

Esta seção descreve o tipo de pesquisa realizada, com destaque para o mapa metodológico elaborado com o objetivo de alcançar propósitos definidos. A seguir, os Quadros 1 e 2 sintetizam as informações referentes aos métodos e instrumentos aplicados em cada fase do estudo, conforme os objetivos estabelecidos e o formato multipaper (Artigo Técnico 1 e Artigo Técnico 2). Os quadros a seguir sintetizam os aspectos metodológicos de cada artigo que compõe esta dissertação, apresentados de forma estruturada para permitir a visualização comparativa das escolhas de pesquisa, instrumentos, técnicas de análise e procedimentos adotados.

Quadro 1 — Síntese metodológica do Artigo I: Avaliação da Governança Estratégica no Programa Minha Casa Minha Vida

ARTIGO TÉCNICO 1 - AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA ESTRATÉGICA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA		
Objetivo Geral		
Analisa a governança do MCMV a partir da percepção de seus principais atores, por meio do desenvolvimento de um instrumento de avaliação da governança do programa com a participação de seus atores e operadores.		
Objetivo Específico		
i) Descrever a estrutura institucional e o funcionamento da governança do MCMV; ii) Construir um índice sintético de governança do MCMV; iii) Identificar os principais desafios e propor pontos de aprimoramento na estrutura de governança desse programa.		
Metodologia		
Abordagem	Quantitativa e qualitativa (mista)	Fontes: primária (questionário) e secundária (bibliográfica e

		documental)
Estratégia	Pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e survey (questionário estruturado)	
Natureza	Observacional, transversal, analítica e exploratória	
Perspectiva epistemológica	Empírico-analítica, com componente exploratório	
Objeto e recorte	Governança do MCMV, com enfoque na dinâmica de obras paralisadas e retomadas Percepção de atores que operam o programa	
Referencial metodológico	Leite (2010); Escobar (2010); Brasil (2018); Quirino (2002) Ensslin, Montibeller e Noronha (2001); Pasquali (2009)	
Modelo analítico	**MCDA** (Multicritério de Apoio à Decisão): estruturação, execução e recomendações **MCA** (Análise de Correspondência Múltipla): redução dimensional para dados categóricos Combinação MCA + MCDA para índice sintético comparável	
Estruturação do modelo	- Elementos Primários de Avaliação (EPAs) - Pontos de Vista Fundamentais (PVF): Capital Social, Institucionalização, Sustentabilidade, Controle, Atores, Comunicação, Informação, Coordenação e Monitoramento - 19 Pontos de Vista Elementares (PVE), com desdobramentos em nível 2 - Descritores operacionais para cada PVE - 2 Áreas de Interesse: Condições Estruturais e Condições Operacionais	
Instrumento de coleta	Questionário eletrônico estruturado com 32 questões (3 de perfil + 29 de avaliação de governança)	24 variáveis ordinais + 5 variáveis nominais dicotômicas
Escala de resposta	Ordinal de 4 pontos: Ótimo (2), Bom (1), Neutro (0), Ruim (−1)	Recodificação numérica para viabilizar síntese e cálculo de escores
Validação do instrumento	- Reunião estruturada de grupo com especialistas da SNH/MCID e CAIXA (validação por juízes) - Pré-teste com grupo de potenciais respondentes de diferentes perfis institucionais - Ajustes de redação, desdobramento e reagrupamento de itens	
Amostragem e coleta de dados	Intencional, estratificada por critérios 120 convites expedidos 83 respostas válidas (taxa de 69%) Período: julho a outubro de 2025	**4 estratos:** (i) MCID — 26 convites (ii) CAIXA — 40 convites (iii) Entes subnacionais — 13 convites (iv) Construção civil e entidades — 41 convites
Pesquisa bibliográfica	Livros, teses, dissertações e periódicos **Bases:** Scopus e Web of Science Critérios: afinidade temática, relevância acadêmica, língua portuguesa ou inglesa	**Blocos temáticos:** Governança Pública; Teoria do Agente-Principal; Redes de Políticas Públicas; Obras públicas paralisadas; Programa MCMV; Métodos multicritérios e estatística descritiva
Pesquisa documental	Leis, portarias, acórdãos, relatórios de auditoria, atas, pareceres e bases de dados institucionais	**Fontes:** MCID, TCU, CGU, Câmara dos Deputados, CAIXA e outros portais oficiais

		Consulta a especialistas e técnicos sobre peças documentais relevantes
Análise dos dados	**MCA:** decomposição da inércia da matriz indicadora disjuntiva; extração de dimensões ortogonais **MCDA:** normalização min-max (0–1) dos escores fatoriais; agregação por média ponderada Análise de clusters para identificação de perfis	**3 fatores extraídos** (33,5% da variância total): F1 — Clareza e Confiança (14,2%) F2 — Participação e Cooperação (10,8%) F3 — Capacidade Operacional e Técnica (8,5%) Pesos: 0,40 / 0,35 / 0,25
Software e ferramentas	R versão 4.5.1 (R Core Team, 2025) RStudio versão 2025.09.1+401 (Posit Software, 2025)	**Pacotes:** FactoMineR, factoextra (MCA); MCDA, scales (normalização e agregação)
Confiabilidade interna	Alfa de Cronbach não calculado (escala ordinal de 4 pontos e natureza categórica das variáveis) Mitigação: (i) validação de conteúdo com especialistas; (ii) verificação via MCA das contribuições por variável; (iii) exame de contribuições individuais na variância total	
Procedimentos éticos	Protocolo de ética do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Brasília (CEP/UnB)	Sigilo das informações, anonimização das respostas, uso exclusivo para fins acadêmicos
Limitações metodológicas	Amostragem intencional (sem generalização estatística) Dados autorrelatados (percepções, não desempenho objetivo) Delineamento transversal (sem dinâmica temporal) Assimetria de participação entre estratos Ausência de análise formal de sensibilidade dos pesos	

Elaborado pelo autor.

Quadro 2 — Síntese metodológica do Artigo II: A Retomada de Obras Paralisadas no Programa Minha Casa Minha Vida — Um Estudo de Caso

ARTIGO TÉCNICO 2 - A RETOMADA DE OBRAS PARALISADAS NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UM ESTUDO DE CASO
Objetivo Geral
O objetivo do artigo é construir e fundamentar um modelo analítico da retomada de obras públicas, a partir da articulação entre a literatura de governança e redes de política e a análise empírica do MCMV.
Objetivo Específico
i) Descrever e examinar os arranjos de governança, o arcabouço normativo, os fluxos operacionais instituídos para a retomada de empreendimentos habitacionais críticos e a evolução da carteira de obras paralisadas do programa; ii) Identificar percepções de atores-chave sobre avanços, limitações e aprendizados desse processo.
Metodologia

Abordagem	Qualitativa, com uso complementar de dados quantitativos agregados	Fontes: primária (entrevistas) e secundária (documental e normativa)
Estratégia	Estudo de caso único (Yin, 2003; 2015) Classificação: caso revelador e crítico (George; Bennett, 2005)	
Natureza	Descritiva, analítica e exploratória	Delineamento observacional e transversal
Perspectiva epistemológica	Interpretativa — fenômenos da ação estatal como processos social e institucionalmente constituídos	
Tipo de generalização	Analítica (conceitos, mecanismos e proposições teóricas), não estatística	
Unidade de análise e recorte	MCMV — retomada de obras paralisadas do legado 2009–2018 Foco nas iniciativas de diagnóstico, reequilíbrio e retomada (2019–2025), com ênfase pós-2023	**Escopo por fundos:** FAR, FDS, PNHR e FGTS (urbano e rural) Ênfase em empreendimentos FAR (maior volume e complexidade)
Referencial metodológico	Yin (2003; 2015); George e Bennett (2005); Creswell (2010); Minayo (2001) Hufty (2011) — GAF; Van Waarden (1992) — dimensões de redes de políticas Bardin (2016); Jurafsky e Martin (2023) — análise textual e PLN	
Eixos analíticos da unidade de análise	(i) Arcabouço normativo e institucional de retomada (Lei nº 14.620/2023 e portarias) (ii) Fluxos operacionais de diagnóstico, negociação, reequilíbrio e retomada (MCID, Caixa e demais atores) (iii) Arranjo de governança e articulação federativa (instâncias formais e mecanismos informais)	
Pesquisa documental e normativa	Leis, decretos, portarias e resoluções (Lei nº 14.620/2023 e regulamentações) Acórdãos e relatórios do TCU (nºs 1.079/2019 e 2.600/2024) Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal Diagnóstico ENCCLA (2019; 2023; 2024)	Documentos técnicos e relatórios gerenciais do MCID e da CAIXA Apresentações internas, notas técnicas, relatórios de monitoramento e bases agregadas Dados quantitativos tratados descritivamente (tabelas e gráficos)
Entrevistas semiestruturadas	6 entrevistas qualitativas 2 servidores do MCID + 4 funcionários da CAIXA Amostragem intencional (Calmon; Costa, 2013) Diferentes áreas, níveis hierárquicos e tempos de atividade	Duração média: 60 minutos Realizadas presencialmente Gravadas e transcritas na íntegra TCLE com garantia de anonimato e confidencialidade
Roteiro de entrevista	7 perguntas organizadas em 6 blocos temáticos Perguntas abertas para evitar respostas normativas	**Blocos:** (1) Experiência profissional; (2) Percepção sobre paralisações; (3) Estratégias de retomada; (4) Governança e coordenação; (5) Aprendizados e desafios; (6) Aprimoramentos
Transcrição	Modelo Whisper (OpenAI, 2023) para transcrição automática	Revisão integral pelo pesquisador (correção, padronização, preservação de elementos interpretativos)
Protocolo de análise do	**Leitura qualitativa:**	**Análise temática de conteúdo:**

corpus	Leitura exploratória integral com anotações manuais Identificação preliminar de temas recorrentes e categorias emergentes	Categorias orientadas pelo GAF (Hufty, 2011) e Van Waarden (1992) como matrizes, ajustadas à luz dos dados empíricos
Técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN)	Ponderação TF-IDF (termos distintivos entre entrevistas) Similaridade do cosseno (proximidade discursiva entre participantes) Clusterização não supervisionada Matrizes de coocorrência lexical e redes de similitude	*Embeddings* semânticos (Brown et al., 2020) — representação vetorial de alta dimensão Classificação Hierárquica Descendente (CHD) Caráter instrumental e exploratório (sem inferência estatística ou modelos preditivos)
Software e ferramentas	R (ambiente de análise textual e estatística) Pacotes consolidados para tratamento de texto	IRaMuTeQ 0.8 alpha 7 (Ratinaud, 2009) — CHD e análise lexical Scripts disponibilizados em apêndice metodológico
Saturação dos dados	Saturação temática localizada e deliberada: cobertura dos aspectos operacionais e institucionais centrais, na perspectiva de formuladores e implementadores federais (MCID e Caixa) Não alcançada em sentido amplo (sem diversidade de entes subnacionais, órgãos de controle, empresas e beneficiários) Referências: Fusch e Ness (2015); Guest, Bunce e Johnson (2006); Burmeister e Aitken (2012)	
Triangulação de fontes	Cotejamento das entrevistas com: (i) legislação e portarias; (ii) documentos técnicos e relatórios gerenciais do MCID e da Caixa; (iii) diagnósticos e auditorias externas (TCU, ENCCLA) Divergências tratadas como elementos analíticos (narrativas justificadoras, disputas de interpretação)	
Controle de viés de desejabilidade social	(i) Garantias procedimentais de anonimato e ambiente não punitivo (ii) Amostra intencionalmente heterogênea (áreas, hierarquias, instituições) (iii) Triangulação sistemática com documentos e dados (iv) PLN para explicitar padrões discursivos, ênfases e silenciamentos (v) Tratamento interpretativo que reconhece o caráter performativo das falas	
Procedimentos éticos	Aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Brasília (CEP/UnB) em 04/08/2025	TCLE assinado por todos os entrevistados; anonimato; não identificação de cargos, áreas ou unidades
Limitações metodológicas	Estudo de caso único (sem comparação sistemática entre casos) Número reduzido de entrevistas (6) Perspectiva exclusivamente de formuladores/implementadores federais (MCID e Caixa) Delineamento transversal (sem acompanhamento longitudinal) Generalização analítica (não estatística)	

Elaborado pelo autor.

Ambos os estudos compartilham bases epistemológicas e estratégias de pesquisa convergentes, embora se diferenciem em suas técnicas analíticas, de acordo com a natureza específica de cada investigação. Os dois artigos adotam delineamento observacional, transversal e

analítico, baseado em dados empíricos coletados sem intervenção ou manipulação de variáveis. As análises buscam identificar associações e padrões, sem pressupor relações causais, em consonância com a literatura metodológica contemporânea (KLINE, 2023; CRESWELL, 2023). Essa abordagem é compatível com a natureza técnico-aplicada dos estudos, que privilegiam a descrição e a avaliação de fenômenos reais com vistas à formulação de recomendações práticas.

Os dois estudos foram precedidos por pesquisa bibliográfica e documental abrangente, que incluiu livros, teses, dissertações, periódicos acadêmicos, legislação, portarias, acórdãos do TCU e relatórios institucionais do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. A pesquisa bibliográfica baseou-se em blocos temáticos comuns: governança pública, redes de políticas públicas, teoria do agente-principal, *Governance Analytical Framework* (GAF) e Programa Minha Casa Minha Vida.

O primeiro artigo combina pesquisa bibliográfica e documental com a construção e aplicação de um instrumento específico de avaliação da governança do MCMV. O instrumento foi estruturado em Pontos de Vista Fundamentais (PVF) e Pontos de Vista Elementares (PVE), com base em referenciais teóricos de governança e em estudos metodológicos de Pasquali (2009), Leite (2010), Escobar (2010) e Brasil (2018). O questionário, composto por 29 itens, foi validado por meio de reunião estruturada com especialistas da Secretaria Nacional de Habitação e da CAIXA, seguida de pré-teste com potenciais respondentes.

A pesquisa foi aplicada a 83 respondentes de diferentes instituições (MCID, CAIXA, entes subnacionais e setor da construção civil), por amostragem intencional. Os dados foram analisados por meio de Análise de Correspondência Múltipla (MCA), técnica de redução de dimensionalidade adequada para dados categóricos, integrada a Métodos Multicritério de Apoio à Decisão (MCDA) para a construção de um índice sintético de governança. Complementarmente, foram utilizadas estatísticas descritivas e técnicas exploratórias de clusterização para identificação de perfis diferenciados de percepção.

O segundo artigo adota a estratégia de estudo de caso único, com abordagem qualitativa, descritiva e analítica, com uso complementar de dados quantitativos agregados. A unidade de análise é a retomada de obras paralisadas no âmbito do MCMV, com foco nas iniciativas implementadas entre 2019 e 2025, em especial na agenda pós-2023.

A pesquisa utilizou múltiplas fontes de evidência: ampla pesquisa documental e normativa, relatórios gerenciais e bases de dados institucionais do MCID e da CAIXA, além de

seis entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos (gestores do MCID e técnicos da CAIXA), selecionados por amostragem intencional. As entrevistas, realizadas presencialmente com duração média de 60 minutos, foram transcritas na íntegra e analisadas por meio de análise de conteúdo temática, combinada com técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN) utilizando as ferramentas R e Iramuteq. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Brasília.

ARTIGO TÉCNICO 1 - AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA ESTRATÉGICA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Resumo: Este artigo analisa a governança estratégica do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) a partir da percepção de seus principais atores de formulação e implementação. Fundamenta-se na literatura de governança pública, redes de políticas públicas e no *Governance Analytical Framework* (GAF), articulados à discussão recente sobre governança colaborativa e capacidade estatal. Metodologicamente, combina pesquisa bibliográfica e documental com a construção de um instrumento específico de avaliação da governança, estruturado em Pontos de Vista Fundamentais e Elementares. O questionário, composto por 29 itens, foi aplicado a 83 respondentes de diferentes instituições, sendo os dados analisados por meio de Análise de Correspondência Múltipla (MCA), Métodos Multicritério de Apoio à Decisão (MCDA) e complementados por técnicas exploratórias de clusterização. Os resultados indicam que a governança do MCMV é percebida como funcional, de maturidade intermediária, com avaliações positivas em confiança mútua, prestação de contas e monitoramento e fragilidades em coordenação federativa, arenas decisórias, integração de sistemas de informação e suficiência de recursos humanos. O estudo propõe recomendações para o aperfeiçoamento da governança do programa e contribui para o avanço do debate teórico e aplicado sobre governança em políticas públicas complexas.

Palavras-chave: Arranjos Institucionais; Avaliação de Governança; Gestão Pública; Programa Minha Casa Minha Vida.

Abstract: This article analyzes the strategic governance of the Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) from the perspective of its principal actors involved in policy formulation and implementation. It is grounded in the literature on public governance, public policy networks, and the Governance Analytical Framework (GAF), articulated with recent discussions on collaborative governance and state capacity. Methodologically, the study combines bibliographic and documentary research with the development of a specific governance assessment instrument structured around Fundamental and Elementary Points of View. The questionnaire, comprising

29 items, was administered to 83 respondents from different institutions. The data were analyzed using Multiple Correspondence Analysis (MCA), Multicriteria Decision Analysis (MCDA), and complemented by exploratory clustering techniques. The findings indicate that MCMV governance is perceived as functional and of intermediate maturity, with positive assessments in mutual trust, accountability, and monitoring, and identified weaknesses in intergovernmental coordination, decision-making arenas, integration of information systems, and the adequacy of human resources. The study proposes recommendations for enhancing the program's governance and contributes to the advancement of both theoretical and applied debates on governance in complex public policies.

Keywords: Institutional Arrangements; Governance Assessment; Public Management; Programa Minha Casa Minha Vida.

1 INTRODUÇÃO

As crescentes mudanças na dinâmica entre Estado, Governo e Sociedade passaram a exigir das políticas públicas uma maior efetividade de resultados e uma maior capacidade de diálogo e adaptação diante das interações e demandas externas.

Nesse contexto, o conceito de Governança Pública, alinhado à visão de desenvolvimento humano e socioeconômico de um país, procura realinhar a capacidade estatal de dialogar e se articular com os atores envolvidos a fim de fortalecer a direção estratégica e a implementação das políticas públicas.

De maneira prática, ao se buscar compreender a dinâmica da governança de uma política pública, busca-se entender o funcionamento dessa política sob uma ótica sistêmica, tanto institucional quanto prática, e tornar possível compreender quais são as dinâmicas institucionais do programa e quais os fatores que afetam o seu desempenho geral e seus objetivos.

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) constitui uma das mais relevantes políticas públicas habitacionais da história recente do Brasil, tanto pela escala de investimento mobilizado quanto pela complexidade de seu arranjo institucional. Desde sua criação, o programa articula múltiplos atores públicos e privados — União, entes subnacionais, instituições financeiras, setor da construção civil e órgãos de controle — em um contexto marcado por forte

interdependência organizacional, diversidade de interesses e elevada complexidade decisória.

Tendo como objetivo promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico e social, o programa alcançou resultados expressivos ao longo dos anos: foram R$ 886 bilhões em investimentos federais desde 2009 e mais de 9 milhões de unidades habitacionais contratadas/entregues entre 2009 e 2025, segundo dados oficiais do Ministério das Cidades (MCID).

Entretanto, após um período de descontinuidade do programa e restrição orçamentária na política habitacional em geral, o programa foi recriado em 2023 e, com isso, surge um conjunto de desafios para a boa execução e impacto do programa: i) redesenho da estrutura de governança e recriação de normas; ii) recomposição orçamentária, e; iii) realinhamento operacional para fazer frente aos novos investimentos.

Apesar da relevância e longevidade do programa, a literatura nacional ainda apresenta lacunas importantes no que se refere à análise empírica da governança do MCMV (Rabelo, Nunes e Silva Júnior, 2024), especialmente sob a perspectiva dos atores diretamente envolvidos em sua formulação e implementação. Em particular, observa-se a ausência de estudos que operacionalizem a governança do programa a partir de instrumentos analíticos capazes de captar, de forma sistemática, as percepções sobre coordenação, clareza institucional, participação e capacidade operacional em um arranjo de governança em rede.

Assim, o problema de pesquisa deste estudo consiste em compreender como a governança do MCMV é percebida pelos atores que compõem sua rede de formulação e implementação e quais dimensões estruturam essas percepções. O artigo parte do entendimento de que, em políticas públicas complexas e em rede, a efetividade não depende apenas do desenho institucional formal, mas da qualidade dos mecanismos de coordenação, clareza, participação e controle efetivamente vivenciados pelos atores.

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivos: i) descrever a estrutura institucional e o funcionamento da governança do MCMV; ii) construir um índice sintético de governança do MCMV; iii) identificar os principais desafios e propor pontos de aprimoramento na estrutura de governança desse programa.

A principal contribuição do artigo é o desenvolvimento de um instrumento de avaliação da governança do programa por meio da participação de seus atores e operadores e, com isso, o aprofundamento analítico de padrões diferenciados de percepção entre grupos de atores, o que

pode contribuir tanto para o debate teórico sobre governança em políticas públicas quanto para a prática institucional do programa em si.

A contribuição original deste estudo reside no desenvolvimento e validação empírica de um instrumento de avaliação da governança estratégica do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), operacionalizado a partir de percepções sistemáticas dos atores diretamente envolvidos em sua rede de formulação e implementação. Diferentemente de estudos anteriores sobre o MCMV, este trabalho preenche lacunas identificadas na revisão sistemática de Rabelo, Nunes e Silva Júnior. (2024), a qual aponta a escassez de análises empíricas aprofundadas da governança sob a ótica dos operadores.

Cabe registrar que o presente estudo se configura como artigo técnico, na acepção adotada por mestrados profissionais, e não como artigo científico. Enquanto o artigo científico tem por finalidade produzir conhecimento novo ou validar/contestar conhecimento existente por meio de métodos científicos, o artigo técnico volta-se à solução prática de problemas, à descrição de métodos aplicados ou à apresentação de experiências profissionais sistematizadas (MARCONI; LAKATOS, 2021). Essa distinção é pertinente na medida em que o objetivo central deste trabalho não reside na formulação de teoria original sobre governança, mas na construção, aplicação e validação de um instrumento prático de avaliação da governança do MCMV, voltado a subsidiar decisões gerenciais e aprimoramentos institucionais no âmbito do programa.

Do ponto de vista estratégico, estudar a governança do MCMV permite identificar gargalos institucionais, desafios de aprimoramento na coordenação intergovernamental e eventuais lacunas de *accountability* e transparência. Ademais, possibilita orientar reformas ou aprimoramentos regulatórios com base em dados empíricos e não apenas percepções ou conjunturas políticas.

Finalmente, avaliar a governança estratégica do MCMV cumpre uma função de alto valor público: fortalecer a capacidade do Estado de promover políticas habitacionais equitativas, eficazes e sustentáveis. A governança não é apenas um meio administrativo, mas uma arena de decisões que afetam diretamente a justiça social, o desenvolvimento urbano e a realização do direito à moradia no Brasil.

As questões de pesquisa que guiaram este artigo foram: qual a avaliação que os principais atores e operadores do MCMV possuem sobre o funcionamento e dinâmica da governança do programa? Quais são os potenciais pontos de melhoria na Governança do MCMV?

Do ponto de vista metodológico, o estudo combina pesquisa bibliográfica e documental com a construção de um instrumento específico de avaliação da governança do MCMV. Utilizando referenciais teóricos diversos nas temáticas de governança, redes de políticas públicas e metodologia apontada em Pasquali (2009), Leite (2010), Escobar (2010) e Brasil (2018), foi aplicada pesquisa com atores e operadores de diversos perfis profissionais que atuam no MCMV. O questionário, composto por 29 itens, foi aplicado a 83 atores diretamente envolvidos na formulação e implementação do programa (MCID, CAIXA, entes subnacionais e setor da construção civil). Os dados foram analisados por meio de Análise de Correspondência Múltipla (MCA), integrada a Métodos Multicritério de Apoio à Decisão (MCDA) para a construção de um índice sintético de governança, complementados por estatísticas descritivas e técnicas exploratórias de segmentação de perfis.

O delineamento da pesquisa é observacional, transversal e analítico, baseado em dados empíricos coletados em um único momento, sem intervenção ou manipulação de variáveis. As análises buscam identificar associações empíricas entre dimensões da governança, sem pressupor relações temporais ou mecanismos explicativos. Assim, a interpretação dos resultados restringe-se às correlações observadas, evitando inferências causais indevidas, em consonância com a literatura metodológica contemporânea (KLINE, 2023; CRESWELL, 2023). Esse delineamento é compatível com a natureza técnico-aplicada do estudo, que privilegia a descrição e a avaliação de um fenômeno real — a governança do MCMV — com vistas à formulação de recomendações práticas, sem a pretensão de estabelecer generalizações teóricas ou relações causais.

Os resultados da pesquisa indicam que a governança do Programa Minha Casa Minha Vida é percebida pelos atores como existente e funcional, porém situada em um patamar intermediário de maturidade. O índice sintético construído (MCDA) concentra a maior parte das avaliações em faixas médias, com poucos casos de percepção muito positiva. Em termos dimensionais, pode-se sintetizar as avaliações em três eixos centrais: (i) clareza institucional e confiança entre os atores, que explica a maior parte da variância e apresenta avaliações relativamente favoráveis; (ii) participação e cooperação, com avaliações heterogêneas e dependentes da posição do ator na rede; e (iii) capacidade operacional e técnica, percebida de forma mais homogênea. Destacam-se avaliações positivas quanto à confiança mútua, à existência de canais de denúncia e à utilização de indicadores de monitoramento, ao passo que se evidenciam fragilidades em coordenação federativa, clareza de arenas decisórias, integração dos

sistemas de informação entre MCID e CAIXA (Caixa) e suficiência de recursos humanos. Além disso, a análise de perfis revela diferenças sistemáticas de percepção: gestores centrais tendem a avaliar a governança de forma mais favorável, enquanto atores da ponta da execução, especialmente do setor da construção civil e de entes subnacionais, se mostram mais críticos.

Este artigo é dividido em 7 seções, sendo a primeira esta breve introdução. A segunda seção, o referencial teórico, realiza revisão de literatura sobre governança, teoria do agente-principal, arranjos institucionais do programa MCMV e o modelo GAF. A terceira seção sintetiza a estrutura de governança do MCMV com base na regulamentação e arranjos institucionais. A quarta seção apresenta os procedimentos metodológicos do estudo. A quinta apresenta os resultados da pesquisa. A sexta seção discute esses resultados e, por fim, a sétima traz uma matriz de possíveis agendas de pesquisa e melhorias na governança estratégica e traça considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A seção de referencial teórico tem por finalidade fornecer as bases conceituais que orientam a formulação do problema de pesquisa, a escolha das categorias analíticas e o desenho metodológico adotado. No presente estudo, o referencial cumpre um papel direto na construção do modelo de avaliação de governança e no desenvolvimento do instrumento aplicado aos atores do Programa Minha Casa Minha Vida.

Assim, os diferentes blocos teóricos aqui apresentados — governança pública, teoria do agente-principal, redes de políticas públicas e histórico/arranjos institucionais do MCMV — foram mobilizados de forma articulada para auxiliar na: (i) definição dos Pontos de Vista Fundamentais (PVF) e Pontos de Vista Elementares (PVE) do modelo multicritério; (ii) formulação das 29 questões do questionário; e (iii) interpretação dos resultados empíricos.

2.1 Governança Pública

A governança constitui um componente analítico e prático central no estudo e na implementação de políticas públicas contemporâneas. Essa centralidade decorre do reconhecimento de que os processos decisórios e operacionais no setor público transcendem, em larga medida, as fronteiras tradicionais do Estado, envolvendo múltiplos atores, níveis de governo

e arranjos institucionais. Em um cenário de crescente complexidade, interdependência e fragmentação das demandas sociais, a governança emerge como uma lente teórica e uma estratégia institucional que permite compreender e orientar a ação pública em ambientes marcados por incerteza, pluralismo e recursos distribuídos de forma assimétrica.

Do ponto de vista conceitual, o campo da governança rompe com as visões hierárquicas e unidimensionais de governo, abrindo espaço para a análise das interações entre diferentes esferas — públicas, privadas e da sociedade civil — na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Como destacam autores como Pierre e Peters (2000) e Kooiman (2003), governança não é apenas sobre "quem governa", mas também sobre "como se governa", isto é, quais mecanismos de coordenação, controle, legitimidade e aprendizagem são mobilizados para responder aos desafios públicos.

Ao longo das décadas, o conceito de Governança tem sido usado com objetivos e significados diversos. Segundo Rhodes, o fortalecimento da aplicação do conceito de Governança "está relacionada à mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de administração, onde as redes auto-organizáveis e inter-organizacionais são assim caracterizadas: interdependência, troca de recursos e regras de jogo e expressiva autonomia do Estado" (RHODES, 1996).

Em uma definição mais ampla, a OCDE (2004) conceitua a Governança como sendo o conjunto de arranjos institucionais, tanto formais quanto informais, que definem os processos de formulação de decisões governamentais e orientam a execução das ações estatais, com o propósito de preservar os valores constitucionais de uma sociedade diante da diversidade de problemas, atores e contextos nos quais a política pública se insere.

Ao incorporar diversas complexidades dentro de um mesmo conceito, Marques (2016, p. 80) define governança como "conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos".

Em conexão entre o debate conceitual da governança com a implementação das políticas públicas, Pires e Gomide (2016) destacam a contribuição de Offe (2009) no sentido de que a noção de governança pode se associar ao aumento da capacidade de intervenção do Estado a partir da mobilização de novas parcerias e atores não-estatais nos mais diversos estágios da política pública, algo que, potencialmente, pode contribuir para maior eficiência e efetividade das

ações estatais.

Para fins de padronização conceitual, este artigo acolherá o conceito oriundo do Decreto Federal nº 9203/2017, o qual já é fruto de consolidada síntese da literatura nacional e internacional, qual seja:

> Governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017).

Ademais, para compor o quadro conceitual que foi conduzido nesta pesquisa, adotar-se-ão as demais definições constantes do referido decreto. Entre elas, destaca-se a identificação dos 3 mecanismos para o exercício da governança pública:

> i) Liderança - conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança;
> ii) Estratégia - definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido
> iii) Controle - processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos. (BRASIL, 2017).

Vale destacar, nesse contexto, a metodologia *Governance Analytical Framework* (GAF), desenvolvida por Marc Hufty (2011), que se propõe como uma abordagem analítica pragmática e fortemente contextualizada para o estudo da governança. Diferentemente de modelos normativos ou prescritivos, o GAF não busca definir “boas práticas” universais de governança, mas oferecer um instrumental conceitual capaz de descrever, compreender e analisar empiricamente como a governança se constitui e opera em contextos específicos, a partir das interações concretas entre atores.

Para Hufty, a governança deve ser compreendida como um processo social dinâmico, no qual atores individuais e coletivos interagem, negociam e disputam decisões em torno de problemas públicos. Essa definição desloca o foco analítico das estruturas formais do Estado para os processos efetivos de decisão, reconhecendo que tais processos são permeados por relações de poder, assimetrias de recursos, interpretações normativas e práticas informais. Assim, a governança não é entendida como um atributo fixo de uma instituição ou política, mas como um

fenômeno relacional, continuamente produzido e reproduzido nas interações sociais.

Do ponto de vista metodológico, o GAF estrutura a análise da governança a partir de cinco categorias centrais — atores, normas, processos, arenas e recursos — que funcionam como lentes analíticas interdependentes. Os atores correspondem aos indivíduos e organizações envolvidos na governança, portadores de interesses, capacidades e níveis diferenciados de poder. As normas abrangem tanto regras formais quanto informais que orientam comportamentos e decisões. Os processos referem-se às dinâmicas de interação e tomada de decisão, enquanto as arenas dizem respeito aos espaços — formais ou informais — nos quais essas interações ocorrem. Por fim, os recursos englobam os meios materiais, simbólicos e informacionais mobilizados pelos atores para influenciar os resultados.

Essa estrutura analítica permite capturar a complexidade da governança em contextos caracterizados por múltiplas formas de autoridade e por arranjos institucionais híbridos, nos quais coexistem mecanismos hierárquicos, de mercado e de rede. Ao enfatizar a observação empírica das interações e dos mecanismos efetivamente mobilizados, Hufty afasta-se de concepções hierárquicas e estatocêntricas de governança, incorporando a noção de que o poder é distribuído, relacional e frequentemente exercido de maneira indireta ou informal.

Além disso, a perspectiva interdisciplinar e sistêmica do GAF permite articular dimensões políticas, institucionais e sociais da governança, favorecendo análises que consideram simultaneamente regras formais, práticas cotidianas, capacidades institucionais e relações de poder. Essa abordagem mostra-se particularmente adequada para a análise de políticas públicas complexas, como o MCMV, nas quais a governança se materializa em redes interorganizacionais e intergovernamentais, e nas quais a efetividade das decisões depende menos de comandos hierárquicos e mais da coordenação, da negociação e da confiança entre os atores envolvidos.

Adicionalmente, a literatura mais recente sobre a temática tem abordado conceitos como o da Meta-Governança. Para Gjaltema, Biesbroek e Termeer (2020) o conceito de meta-governança refere-se à “governança da governança”, em que as autoridades públicas ou outras entidades supervisionam, coordenam e orientam as interações e os relacionamentos dentro das redes de governança. O exercício, em si, da meta-governança agrega várias estratégias e práticas destinadas a aumentar a eficácia e a eficiência da governança por meio da integração de vários modos de governança (como a governança hierárquica, de mercado e de rede) e da facilitação da cooperação entre diversas partes interessadas.

Em outra vertente de contribuição, Sorrentino, Sicilia e Howlett (2018) e Ansell e Torfing (2021) trazem a coprodução (ou cocriação) enquanto conceito e ferramenta analítica ligada à governança, permitindo que serviços e políticas públicas sejam desenvolvidos colaborativamente. A perspectiva da coprodução prevê a flexibilização de estruturas hierárquicas por redes de governança mais conectadas, promovendo colaboração e compartilhamento de responsabilidades. Nesse modelo, diferentes atores, como instituições públicas, organizações comunitárias e setor privado, trabalham juntos para reunir conhecimento e recursos na solução de problemas públicos complexos. Além da prestação de serviços, a coprodução envolve ativamente as partes interessadas na formulação de políticas, resultando em soluções mais inovadoras e adequadas ao contexto. A cocriação adota uma estratégia proativa para mobilizar recursos inexplorados para a inovação social e a criação de valor público e, com isso, reforça e renova a capacidade estatal e a governança das políticas.

A literatura contemporânea sobre governança pública tem enfatizado a necessidade de desenvolver *frameworks* analíticos que permitam a mensuração objetiva da qualidade dos processos de gestão governamental. Neste contexto, Oliveira, Nunes e Guerra (2020) propuseram um instrumento de avaliação da governança que contempla múltiplas dimensões, incluindo transparência nos processos decisórios, mecanismos de participação social, eficiência na alocação de recursos e coordenação entre diferentes esferas de governo. A aplicação deste instrumento na análise da governança educacional brasileira demonstrou sua capacidade de identificar correlações significativas entre a qualidade da governança e os resultados das políticas públicas, confirmando que sistemas de governança mais robustos tendem a produzir melhores resultados para a sociedade (OLIVEIRA; NUNES; GUERRA, 2021).

Em outro estudo recente, Raschendorfer e Roder Figueira (2024) sintetizaram que o debate atual da governança pública sobre os papéis dos atores na arena pública e a sinergia entre eles nas interfaces Estado-Sociedade-Mercado pode ser traçado em quatro linhas principais de governança: colaborativa, híbrida, adaptativa e meta-governança. A perspectiva da governança colaborativa enfatiza a importância da coordenação de várias partes interessadas, incluindo atores estatais e não estatais, para cumprir a prestação de serviços públicos de forma eficaz. Já o debate na ótica da governança híbrida traz uma perspectiva de mudança a partir de uma visão baseada em regras e processos para uma lógica focada na promoção do comportamento ético e da liderança, com o objetivo de vincular os participantes de diferentes lógicas para um governo

eficaz, capaz de se adaptar e fornecer respostas rápidas às demandas públicas.

Ainda seguindo na síntese elaborada por Raschendorfer e Roder Figueira (2024), a terceira linha de debate sobre governança pública envolve a vertente da governança adaptativa. Nesta ótica, a discussão se dá no desenvolvimento de estruturas que promovam o aprendizado contínuo direcionado aos processos de tomada de decisão como um fluxo contínuo e a incorporação de práticas focadas em flexibilidade e responsabilidade. Por fim, a linha voltada para a conceituação da meta-governança propõe uma busca pela reconciliação de conceitos, indo além da noção de "governança da governança", e podendo reconhecer a especificidade de cada contexto ao corroborar a noção de que os arranjos de governança devem ser projetados para contextos específicos.

Por fim, vale destacar um componente relevante dos estudos transversais sobre Governança, qual seja, o papel da Liderança Pública na efetividade das estruturas de governança. Em estudo recente, Rabelo *et al.* (2024, p.114) revisam a literatura coeva indicando que "a liderança pública e política desempenha um papel essencial na governança e no desenvolvimento de políticas públicas, promovendo a coordenação de atividades e o engajamento de múltiplos atores frente a desafios", especialmente em contextos complexos nos quais inovação e respostas integradas são necessárias.

Do ponto de vista normativo e instrumental, incorporar a governança como dimensão de análise das políticas públicas permite ir além dos resultados quantitativos e incluir aspectos qualitativos essenciais, como a transparência, a confiança entre os atores envolvidos, a participação dos diversos atores na melhoria das regras e dinâmicas, o grau de participação social, a responsividade das instituições e a coerência entre os níveis de decisão. Isso é especialmente relevante em políticas sociais complexas e de longo prazo, como a política habitacional, em que a boa governança se traduz na capacidade de alinhar interesses diversos, construir consensos mínimos, garantir continuidade institucional e adaptar-se a contextos sociais e territoriais distintos.

Essa concepção de governança pública, estruturada a partir dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, fornece uma lente analítica relevante para interpretar como políticas públicas complexas são coordenadas, monitoradas e ajustadas ao longo de sua implementação, especialmente em contextos de múltiplos atores e elevada interdependência institucional.

2.2 Teoria do Agente-Principal

A Teoria do Agente-Principal, também conhecida como Teoria da Agência, constitui um modelo analítico fundamental nas ciências sociais aplicadas, especialmente nas áreas da economia, administração e ciência política. Seu foco é a relação contratual estabelecida entre duas partes: o principal, que delega autoridade ou responsabilidades; e o agente, que as executa em nome do primeiro.

Jensen e Meckling (1976) foram os pioneiros na formulação dessa teoria ao analisarem como a separação entre propriedade e controle nas corporações podia gerar conflitos de interesse e problemas decorrentes de assimetrias de informação e interesses divergentes. Esses conflitos são exacerbados quando o agente possui informações que o principal não detém, o que pode resultar em comportamentos oportunistas, assimetrias, ineficiência e resultados não esperados.

Um dos principais desafios da Teoria da Agência reside na formulação de mecanismos eficazes para alinhar os interesses entre principal e agente. Tais mecanismos podem envolver desde incentivos econômicos até o monitoramento rigoroso das ações do agente, passando por estruturas contratuais mais robustas. Eisenhardt (1989) argumenta que o sucesso dessa relação depende da capacidade do principal de influenciar o comportamento do agente, reduzindo o impacto das assimetrias de informação por meio de mecanismos como auditorias, sistemas de avaliação de desempenho e contratos condicionados a resultados.

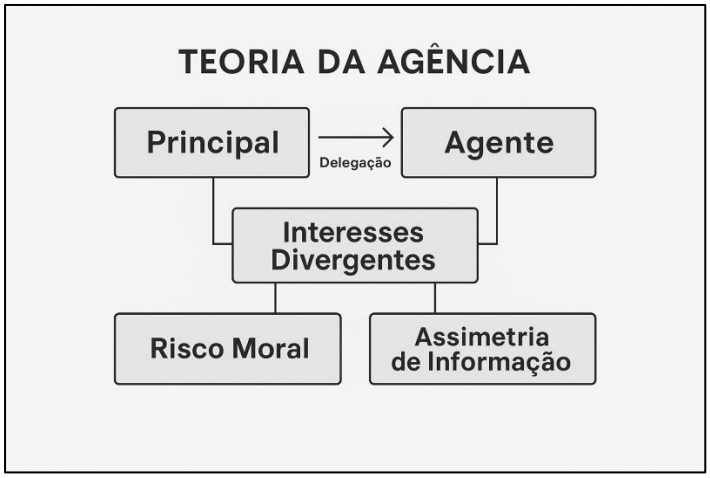
Moe (1984) destaca que essas relações são frequentemente marcadas por complexidade e baixa transparência, o que dificulta a verificação do desempenho dos agentes públicos por parte dos principais. A dificuldade de mensurar os resultados das políticas públicas, aliada à fragmentação institucional e à existência de múltiplos objetivos, torna os problemas de agência ainda mais relevantes na administração pública. Em resposta, a literatura propõe mecanismos de *accountability*, controle social, transparência e participação como formas de mitigar os riscos inerentes a essas relações.

A interseção entre a teoria da agência e os modelos contemporâneos de governança pública tem se tornado cada vez mais relevante, especialmente em contextos marcados por descentralização, redes de políticas, parcerias público-privadas e novos arranjos institucionais. Enquanto a teoria da agência enfatiza o controle e o alinhamento de interesses por meio de contratos e incentivos, as teorias de governança incorporam uma visão mais ampla da

coordenação entre múltiplos atores, valorizando redes, confiança mútua e deliberação coletiva (OSBORNE, 2006). Autores como Lynn, Heinrich e Hill (2000) reforçam que a gestão pública moderna exige uma abordagem relacional que vá além da hierarquia, sem prescindir, contudo, de mecanismos de supervisão próprios da teoria da agência.

Pierre e Peters (2000) destacam que a governança envolve um arranjo institucional mais complexo, onde os mecanismos de agência ainda são essenciais para compreender como os poderes são delegados e supervisionados. Epstein e O'Halloran (1999), por sua vez, mostram como as estruturas regulatórias modernas nos Estados Unidos incorporam princípios da teoria da agência para garantir *accountability* mesmo em contextos de autonomia delegada.

Figura 1 - Esquema Teoria da Agência



Elaborado pelo autor.

No contexto das políticas públicas, os chamados "problemas de agência" manifestam-se de forma particularmente aguda em arranjos interorganizacionais, nos quais a delegação de responsabilidades, a assimetria de informação e a multiplicidade de objetivos tornam essenciais os mecanismos de monitoramento, prestação de contas e alinhamento de incentivos.

2.3 Redes de Políticas Públicas

A partir desse conjunto de conceitos e levando em conta a complexidade da coordenação das políticas públicas num contexto de múltiplos atores e interesses, torna-se necessário explorar

e incorporar a noção de Redes de Políticas Públicas neste estudo.

Segundo Calmon e Costa (2013), a noção de que existem redes de atores que atuam nos diversos ciclos das políticas públicas é uma tentativa de agregar mais complexidade ao caráter interorganizacional e ao contexto estratégico e institucional das políticas. Assim, Calmon e Costa (2013) define as redes de políticas públicas como:

> Um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

Adicionalmente, segundo Schneider (2005), pode-se destacar a existência de algumas características associadas ao conceito de redes. Um primeiro destaque é a assunção de que a formulação de políticas públicas não é um monopólio estatal e resulta, na verdade, de interações entre diversos atores, públicos e privados, com visões e interesses diferentes, inclusive dentro do próprio Estado. As redes também se caracterizam pelo fato de ocorrerem em uma dinâmica com graus de vínculos formais ou informais, diretos ou indiretos, duradouros e integrados, com diferentes níveis de poder e influência entre os atores.

De acordo com Junqueira (2004), na síntese feita por Ferreira (2018), a perspectiva analítica das redes enquanto estrutura de governança torna possível uma visão integrada e articulada de conhecimentos e processos. Além disso, tal perspectiva tende a otimizar recursos e esforços e intensifica as ações coletivas e conjuntas. Um aspecto importante destacado por Fleury (2007) é o de que, no âmbito das normas e processos estabelecidos na governança, ocorrem, paralelamente, outros processos de institucionalização, como a criação de percepções compartilhadas, de mecanismos de participação informais e regras de interação. As redes surgem daí e são, em maior ou menor grau, estruturas informais, não implicando que devam estar necessariamente formalizadas.

Essa compreensão é reforçada por autores como Rhodes (1996), para quem o conceito de *policy networks* representa uma das formas contemporâneas de coordenação entre atores públicos e privados em contextos de interdependência mútua. Segundo o autor, as redes são “formas de governança” em que o poder é disperso horizontalmente, e a autoridade é negociada entre participantes com recursos e interesses diferenciados.

Dentre as contribuições teóricas mais significativas sobre o tema, destaca-se o trabalho de Frans van Waarden (1992), que propõe um modelo analítico estruturado com vistas a

compreender os diversos tipos de redes e suas implicações para a formulação e implementação de políticas públicas. Para o autor, embora o termo “rede” seja amplamente utilizado no campo da ciência política e da administração pública, muitas vezes ele carece de precisão conceitual e de um instrumental analítico rigoroso. Assim, van Waarden (1992) propôs um arcabouço composto por sete dimensões analíticas, capazes de caracterizar e comparar diferentes tipos de redes políticas em contextos institucionais variados.

A primeira dimensão diz respeito ao *número e tipo de ator*es envolvidos, considerando sua natureza institucional (governos, empresas, movimentos sociais, organizações civis) e a amplitude da rede em termos de pluralismo e diversidade de interesses. A segunda dimensão refere-se à *função da rede*, que pode envolver atividades como formulação normativa, implementação, supervisão, troca de informações, coordenação técnica ou articulação política.

A *estrutura da rede* constitui a terceira dimensão, observando o grau de centralização, a densidade das conexões e os padrões de interdependência entre os atores. Em seguida, a quarta dimensão avalia o *grau de institucionalização*, ou seja, o nível de formalização e estabilidade das interações, bem como a existência de normas jurídicas, contratos, regulamentos ou práticas consolidadas que regem a atuação dos participantes.

A quinta dimensão trata das *regras de conduta* que orientam o comportamento dos atores, sejam elas explícitas (normas, regulamentos, códigos de conduta) ou implícitas (convenções, cultura organizacional, práticas informais). A sexta dimensão analisa as *relações de poder* no interior da rede, isto é, a distribuição assimétrica de autoridade, recursos e capacidade de influência sobre decisões e resultados.

Por fim, a sétima dimensão considera as *estratégias de interação entre os atores*, as quais podem se basear na cooperação, negociação, barganha, competição ou conflito. Essas estratégias são fundamentais para compreender como os resultados são produzidos no interior das redes e de que forma os interesses são articulados ou confrontados.

O modelo de van Waarden (1992) contribui, assim, para a superação de uma visão estática e unidimensional das redes de políticas, permitindo uma análise mais refinada dos arranjos institucionais híbridos, que mesclam características de mercados, hierarquias e sistemas colaborativos.

Esse arcabouço revela-se particularmente útil para estudos empíricos que buscam entender programas de grande escala e elevada complexidade federativa, como o MCMV. Sua

aplicação permite não apenas descrever as estruturas existentes, mas também diagnosticar desequilíbrios de poder, fragilidades na coordenação intergovernamental e padrões informais de governança que afetam a eficácia, a legitimidade e a sustentabilidade da política pública.

Autores mais recentes, como Klijn e Koppenjan (2016), destacam que as redes não apenas refletem arranjos institucionais complexos, mas também criam seus próprios padrões de interação, aprendizagem e confiança. Esses padrões moldam os resultados das políticas e exigem capacidades de governança colaborativa e adaptativa. Tais abordagens ampliam a compreensão sobre como os atores negociam, tomam decisões e implementam ações dentro de contextos em que há fragmentação de autoridade e diversidade de objetivos.

2.4 Programa Minha Casa Minha Vida na Política Habitacional Brasileira

Tendo por base a síntese realizada por Rabelo, Nunes e da Silva Júnior (2024) sobre o histórico do MCMV, convém revisar os principais marcos desse programa. O programa surgiu em 2009 e faz parte de um conjunto de ações e políticas públicas habitacionais que foram desenvolvidas pelo Estado Brasileiro ao longo do século XX e XXI, sendo possível dividir esse conjunto de ações em três momentos históricos distintos: i) 1964-1986; ii) 1987-1999 e iii) 2000 em diante (RODRIGUES; MOREIRA, 2016).

Esses três períodos da política habitacional brasileira, segundo Rodrigues e Moreira (2016), se dividem da seguinte forma. O primeiro é marcado pela forte atuação estatal, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) (1964), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (1966) e das Companhias de Habitação ao longo dos anos 1960. O segundo corresponde à retração do Estado, decorrente da crise econômica provocada pelos choques do petróleo e pela dívida externa, levando à extinção do BNH em 1986. O terceiro período, ainda em curso, caracteriza-se pela retomada gradual das ações habitacionais, com novos programas e políticas, especialmente o MCMV, cuja trajetória vem até os dias atuais.

Neste terceiro período, existem dois marcos fundamentais: um é a retomada das ações estatais na área habitacional a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que incluiu o direito à moradia no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015). Em seguida, a promulgação da Lei nº 10.257/2001 — o Estatuto da Cidade — que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição, consolidando um

arcabouço jurídico e institucional para a política urbana e habitacional no Brasil. O segundo marco é, justamente, a criação do MCID e a posterior criação do MCMV.

O lançamento oficial do MCMV, em abril de 2009, representou uma mudança significativa no status da política habitacional, que passou a ocupar posição central na agenda presidencial e governamental. A partir desse momento, a habitação deixou de ser tratada exclusivamente como uma política urbana, sendo também incorporada à estratégia de política econômica, em razão do seu potencial de estímulo à atividade empresarial, ao mercado consumidor e à geração de empregos (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

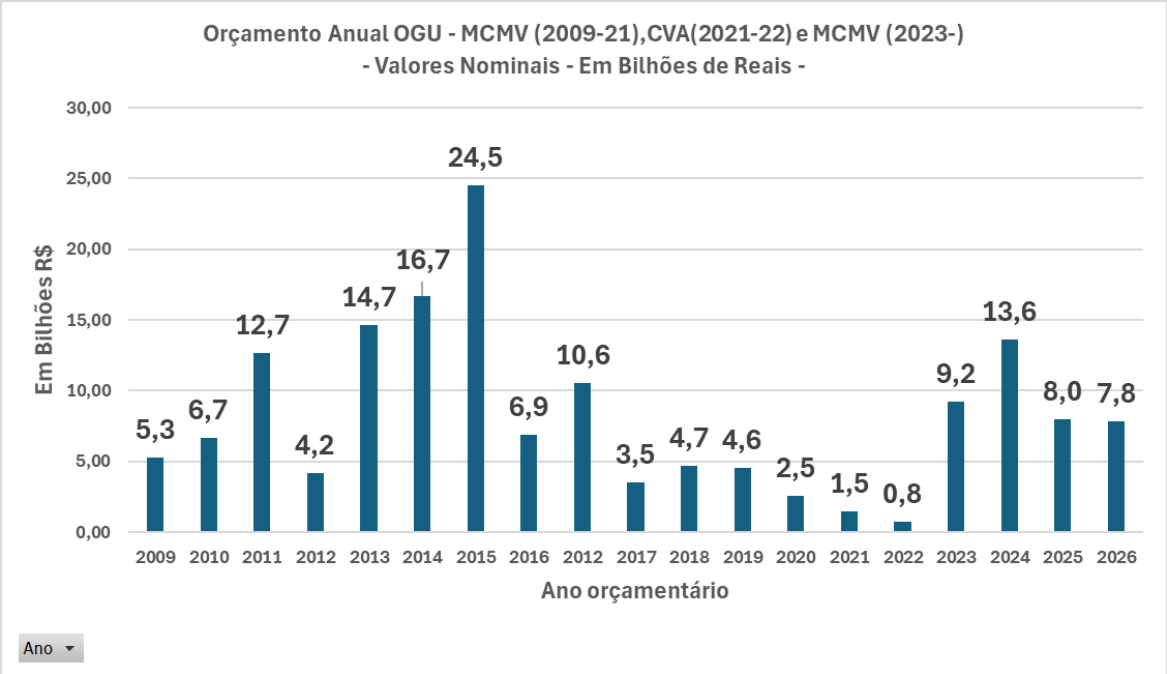
É relevante destacar, ainda que de forma breve, os principais aspectos institucionais que diferenciaram o MCMV das políticas habitacionais anteriores, conforme apontado por Brasil (2010) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (ELOY et al., 2020). Entre esses elementos, destacam-se: (i) o expressivo aumento dos recursos financeiros destinados à habitação; (ii) a priorização do atendimento às famílias de baixa renda, com tratamento diferenciado conforme a faixa de renda; (iii) o fortalecimento da estrutura normativa voltada à concessão de subsídios, à diversificação das fontes de financiamento estatal e à redução das taxas de juros; (iv) a regulamentação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à regularização de assentamentos precários e à titulação de seus ocupantes; e (v) a concessão de incentivos fiscais para a produção de moradias de interesse social, bem como a simplificação de procedimentos por meio da redução de prazos, custas cartoriais e custos de seguros.

Entre 2009 e 2021, o MCMV atravessou quatro mandatos presidenciais e é possível sintetizar esse primeiro ciclo do MCMV em três fases distintas (BRASIL, 2023). A fase 1 compreende o período de abril de 2009 a junho de 2011, marcando o lançamento e a estruturação inicial do programa. A fase 2 estende-se de junho de 2011 a dezembro de 2014, caracterizando-se por uma ampliação institucional e operacional do MCMV. Já a fase 3 tem início em março de 2016 e se prolonga até sua extinção em 2021, com a criação do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), o qual teve um escopo de atuação muito mais restrito e ações orçamentárias menos volumosas.

Para fins de entendimento do impacto do MCMV nesse primeiro ciclo, é interessante destacar o volume de recursos subsidiados ou financiados e o volume de unidades habitacionais contratadas nesse período como um todo, conforme gráficos 1 e 2 a seguir. O gráfico 1 sintetiza os investimentos com recursos próprios da União para a construção de moradias destinadas

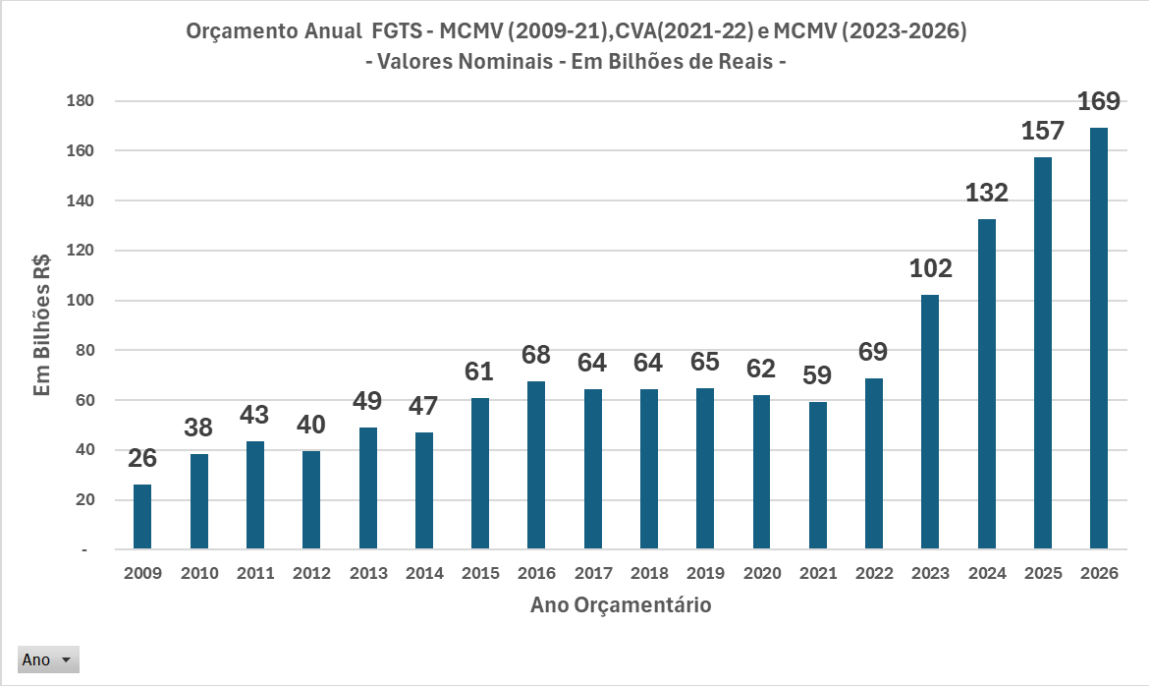
exclusivamente à faixa de renda mais baixa apoiada pelo programa. Já a gráfico 2 destaca os investimentos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) utilizados como fonte de financiamento para todas as faixas de renda atendidas pelo programa.

Gráfico 1 - Orçamento da União para Habitação – valores nominais



Fonte: Base Orçamentária Ministério das Cidades. Elaboração própria.

Gráfico 2 - Orçamento do FGTS para financiamento no MCMV – valores nominais



Fonte: Base Orçamentária Ministério das Cidades. Elaboração própria.

Após dois anos de sua extinção, a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para um terceiro mandato presidencial, o programa foi relançado com o objetivo de garantir moradia digna e incorporar aprimoramentos significativos. O "Novo MCMV" trouxe melhorias em seu desenho e incorporou medidas de qualificação em resposta a críticas acadêmicas (BALBIM et al., 2015; KRAUSE et al., 2023) e à experiência técnica acumulada por gestores federais e pela Caixa (BRASIL, 2023).

Entre as principais inovações, destacam-se: a exigência de localização mais central dos empreendimentos; acesso a serviços públicos essenciais; inclusão de áreas comuns com infraestrutura de lazer e convivência; limitação do número de unidades por conjunto; isenção de custos para famílias em situação de vulnerabilidade; atualização das faixas de renda para recebimento do benefício e a retomada do Conselho das Cidades como instância de participação e controle social. Por fim, a meta quantitativa do relançamento do programa é contratar 2 milhões de novas moradias até fim de 2026. Com a referência de janeiro/2026, o programa alcançou a marca de 2 milhões de unidades habitacionais contratadas desde 2023, conforme figura a seguir.

Figura 2 - Balanço de contratações do MCMV

CICLO 2023 - 2025

Total Contratações: Financiamentos MCMV e Contratações OGU

(em Unidades Habitacionais)

2 Mi

2.042.836
Unidades Habitacionais

3 Mi

Faixas	Fin 2023	Fin 2024	Fin 2025	FAR	Entidades	Rural	<50milHab	Total
Faixa 1	184.223	215.350	238.391	141.187	33.231	50.028	53.301	915.711
Faixa 2	141.078	164.705	193.920					499.703
Faixa 3 / FGTS	134.280	208.224	155.494					497.998
Faixa 3 / FS	0	0	44.046					44.046
Faixa CM FGTS/SBPE	0	0	29.952					29.952
F Acima MCMV(Pró-Cot)	31.628	17.290	6.508					55.426
Total	**491.209**	**605.569**	**668.311**	**141.187**	**33.231**	**50.028**	**53.301**	**2.042.836**

Valor Financeiro

em Reais

Faixas	Fin 2023	Fin 2024	Fin 2025	FAR	Entidades	Rural	<50milHab	Total
Faixa 1	21,1 Bi	26,5 Bi	31,2 Bi	22,4 Bi	3,5 Bi	3,8 Bi	6,9 Bi	115,5 Bi
Faixa 2	20,6 Bi	25,8 Bi	32,0 Bi					78,5 Bi
Faixa 3 / FGTS	24,1 Bi	42,0 Bi	34,0 Bi					100,1 Bi
Faixa 3 / FS	0,0 Bi	0,0 Bi	8,8 Bi					8,8 Bi
Faixa CM FGTS/SBPE	0,0 Bi	0,0 Bi	7,8 Bi					7,8 Bi
F Acima MCMV(Pró-Cot)	8,6 Bi	4,9 Bi	2,0 Bi					15,5 Bi
Total	**74,4 Bi**	**99,2 Bi**	**116,0 Bi**	**22,4 Bi**	**3,5 Bi**	**3,8 Bi**	**6,9 Bi**	**326,2 Bi**

***Fonte**: Elaborado pelo Ministério das Cidades **pos**: 20/01/2026*
Números FGTS - Contratação de Financiamento a pessoa física a partir de 01/01/2023
Números OGU - Contratos assinados com recursos OGU
Compra Assistida RS está incluída no total, agregada ao FAR / 9.386 unidades habitacionais.

Fonte: Ministério das Cidades (2026)

Do ponto de vista da governança e dos arranjos institucionais, o MCMV foi formulado em uma premissa de descentralização e com um desenho institucional baseado em uma rede de atores diversificada (EUCLYDES et al., 2022). A intrínseca complexidade do MCMV e sua interação dinâmica com o ambiente político-econômico do país sublinham a imperatividade de analisar sua governança e as redes de políticas que o moldaram ao longo do tempo.

Nesse sentido, Rabelo, Nunes e Silva Júnior (2024) realizaram uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL) focada na relação do MCMV com os conceitos de Governança e Arranjos Institucionais. Ressalte-se que, pela total aderência temática e pela autoria comum, serão utilizados os resultados e discussões do estudo para compor, de forma complementar, o quadro analítico deste artigo.

A RSL foi realizada por meio de literatura especializada e do método Prisma, tendo sido consultadas as plataformas *Google Scholar, Web of Science e Scopus* com abrangência nos

idiomas português, inglês e espanhol. O corpus da pesquisa foi composto por 19 artigos, com publicações ocorridas entre 2015 e 2023.

A principal conclusão em Rabelo, Nunes e Silva Júnior (2024) é que a produção científica sobre o programa ainda é incipiente no uso dos conceitos Governança e Arranjos Institucionais como ferramentas analíticas aprofundadas, apesar de sua relevância no campo das políticas públicas:

> o uso mais aprofundado desses dois conceitos, enquanto ferramentas conceituais e analíticas, ainda está aquém comparativamente ao volume de sua menção e a importância dessas ferramentas conceituais na análise das políticas públicas em geral. Em outras palavras, esses termos são mais citados do que explorados e aprofundados nos trabalhos analisados. (RABELO, NUNES E SILVA JÚNIOR, 2024, p. 503)

Ainda neste estudo, foi constatada a existência de alguns estudos que utilizaram os conceitos de "Policy Network", "Advocacy Coalition Framework", "Governança Multinível". Tais conceitos possuem afinidade temática com um dos objetos de investigação no presente estudo, que são as *redes de políticas públicas*. Ainda assim, observou-se pouca frequência de estudos com esse viés de análise.

3 A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO MCMV

Com o objetivo de descrever a estrutura institucional do MCMV e sua dinâmica de funcionamento, esta seção realizará, por meio de pesquisa documental, uma descrição pormenorizada dos atores envolvidos no programa. Nesta descrição, por se tratar de uma política pública que opera em um ambiente complexo, de abrangência nacional e com diversos atores em diferentes papéis, serão priorizados os atores formais e institucionais elencados na legislação e normatizações, tais como: MCID, CAIXA, Conselho das Cidades, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e fundos de governo; além, ao fim, de uma breve descrição operacional do programa.

Entende-se por estrutura de governança a descrição formal dos elementos que configuram o efetivo funcionamento da política pública mas é importante complementar que "a estrutura de governança refere-se (...) à forma que a governança adquire a partir dos elementos que a compõem, resultado de sua interação com o meio e com as instituições e de sua adequação à realidade local, de tal forma a garantir que seus objetivos sejam cumpridos". (CORDOVIL e RAVENA, p. 868, 2023).

Nesse sentido, o conceito de redes de políticas públicas tem ganhado relevância nos estudos sobre governança, sobretudo diante da crescente complexidade das interações entre Estado, mercado e sociedade civil. Entre as principais contribuições teóricas nesse campo, destaca-se o modelo analítico desenvolvido por Frans van Waarden (1992), o qual sistematiza sete dimensões para a análise comparativa de redes de políticas, buscando superar o uso impreciso ou meramente descritivo do termo "rede" no campo da ciência política e da administração pública, conforme detalhado em seção anterior.

Esse arcabouço permite compreender como as redes operam, como se estruturam as dinâmicas de poder e como os diferentes formatos institucionais influenciam a governança e os resultados das políticas públicas.

Na pesquisa documental realizada, feita nas leis, decretos e regulamentos do programa, não foram encontrados estudos aprofundados acerca da existência ou institucionalização de uma rede de política públicas do MCMV, apenas menções esparsas. Já na pesquisa bibliográfica, realizada nas principais bases acadêmicas existentes e partir do conjunto de artigos lidos ao longo das diversas pesquisas no âmbito do MCMV, alguns atores destacam aspectos importantes.

Euclydes et al (2022) desenvolveram estudo de caso no qual se verifica que a implementação de políticas públicas deve ser entendida como um processo político-contextual, marcado por conflitos, ambiguidades e negociações, e não apenas como um produto derivado da formulação técnica. Com isso, a interação entre os diferentes atores envolvidos, suas trajetórias históricas e o contexto institucional em que estão inseridos revelam-se determinantes para moldar os rumos da execução. O estudo demonstra, ainda, a relevância da abordagem da *Policy Network*, especialmente em sua dimensão mista – qualitativa e quantitativa –, como instrumento capaz de revelar as dinâmicas relacionais e as dimensões ocultas que influenciam a materialização das políticas públicas.

Ferreira et al (2019) analisam que, sob a ótica de análise da *Advocacy Coalition Framework* (ACF), a política habitacional brasileira oscilou entre projetos de longo prazo, com forte base participativa (SNHIS, liderado pela coalizão sociourbanista), e soluções pragmáticas e centralizadas, voltadas ao mercado e à expansão econômica (MCMV, hegemonizado pela coalizão desenvolvimentista tradicional). A coalizão urbanocrata surgiu como intermediária, buscando compatibilizar preocupações sociais e ambientais, mas sem capacidade de romper com a lógica predominante.

Loureiro, Macário e Guerra (2015), trouxeram um apurado levantamento dos atores participantes do programa, e destacaram o grau de influência de cada um desses atores naquela conjuntura. A conclusão dos autores à época foi de que aquele arranjo institucional do MCMV mostrou-se robusto do ponto de vista burocrático, garantindo metas e a priorização governamental dada à época. Mas se revelou pouco democrático, ao excluir atores sociais relevantes do processo. Ainda segundo os autores, a política habitacional reafirmou sua função de instrumento econômico e empresarial, com ganhos quantitativos, mas limitada capacidade de promover planejamento urbano integrado e de responder às demandas históricas da reforma urbana.

A partir dessas pesquisas, que ainda mantém algum ponto de contato em relação à recriação do programa em 2023, assume-se que a rede de política pública do MCMV é constituída pelos seguintes atores: Presidência da República, Casa Civil, MCID, Ministério da Fazenda, Conselho Curador do FGTS, Conselho das Cidades, empresariado da construção civil e do setor imobiliário, Congresso Nacional, CAIXA, Banco do Brasil, governos locais, órgãos de controle externo, movimentos sociais e entidades organizadoras, entidades municipalistas e profissionais. Essa rede de atores se organiza e interage em arranjos formais ou informais, contratuais ou colaborativos, mais intensos ou menos intensos e a conjunção de tudo isso se configura em uma ampla e complexa rede, sobre a qual seus principais elementos serão descritos.

3.1 Arcabouço normativo, atores e instituições

A Constituição da República Federativa do Brasil, proclamada em 1988, prevê, em seu artigo 6º que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Este é o primeiro elemento para enxergarmos a importância e a posição do direito à moradia no contexto institucional brasileiro.

Ainda na Constituição, no artigo 21, inciso XX, o legislador prevê que compete à União, “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988). Logo adiante, no artigo 23, inciso IX, a Carta Magna dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de

saneamento básico" (BRASIL, 1988).

Para contribuir na composição do quadro legal da questão habitacional, convém destacar o Estatuto das Cidades, (Lei nº 10.257/2001), o qual teve como condão regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e especificou os instrumentos da política urbana. A criação do Estatuto foi, como já afirmado por diversos autores, um marco relevante para a estruturação de diversas políticas públicas em escala nacional, como a política habitacional e, posteriormente, o MCMV.

A partir da decisão de recriação do MCMV, foi tramitada a Medida Provisória nº 1162/2023, a qual foi convertida na Lei nº 14.620/2023, que redesenha o MCMV com escopo ampliado — além da produção de moradias, inclui requalificação de imóveis, lotes urbanizados e retomada de obras paralisadas. A nova Lei reforça a coordenação federal, consolida o MCID como gestor da política, a CAIXA como agente financeiro da habitação e agente operador dos fundos e restabelece a integração com o FGTS. No plano jurídico-operacional, a nova Lei teve o condão de reduzir atritos com registro público eletrônico, assinaturas eletrônicas com força executiva (CPC, art. 784, §4º), patrimônio de afetação para loteamentos (Lei nº 6.766/1979) e ajustes em garantias/direitos reais (Código Civil, Leis nº 9.514/1997 e 10.931/2004), articulando-se à regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017) para dar mais velocidade e segurança às operações.

Do ponto de vista de política pública, em síntese, a Lei nº 14.620/2023 criou condições para uma política habitacional mais ágil, segura e integrada. O decreto de regulamentação nº 11.439/2023 e as portarias emitidas pelo MCID, na sequência da publicação da Lei, para as mais diversas modalidades, trouxeram um novo quadro de diretrizes com o aperfeiçoamento dos aspectos urbanísticos e técnicos, seja por meio da obrigação de melhor inserção urbana dos terrenos, pela definição dos públicos prioritários a serem atendidos, pela obrigatoriedade de equipamentos públicos como bibliotecas e espaços de lazer ou pelo incentivo a novas técnicas construtivas e sustentáveis. A seguir, a síntese dos principais instrumentos normativos do MCMV pós-2023.

Quadro 1 - Arcabouço infralegal do MCMV

Modalidade	Ato normativo (nº/ano)	Conteúdo-chave / Finalidade
MARCO LEGAL GERAL	LEI Nº 14.620/2023	Lei-base que ancora todas as modalidades e articula legislação setorial correlata.
TRABALHO SOCIAL	PORTARIA MCID Nº 75/2025	Dispõe sobre o Trabalho Social nos programas e ações do Ministério das Cidades.
URBANO— EMPRESAS E ENTE PÚBLICO (FAR)	PORTARIA MCID Nº 724/2023	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
	PORTARIA MCID Nº 725/2023	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
	PORTARIA MCID Nº 488/2025	Estabelece a meta e formaliza a abertura de procedimento de apresentação de propostas e contratação de empreendimentos habitacionais no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial.
URBANO – ENTIDADES (FDS)	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 28/2023	Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (MCMV-Entidades).
	PORTARIA MCID Nº 927/2025	Regulamenta o processo de seleção de propostas e estabelece, para o exercício de 2025, a meta de contratação da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).
	PORTARIA MCID Nº 1.017/2025	Altera a Portaria MCID nº 861, de 4 de julho de 2023, que dispõe sobre as regras e requisitos para habilitação e requalificação de entidades privadas sem fins lucrativos na condição de entidade organizadora - EO para atuação em operações contratadas com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).
RURAL	PORTARIA MCID Nº 1.160/2025	Regulamenta as linhas de atendimento voltadas à provisão subsidiada de unidades habitacionais novas e à melhoria habitacional em áreas rurais, integrantes do Minha Casa, Minha Vida - MCMV Rural.
	PORTARIA MCID Nº 1.161/2025	Dispõe sobre as regras e requisitos para o processo de seleção de propostas para participação nas linhas de atendimento voltadas à provisão subsidiada de unidades habitacionais novas e à melhoria habitacional em áreas rurais, integrantes do Minha Casa, Minha Vida - MCMV Rural, para o exercício de 2025.

FGTS	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 48/2022 – E ALTERAÇÕES POSTERIORES	Regulamenta os Programas Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo e Apoio à Produção de Habitações, integrantes da área de aplicação Habitação Popular, no âmbito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.
FNHIS	PORTARIA MCID Nº 1.416/2023	Regulamenta a linha de atendimento voltada à provisão subsidiada de unidades habitacionais em área urbanas, com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, integrante do Minha Casa, Minha Vida, em municípios com população até cinquenta mil habitantes - MCMV FNHIS Sub 50.

Fonte: portal do Ministério das Cidades. Elaborado pelo autor.

Estabelecida a base constitucional e legal prévia ao programa, a seguir serão descritos os principais atores e instituições da estrutura de governança do programa, em especial aqueles que constituem o eixo central relativo aos processos de retomada de obras paralisadas.

3.1.1 Ministério das Cidades

Um marco que possibilitou a estruturação de uma política habitacional em escala foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades. Como destaca Maricato (2006), o MCID surge para preencher um quadro de vazio institucional na esfera federal que perdurava desde meados da década de 80. Em paralelo a esse vazio institucional, movimentos pela redemocratização do país e pela reforma urbana foram se articulando e ganhando força social. Segundo Maricato (2006), a criação do MCID é, em parte, fruto das demandas dos movimentos sociais urbanos em um novo contexto político.

Nesse contexto, outra novidade institucional foi a criação do Conselho das Cidades (ConCidades), em abril de 2004, como órgão colegiado do MCID, de caráter deliberativo e consultivo, reunindo representantes do poder público e da sociedade civil. Em síntese, a finalidade do Concidades é propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, em uma visão integrada de desenvolvimento regional, participação social e integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano. Ao longo dos anos, o Concidades realizou 5 conferências nacionais, precedidas de conferências estaduais e municipais, as quais debateram e deliberaram indicativos e direções para as políticas públicas do MCID.

Decorridos 15 anos de existência e a implantação de diversas políticas públicas novas no contexto da questão urbana nacional, o MCID foi extinto, em 1º de janeiro de 2019, a partir da Medida Provisória nº 870/2019, e transformado em Ministério do Desenvolvimento Regional juntamente com outras atribuições pertencentes ao também extinto Ministério da Integração Nacional. Com a mudança de direção política na Presidência da República e as respectivas prioridades políticas, o MCID foi recriado em 1º de janeiro de 2023. Com isso, suas atribuições foram reativadas nas seguintes frentes:

> I - política de desenvolvimento urbano e ordenamento do território urbano;
> II - políticas setoriais de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e trânsito urbanos, incluídas as políticas para os pequenos Municípios e a zona rural;
> III - promoção de ações e de programas de urbanização, de habitação e de saneamento básico e ambiental, incluída a zona rural, de transporte urbano, de trânsito e de desenvolvimento urbano;
> IV - política de financiamento e subsídio à habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana;
> V - planejamento e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, de urbanização, de habitação e de saneamento básico e ambiental, incluídos a zona rural e a mobilidade e trânsito urbanos; e
> VI - participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água e para adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e da gestão do saneamento.

Entre as Secretarias temáticas do Ministério, vale destacar a Secretária Nacional de Habitação (SNH), cuja principal atribuição é a gestão da implementação da Política Nacional de Habitação com vistas à universalização do acesso à moradia urbana e rural. À SNH compete, entre outras atribuições, a consolidação e a modernização da legislação temática; promover ações de apoio técnico aos entes locais; propor estratégias de captação de recursos para investimentos; criar mecanismos de participação e de controle social e promover e integração entre programas e ações locais e a política nacional de habitação.

3.1.2 Modalidades, Fundos de Governo, Conselhos e Comitês

Todas as modalidades vigentes do MCMV possuem um formato de *funding* e fonte orçamentária para sua manutenção e operação. Algumas modalidades possuem um desenho mais simples, no qual os recursos do Orçamento Geral da União são diretamente provisionados para a ação do programa. Já outras modalidades funcionam a partir de uma sistemática de fundos específicos em que são aportados recursos públicos e privados, os quais são administrados pela

CAIXA e possuem governança específica com atores diversos.

Assim, de acordo com a Lei nº 14.620/2023, a nova lei que rege o MCMV, esses diferentes fundos e fontes de recursos são: i) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); ii) Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); iii) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); iv) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); v) Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab); vi) emendas parlamentares; vii) operações de crédito de iniciativa da União firmadas com organismos multilaterais de crédito e destinadas à implementação do Programa; viii) contrapartidas financeiras, físicas ou de serviços de origem pública ou privada, entre outras de menor relevância orçamentária.

Atualmente, as modalidades de atendimento habitacional vigentes se dividem em duas frentes de atuação: a urbana e a rural. No escopo urbano, as ações são: i) modalidade Urbana para municípios acima de 50 mil habitantes (fonte de recurso: FAR); ii) modalidade Urbana para municípios abaixo de 50 mil habitantes (fonte de recurso: FNHIS); iii) modalidade Urbana-Entidades (fonte de recurso: FDS); iv) modalidade Urbana-Financiamento (fonte de recurso: FGTS) e v) modalidade Rural, para atender famílias em zona rural (fonte de recurso: Orçamento Geral da União sem intermédio de fundo). Vale observar que, com exceção do FGTS, os outros fundos citados recebem recursos do OGU e, após o aporte, é feita a administração da liberação de recursos conforme as contratações e evolução das obras.

Quadro 2 – Características das Modalidades do Programa

Modalidade	Escopo	Tipo de Provisão	Fundo de Recursos	Faixas de Renda	Proponentes de Projetos
Urbano-FAR	Municípios acima de 50 mil habitantes	Apoio financeiro integral para construção habitacional em áreas urbanas consolidadas	Fundo de Arrendamento Residencial	Famílias com renda até R$ 2.850,00/mês	Governo Local ou Empresa
Urbano-FNHIS	Municípios abaixo de 50 mil habitantes	Apoio financeiro integral para construção habitacional em áreas urbanas consolidadas	Fundo Nacional de Habitação de interesse social	Famílias com renda até R$ 2.850,00/mês	Governo Local
Urbano-Entidades	Áreas urbanas consolidadas – independente do porte	Apoio financeiro integral para construção habitacional em áreas urbanas consolidadas	Fundo de Desenvolvimento Social	Famílias com renda até R$ 2.850,00/mês	Entidade Organizadora credenciada

Rural	Municípios com famílias em zona rural	Apoio financeiro integral para a produção ou melhoria de unidades habitacionais famílias residentes em área rural	Não há fundo intermediário. Direto do Orçamento Geral da União	Até R$ 40.000 anual	Governo Local ou Entidade Organizadora credenciada
Urbano-FGTS	Áreas urbanas consolidadas – independente do porte	Linha de Financiamento (taxas, prazos e descontos especiais)	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	Famílias com renda até R$ 12.000/mês	Empresa

Fonte: Elaborado pelo autor

Dar-se-á destaque na descrição de alguns desses fundos citados, pois a própria gestão dos fundos envolve diferentes atores e processos de governança. O MCID possui em sua estrutura organizacional 3 órgãos colegiados, na forma de conselhos/comitês, que fazem a gestão estratégica e operacional de 3 fundos contábeis de natureza financeira que são destinados ao financiamento da política habitacional: i) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); ii) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), iii) Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Será detalhado cada fundo e sua respectiva forma de funcionamento atrelada à modalidade vigente.

O FDS é um fundo contábil de natureza financeira, com prazo indeterminado, criado por meio da Lei nº 8.677/1993, e tem como objetivo o apoio e financiamento a projetos de investimento de interesse social em habitação popular. Este fundo é a fonte de recurso da modalidade "MCMV-Entidades", que tem por finalidade o atendimento a famílias de baixa renda organizadas de forma associativa por meio de entidades privadas sem fins lucrativos para produção de unidades habitacionais em áreas urbanas.

Na gestão estratégica do FDS, há, na estrutura do MCID, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, responsável por definir as diretrizes na concessão de empréstimos e financiamentos, nas taxas concedidas, no orçamento proposto e demais assuntos pertinentes. Possui uma composição com representantes de ministérios, entidades representantes dos empregadores e centrais sindicais. O Ministério das Cidades é o órgão gestor do FDS e a CAIXA é contratada para realizar o papel de agente operador. Enquanto agente operador, a CAIXA tem como responsabilidade administrar a carteira do fundo, firmar contratos e repassar recursos para financiamentos habitacionais. Além disso, deve fiscalizar e controlar os empréstimos, gerir os

fluxos financeiros e prestar contas ao Conselho Curador por meio de balancetes e auditorias. Também deve orientar agentes promotores em programas de regularização fundiária e melhoria habitacional, garantindo a correta aplicação dos recursos e responsabilizando agentes financeiros por eventuais falhas.

O FNHIS foi criado pela Lei nº 11.124/2005, antes mesmo da criação do MCMV, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda. Após a recriação do MCMV, em 2023, o FNHIS passou a fazer parte da arquitetura do MCMV.

O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social possui como atribuição legal estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS. Em sua composição, existe a previsão para 24 membros (representantes de ministérios, da CAIXA, do setor empregados, dos sindicatos, dos movimentos populares pela moradia, do meio acadêmico e do terceiro setor).

O Ministério das Cidades é o órgão gestor do FNHIS e é responsável por coordenar o SNHIS e definir, em conjunto com o Conselho das Cidades, diretrizes, estratégias e instrumentos para a Política Nacional e o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais. A CAIXA é o agente operador do FNHIS e a ela compete atuar como instituição depositária dos recursos do FNHIS, definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades e controlar a execução físico-financeira dos recursos do FNHIS e prestar contas das ações e resultados.

O FAR foi criado a partir do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 2001, o qual foi uma das poucas iniciativas governamentais na década de 90 e início dos anos 2000 para o atendimento habitacional. O PAR foi criado para prover atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial. Após a criação do MCMV, em 2009, o PAR entrou em descontinuidade e o seu fundo, o FAR, foi direcionado para, sob os regulamentos do Ministério das Cidades, apoiar a política habitacional e o MCMV.

Ao Comitê de Participação do Fundo de Arrendamento Residencial está a responsabilidade de orientar a atuação da União nas assembleias de cotistas do FAR e avaliar as

diretrizes e as condições gerais de operação dos seus recursos nos programas geridos pelo MCID que possuam lastro em recursos do FAR. O Comitê é composto por 3 membros, um do MCID, um do Ministério da Fazenda e um da Casa Civil da Presidência da República. De maneira semelhante às funções exercidas nos outros fundos citados, a CAIXA é o agente operador desse Fundo e a ela cabe expedir os atos necessários à operacionalização do Programa, assegurar que os resultados das aplicações retornem ao fundo e que as aquisições de imóveis sigam os critérios técnicos estabelecidos, além de representar judicial e extrajudicialmente Fundo.

Por fim, destaque-se o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, com um duplo-objetivo: i) formar um pecúlio pró-trabalhador a partir do depósito de percentual do salário por parte dos empregadores, com a finalidade de amparar o trabalhador no caso de demissão imotivada ou doença grave e ii) ser *funding* de recursos para aplicação em programas nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e saúde, visando à melhoria das condições de vida da população brasileira.

A Lei nº 8.036/1990, que rege o FGTS, prevê em seu Art. 9º que os recursos do FGTS deverão ser aplicados em habitação, saneamento básico, infraestrutura urbana, operações de microcrédito e operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, entre outras operações, contanto que as disponibilidades financeiras sejam mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e de remuneração necessárias. O Art. 4º dessa Lei ainda prevê que o gestor da aplicação dos recursos do FGTS será o órgão do Poder Executivo responsável pela política de habitação e que caberá à Caixa o papel de agente operador do Fundo.

Ainda, cabe destacar a existência do Conselho Curador do FGTS, o qual estabelece as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do FGTS. Em sua composição, o conselho é presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego e tem a participação, entre outros ministérios, do Ministério das Cidades. A CAIXA já possuiu assento e voto no Conselho, mas atualmente a CAIXA, na qualidade de agente operador do FGTS, presta assessoramento técnico ao Conselho Curador e aos grupos de trabalho quando solicitado.

O FGTS possui um papel de relevância para a política habitacional e para o financiamento imobiliário no país. Segundo consta nos painéis públicos no *site* do MCID, apenas no período de 2009 até maio de 2024, o FGTS foi responsável pelo investimento de mais de R$ 650 bilhões em habitação popular.

Em suma, esses conselhos/comitês compõem, juntos, uma parte da estrutura central de

governança da política habitacional nacional, pois são as instâncias colegiadas que dão lastro, operacional e financeiro, para todo o funcionamento de ações como o MCMV. Nesse sentido, deve-se reforçar a existência da já mencionada rede de política públicas e, mais ainda, a importância de se identificar e estudar o aspecto da governança no MCMV. Na tabela abaixo, procura-se sintetizar semelhanças e diferenças no formato da governança dos fundos bem como a diversidade de atores que participam de forma oficial em suas deliberações.

Em todos os fundos analisados, é importante distinguir o papel do gestor do fundo e do agente operador. O gestor do fundo (em geral um ministério de política setorial, como o Ministério das Cidades, ou o Ministério do Trabalho e Emprego no caso do FGTS) é a instância responsável por definir diretrizes, prioridades, normas e estratégias de aplicação dos recursos, em articulação com os conselhos e comitês colegiados. Já o agente operador (CAIXA) atua de forma executiva e técnico-operacional: administra as contas e carteiras, celebra e gerencia contratos, processa pagamentos, monitora a execução físico-financeira e presta contas aos órgãos gestores e colegiados, sem dispor de poder decisório sobre a orientação de política pública dos fundos.

Quadro 3 - Detalhamento Funcionamento dos Fundos

Fundo	**Origem dos recursos**	**Formato da governança decisória**	**Número de atores**
Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)	Recursos do Orçamento Geral da União (OGU)	Governança exercida pelo Conselho Curador do FDS, vinculado ao Ministério das Cidades. O Conselho define diretrizes para concessão de empréstimos e financiamentos, taxas, orçamento e condições gerais de operação. MCID é o órgão gestor do Fundo. CAIXA atua como *agente operador*, sem poder deliberativo de política: administra a carteira, firma contratos, repassa recursos, fiscaliza operações e presta contas ao Conselho Curador.	Representação tripartite (governo–empregadores–trabalhadores)
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)	Recursos do Orçamento Geral da União (OGU)	Governança exercida pelo Conselho Gestor do FNHIS, instância colegiada responsável por estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos. MCID é o órgão gestor do FNHIS e coordena o SNHIS em articulação com o ConCidades. CAIXA atua como *agente operador*: instituição	24 membros, incluindo: representantes de ministérios, da CAIXA, do setor empregador, de sindicatos, de

		depositária, responsável por implementar os procedimentos operacionais definidos pelo Conselho Gestor e pelo MCID, controlar a execução físico-financeira e prestar contas.	movimentos populares de moradia, do meio acadêmico e do terceiro setor.
Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	Recursos do Orçamento Geral da União (OGU)	Governança exercida por duas instâncias: 1. Assembleia de Cotistas do FAR, na qual a União é o principal cotista. 2. Comitê de Participação do FAR, que orienta a atuação da União nessas assembleias e avalia diretrizes e condições gerais de operação dos recursos nos programas do MCID lastreados no FAR. CAIXA é o *agente operador* do FAR: expede atos operacionais, administra o patrimônio do Fundo, garante que resultados retornem ao Fundo, assegura critérios técnicos na aquisição de imóveis e representa o Fundo judicial e extrajudicialmente.	Comitê de Participação do FAR tem 3 membros (MCID, Fazenda, Casa Civil).
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	Contribuições mensais dos empregadores (depósitos em contas vinculadas dos trabalhadores).	A governança exercida pelo Conselho Curador do FGTS (CCFGTS). - A Lei nº 8.036/1990 (art. 3º e seguintes) estabelece que o Conselho define diretrizes e programas de aplicação, aprova orçamentos anuais de investimentos e acompanha a gestão do Fundo. Gestor da aplicação dos recursos: órgão do Poder Executivo responsável pela política de habitação (atualmente o Ministério das Cidades, no que se refere à habitação, e outros ministérios para saneamento, transporte etc.). CAIXA é o *agente operador*: administra as contas vinculadas, operacionaliza financiamentos e subsídios, elabora propostas técnicas de aplicação de recursos e presta assessoramento técnico ao CCFGTS.	O CCFGTS é um órgão tripartite composto por 12 membros titulares (e seus suplentes), divididos entre representantes do Governo Federal, trabalhadores e empregadores, presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Fonte: legislação citada. Elaborado pelo autor.

3.1.3. CAIXA: Agente Financeiro e Operador

Criada em 12 de janeiro de 1861, como *Caixa Econômica e Monte de Socorro* e inicialmente dividida em estruturas estaduais segregadas, a Caixa Econômica enquanto instituição federal nasce oficialmente com o Decreto-Lei Nº 759/1969, que promoveu a unificação das Caixas Econômicas estaduais em uma única instituição federal. A CAIXA passou a ser uma instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, hoje vinculada ao Ministério da Fazenda.

Além de suas funções como instituição financeira no mercado, a CAIXA possui alguns mandatos específicos e monopólios (p. ex.: penhor, loterias federais e alguns fundos de governo) e, especificamente, a CAIXA possui uma relação estrutural e histórica com a habitação no país. Isso porque, em novembro de 1986, a Caixa incorporou o Banco Nacional de Habitação (BNH), sua carteira de ativos e seu corpo funcional. Neste mesmo ano, com a extinção do BNH, tornou-se o principal agente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), administradora do FGTS e de outros fundos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Nesse contexto, nas décadas de 80 e 90 a Caixa assumiu uma posição de líder no segmento de financiamento habitacional. Na figura 3, tem-se uma linha do tempo didática da relação da Caixa, especialmente a partir de 1986, com a política habitacional federal.

Figura 3 - Linha do tempo da Política Habitacional

Fonte: Site da Caixa. Cartilha do FAR.

Em seu Estatuto atual, a CAIXA possui como objetivo, entre outros, a atuação "como principal órgão de execução da política habitacional e de saneamento do Governo federal, e

operar como sociedade de crédito imobiliário para promover o acesso à moradia" (BRASIL, 2024).

Na estrutura interna da CAIXA, a administração e execução do MCMV perpassa a gestão de duas vice-presidências: a vice-presidência de habitação e vice-presidência do agente operador. A vice-presidência de habitação tem como atribuições a gestão da carteira habitacional nas linhas de atuação de mercado (financiamentos) e nas modalidades próprias do MCMV. As atribuições desta vice-presidência passam pela gestão de produtos e serviços da carteira habitacional para todos os segmentos e pelo desenvolvimento de serviços especializados de engenharia, arquitetura e trabalho social em Habitação. Existe uma rede de gerências de engenharia espalhadas pelo país, as quais realizam o trabalho de análise técnica, monitoramento e ateste de execução dos projetos habitacionais. Esta rede e seu poder de capilaridade são um dos pontos de destaque na atuação da CAIXA à frente do MCMV.

Já a vice-presidência do agente operador é responsável pela operacionalização do FGTS e pela administração de diversos fundos de governo e recursos de programas sociais. Além do FGTS, que é um importante *funding* da política habitacional, esta área faz a gestão de fundos como FAR e o FDS e participa do processo decisório e operacional que envolve a política habitacional. Enquanto gestores de fundos destinados à habitação, esta vice-presidência realiza um papel de garantidor da segurança patrimonial e saúde financeira dos fundos.

Assim, nota-se que as duas vice-presidências possuem atribuições distintas e complementares para a consecução do programa. Essa separação de papéis também traz desafios para a gestão do programa, já que a organização em estruturas internas segregadas gera desafios nos aspectos organizacionais, de comunicação e de alinhamento de visões. Se por um lado a gestão segregada gera benefícios de *compliance*, dupla-checagem e segrega conflitos de interesse; por outro lado, visões e premissas diferentes, diferentes culturas organizacionais internas e, até mesmo, diferentes abordagens de gestão dos vice-presidentes podem gerar maiores desafios no alinhamento com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades. Tal aspecto foi explorado no questionário de avaliação aplicado.

Em síntese, nessa atuação como executor da política habitacional, a CAIXA participa de diversas formas e dimensões, seja como ponto de capilaridade do financiamento habitacional por meio de suas agências, seja por meio das unidades de engenharia e habitação espalhadas pelo país. Em seu papel como agente operador de fundos como Fundo de Garantia do Tempo de

Serviço (FGTS), o FAR e o FDS a CAIXA atua como gestor-executor das aplicações que são direcionadas para Habitação, garantindo a sustentabilidade e boa gestão de tais fundos e a sua aplicação efetiva. Pelo seu papel central na temática da habitação, a CAIXA participa de fóruns institucionais formais e informais em que também pode opinar e contribuir na etapa da formulação de melhorias e soluções normativas e legais para a política habitacional.

Entretanto, convém reforçar, conforme descrição anterior, todos os fundos possuem instâncias de governança instituídas em âmbito ministerial, de modo que o papel da CAIXA enquanto agente operador dos Fundos é tão somente o de executor e gestor, em caráter operacional, das definições e diretrizes estabelecidas no poder executivo.

3.1.4 Rede de Atores da Política Pública

Existe um outro conjunto de atores que atuam no programa e possuem papel relevante na consecução das ações. Inicialmente, deve ser destacado o papel do Ministério da Fazenda, pois o programa é regido também por normas complementares editadas pelo Ministério das Cidades, pelo Ministério da Fazenda e pelos órgãos colegiados gestores de fundos financiadores do Programa. Ainda que boa parte da normatização seja de atribuição do Ministério das Cidades, é de competência comum a este Ministério e ao Ministério da Fazenda estabelecer normatização sobre critérios e periodicidade para a atualização das subvenções econômicas e dos demais limites contratuais financeiros aplicáveis a cada linha de atendimento e faixa de renda do Programa e, também, sobre metas e benefícios destinados às famílias, além da definição de remuneração devida aos agentes operadores e financeiros para atuação no âmbito do Programa.

É fundamental destacar o papel dos entes públicos locais — especialmente os municípios — os quais exercem um papel essencial na viabilização territorial e social da política habitacional, atuando como parceiros operacionais na apresentação de terrenos, credenciamento de construtoras, emissão de licenciamentos urbanísticos, articulação de políticas complementares e, em muitos casos, na seleção de beneficiários.

As construtoras configuram-se como atores centrais na execução física do programa, sendo responsáveis pela apresentação de propostas, elaboração de projetos e construção dos empreendimentos. No modelo adotado no MCMV, o setor privado atua em regime de parceria público-privada subsidiada, especialmente no âmbito do Fundo de Arrendamento Residencial

(FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

As entidades representativas da sociedade civil — como federações de arquitetos e urbanistas, movimentos de luta por moradia, associações municipalistas, grupos ligados ao ramo imobiliário ou voltados à análise de questão urbana — atuam como atores intermediários entre os usuários da política e os formuladores centrais. Seja pelas próprias representações institucionais ou por meio do Conselho Nacional das Cidades ou do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, essas entidades já desempenharam papel relevante na avaliação crítica do programa, propondo aperfeiçoamentos em aspectos como localização, tipologia, infraestrutura e assistência técnica.

Nesta breve seção, a partir da pesquisa documental, bibliográfica e da observação participante, será realizada uma síntese do quadro de atores daquilo que nos permite inferir a existência de uma efetiva *rede de política* pública. Essa inferência, a ser verificada ao longo deste estudo, se embasa na aproximação de elementos, tais como: interdependência entre os atores; multiplicidades de atores representando diversos segmentos; recursos divididos entre os atores; autonomia dos atores; objetivo comum estabelecidos; capacidades dos atores de influenciar a política pública (LEITE, 2011; CALMON; COSTA, 2013).

Assim, o quadro 4 sintetiza a rede de atores do MCMV, evidenciando uma estrutura institucional marcada por assimetria de influência e diferenciação funcional. No núcleo decisório federal concentram-se Presidência da República, Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério das Cidades, responsáveis pela coordenação estratégica, definição orçamentária e normatização da política. Em posição de alta influência operacional destacam-se o Conselho Curador do FGTS e a CAIXA, tanto como agente financeiro quanto operador dos fundos, desempenhando papel central na deliberação sobre recursos, operacionalização do crédito e gestão dos repasses institucionais.

O Congresso Nacional exerce influência pontual no âmbito legislativo e orçamentário, enquanto as prefeituras atuam na execução local e na provisão de infraestrutura, com menor protagonismo estratégico. O mercado — representado pelo empresariado da construção civil e pelo setor imobiliário-financeiro — apresenta elevada influência na dinâmica produtiva, na lógica de financiamento e na localização dos empreendimentos. Já atores da sociedade civil, como movimentos de moradia e entidades organizadoras, ocupam posição intermediária, sobretudo na mobilização social e na mediação com beneficiários. Famílias, assessorias técnicas, órgãos de

controle e instâncias participativas figuram com influência decisória reduzida, concentrando-se em funções de execução, apoio técnico e fiscalização.

Em conjunto, a configuração revela um arranjo centralizado na formulação e no controle dos recursos, mas operacionalmente distribuído entre múltiplos níveis federativos e atores públicos e privados, característica que ajuda a explicar a complexidade da governança do programa analisada nas seções seguintes.

Quadro 4 - Rede de Atores no MCMV

Ator	Categoria	Influência	Papel Principal
Presidência (Casa Civil)	Estado	Núcleo Decisório	Coordenação política e definição estratégica do programa.
Casa Civil/SEPAC	Estado	Núcleo Decisório	Monitoramento de metas e acompanhamento interministerial.
Ministério da Fazenda	Estado	Núcleo Decisório	Definição orçamentária e articulação econômico-financeira.
Ministério das Cidades(SNH)	Estado	Núcleo Decisório	Coordenação técnica e normativa da política habitacional.
Conselho Crador do FGTS	Estado	Alta Influência em uma modalidade	Deliberação sobre uso dos recursos do FGTS e fundos habitacionais.
Agente Financeiro/Habitação (CAIXA)	Estado	Alta Influência	Operacionalização do crédito habitacional junto a famílias, prefeituras e construtoras.
Agente Operador/Fundos (CAIXA)	Estado	Alta Influência	Gestão dos recursos do FGTS, repasses e interface institucional.
Congresso Nacional	Estado	Influência pontual no tempo	Aprovação legal e orçamentária, articulação política.
Prefeituras	Estado local	Baixa influência, coparticipantes importantes	Execução local, contrapartidas de infraestrutura e serviços urbanos.
Empresariado da Construção Civil	Mercado	Alta influência, coparticipantes importantes	Execução das obras e definição da lógica produtiva (escala, tipologia, custos).
Mercado Imobiliário/Financeiro	Mercado	Alta Influência	Influência na lógica de crédito, financiamento e localização dos empreendimentos.
Movimentos de Moradia	Sociedade civil	Média Influência	Mobilização social, pressão política e participação na seleção de beneficiários.
Entidades Organizadoras	Sociedade civil	Média Influência	Mediação entre movimentos, famílias e CAIXA; execução em autogestão ou co-gestão.
Famílias Beneficiárias	Sociedade civil	Nenhuma influência	Destinatários finais da política, consumidores do

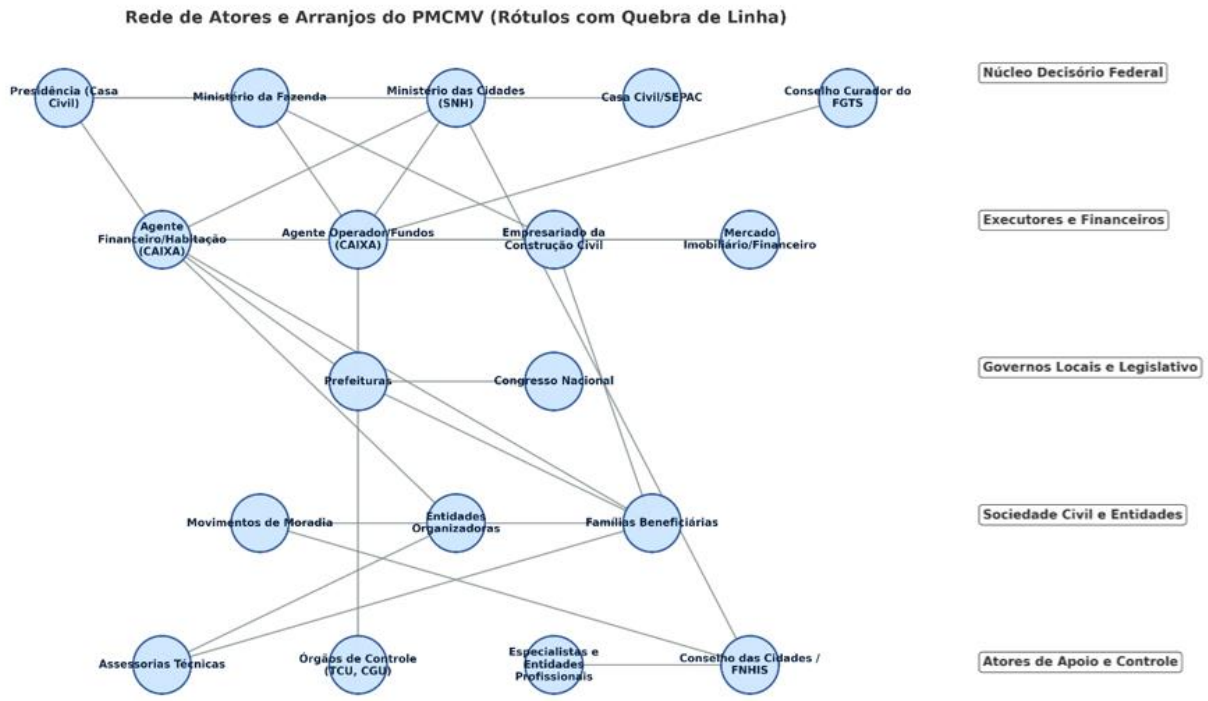
			crédito e da moradia.
Assessorias Técnicas	Apoio/Controle	Média Influência	Apoio a projetos, fiscalização técnica e assessoria a entidades/famílias.
Órgãos de Controle (TCU,CGU)	Apoio/Controle	Baixa Influência	Fiscalização, monitoramento e controle dos recursos públicos.
Conselho das Cidades / FNHIS	Apoio/Controle	Baixa Influência	Espaço consultivo e participativo, com baixa influência decisória.
Especialistas e Entidades Profissionais	Apoio/Controle	Baixa Influência	Produção de conhecimento e recomendações técnicas, papel marginal na decisão.

Fonte: Euclydes et al (2022), Ferreira et al (2019) e Loureiro, Macário e Guerra (2015). Elaborado pelo autor.

De maneira complementar, elaborou-se a figura 6, a qual procura ampliar a leitura apresentada no Quadro 4 ao representar graficamente as conexões e interdependências entre os atores do MCMV. Diferentemente da organização tabular, que evidencia categorias e níveis de influência, o mapa permite visualizar a estrutura relacional da rede, destacando o núcleo decisório federal como polo de articulação central e a CAIXA, em suas funções de agente financeiro e operador dos fundos, como nó intermediário estratégico entre formulação e execução.

Observa-se uma configuração em camadas: o núcleo decisório federal ocupa posição superior de coordenação; os executores e financiadores conectam decisões estratégicas à operacionalização concreta; governos locais e o Legislativo atuam como elos institucionais relevantes; enquanto sociedade civil, beneficiários e atores de apoio e controle compõem a base relacional do sistema. A centralidade de determinados nós e a multiplicidade de conexões evidenciam que o funcionamento do programa depende menos de fluxos hierárquicos lineares e mais de mecanismos de coordenação em rede, reforçando o argumento de que a governança do PMCMV é estruturalmente multinível e interdependente.

Figura 4 - Rede de Atores e Arranjos d MCMV



Elaborado pelo autor.

A Figura 4 amplia a leitura apresentada no Quadro 4 ao representar graficamente as conexões e interdependências entre os atores do PMCMV. Diferentemente da organização tabular, que evidencia categorias e níveis de influência, o mapa permite visualizar a estrutura relacional da rede, destacando o núcleo decisório federal como polo de articulação central e a CAIXA, em suas funções de agente financeiro e operador dos fundos, como nó intermediário estratégico entre formulação e execução.

Observa-se uma configuração em camadas: o núcleo decisório federal ocupa posição superior de coordenação; os executores e financiadores conectam decisões estratégicas à operacionalização concreta; governos locais e o Legislativo atuam como elos institucionais

relevantes; enquanto sociedade civil, beneficiários e atores de apoio e controle compõem a base relacional do sistema. A centralidade de determinados nós e a multiplicidade de conexões evidenciam que o funcionamento do programa depende menos de fluxos hierárquicos lineares e mais de mecanismos de coordenação em rede, reforçando o argumento de que a governança do PMCMV é estruturalmente multinível e interdependente.

4 METODOLOGIA

Nesta seção, os aspectos metodológicos do presente estudo se dividem em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, observação, desenvolvimento do modelo, coleta de dados, modelo de avaliação aplicado ao MCMV.

A seleção das metodologias adotadas neste trabalho possuiu como critério o respaldo acadêmico de outros trabalhos com objetivo semelhante (LEITE, 2010; ESCOBAR, 2010; BRASIL, 2018) e a capacidade das metodologias em processar as informações e gerar resultados que se coadunem com os objetivos deste trabalho.

4.1 Pesquisa Bibliográfica e Documental

A etapa de pesquisa bibliográfica foi concebida como elemento estruturante do percurso metodológico, conferindo os aportes conceituais indispensáveis à apreensão do fenômeno em estudo. De acordo com Yin (2003), a compreensão teórica prévia constitui requisito essencial para a condução qualificada do estudo de caso, não sendo recomendável iniciar a fase empírica sem essa preparação.

Esta pesquisa bibliográfica utilizou como instrumentos a pesquisa em livros, teses, dissertações e periódicos disponíveis em bibliotecas públicas e nas bases acadêmicas mais consolidadas (*Scopus* e *Web of Science*). Para a efetivação das pesquisas foram utilizados critérios como a afinidade temática, a relevância acadêmica e língua portuguesa ou inglesa. A pesquisa se dividiu nos seguintes blocos temáticos: Governança Pública, Teoria do Agente-Principal, Redes de Políticas Públicas, Obras públicas paralisadas, Programa Minha Casa Minha Vida. Na compilação das fontes, convém destacar que foram mapeadas, em especial, as obras e estudos com mais relevância e referências no meio acadêmico sem deixar de dialogar com obras

mais recentes e com afinidade temática. Além da parte temática, a pesquisa bibliográfica sobre metodologia envolveu a agregação de literatura sobre métodos multicritérios e estatística descritiva.

A pesquisa documental constitui uma importante estratégia metodológica para a análise de políticas públicas, especialmente em contextos institucionais que envolvem normas, diretrizes e portarias. Conforme Gil (2008), a pesquisa documental se caracteriza pelo exame de materiais que não receberam tratamento analítico anterior, distinguindo-se da pesquisa bibliográfica por sua ênfase em documentos primários, tais como leis, portarias, pareceres, atas, relatórios de auditoria, acórdãos e bases de dados institucionais.

Segundo Lakatos e Marconi (2010), o objetivo da pesquisa documental é explorar as fontes existentes de forma sistemática e crítica, permitindo ao pesquisador reconstruir o percurso histórico, jurídico e administrativo de determinado objeto de estudo. Nesse sentido, a pesquisa documental é especialmente útil em estudos de caso, pois fornece evidências empíricas que subsidiam a análise do contexto institucional, das decisões tomadas e das ações executadas ao longo do tempo (YIN, 2003).

A pesquisa documental se deu, essencialmente, com base de documentos existentes no site do Ministério das Cidades e outros portais oficiais, como do TCU, CGU, Câmara dos Deputados, CAIXA e outros. A leitura das documentações possibilitou o filtro das documentações mais pertinentes para este estudo. Diversos especialistas e técnicos foram consultados acerca das principais peças documentais de relevo para a consecução da pesquisa.

4.2 Métodos Multicritério de Apoio a Decisão e Análise de Correspondência Múltipla

Para a realização da avaliação de governança da política pública, faz-se necessário o detalhamento do referencial teórico e metodológico. Neste estudo aplicou-se o método de Análise Multicritério de Apoio à Decisão (MCDA) em conjunto com a Análise de Correspondência Múltipla (MCA), optando-se por esta em vez da Análise Fatorial Exploratória (AFE) devido à natureza categórica das variáveis. Essa escolha metodológica justifica-se porque a AFE pressupõe variáveis contínuas, enquanto a MCA é especificamente projetada para dados categóricos, possibilitando a extração de dimensões interpretáveis mesmo em escalas nominais (OLUGBARA et al., 2021.)

De acordo com Leite (2010), os métodos multicritérios constituem abordagens que consideram múltiplos critérios, inclusive elementos subjetivos dos decisores, com o objetivo de oferecer um conjunto de alternativas viáveis, em vez de apontar uma única solução ideal para o problema. No MCDA, ainda segundo o autor, a premissa é de que o estudo se desenvolverá em um ambiente mais próximo da realidade encontrada nos ambientes de políticas públicas, complexos e dinâmicos, nos quais os acontecimentos e dados tendem a ser ambíguos e não-lineares.

No âmbito da administração pública, a tomada de decisões envolve, frequentemente, a necessidade de avaliar alternativas diante de múltiplos critérios, muitas vezes conflitantes e não redutíveis a um único indicador. Nesse contexto, os Métodos Multicritério de Apoio à Decisão (MCDA) têm se consolidado como ferramentas essenciais para apoiar escolhas fundamentadas, estruturadas e legítimas, especialmente em ambientes de elevada complexidade decisória (BELTON; STEWART, 2002; COSTA, 2012). O MCDA permite que critérios de natureza tanto qualitativa quanto quantitativa sejam considerados de forma sistemática, respeitando as preferências dos tomadores de decisão e promovendo maior transparência e rastreabilidade nos processos decisórios (GOMES; GOMES, 2004).

A escolha pela aplicação de MCDA é particularmente apropriada quando: (i) o problema envolve múltiplos critérios heterogêneos que não podem ser reduzidos a uma única dimensão; (ii) há necessidade de transparência e rastreabilidade no processo decisório; (iii) múltiplos atores ou stakeholders participam da decisão, com preferências potencialmente conflitantes; e (iv) deseja-se explorar a sensibilidade dos resultados a diferentes pressupostos e pesos (USTA, 2019; KUMAR et al, 2017; STIPEC, 2021).

A MCA é uma técnica de redução de dimensionalidade apropriada para dados qualitativos, permitindo identificar padrões latentes entre categorias de resposta (FUJIWARA; LIU, 2023; OLUGBARA et al., 2021). Cada fator extraído representa uma dimensão subjacente de percepção ou comportamento, sintetizando relações entre múltiplas variáveis nominais. Essas dimensões foram então integradas via MCDA, que pondera a importância relativa de cada fator (CINELLI et al., 2014). A combinação de MCA e MCDA produz um índice sintético comparável, obtido pela média ponderada dos escores fatoriais normalizados (0–1), representando o desempenho relativo de cada respondente.

Ademais, a MCA é particularmente adequada quando o conjunto de dados contém

múltiplas variáveis categóricas e o objetivo da pesquisa consiste em explorar associações, identificar perfis latentes e visualizar estruturas subjacentes sem impor modelos paramétricos rígidos (FITHIAN, 2016; GREENACRE, 2006). Esta técnica tem sido amplamente utilizada em diversas áreas do conhecimento, incluindo ciências sociais, saúde pública e estudos organizacionais (KAMALJA, 2017).

Por fim, a MCA oferece diversas vantagens metodológicas que justificam sua ampla utilização em pesquisas empíricas. Primeiramente, a técnica proporciona redução de dimensionalidade e representação visual clara das relações entre categorias e indivíduos, facilitando a interpretação exploratória sem pressupor linearidade métrica ou distribuições paramétricas específicas (FITHIAN, 2016; GREENACRE, 2006)**.**

4.3 O Modelo Multicritério

O desenvolvimento do modelo multicritério para esta pesquisa foi feito a partir dos elementos obtidos nas pesquisas documentais, bibliográficas e na composição dos trabalhos elaborados por Leite (2010), Escobar (2010) e Brasil (2018). Considerando os trabalhos citados, é recomendado traçar determinados passos para a construção adequada do modelo multicritério que levará a uma avaliação assertiva da governança de uma política pública.

A partir de Quirino (2002), a metodologia adotada neste estudo pauta-se em três etapas integradas, alinhadas às diretrizes do Decreto nº 9.203/2017 e aos princípios consolidados da MCDA. A primeira etapa, denominada “estruturação”, tem por finalidade estabelecer uma linguagem comum de interação entre os atores envolvidos no processo decisório. Nesse momento são definidos os Elementos Primários de Avaliação (EPAs), os Pontos de Vista Fundamentais (PVFs), os Pontos de Vista Elementares (PVEs) e os respectivos descritores que permitirão a avaliação detalhada de cada dimensão analisada. A estruturação inclui, de forma sequencial, a identificação do objetivo da análise, a delimitação dos elementos relevantes de avaliação e dos pontos de vista dos decisores, bem como a definição precisa dos descritores que representarão operacionalmente cada PVE. Trata-se de uma etapa essencial, pois organiza cognitivamente o problema e traduz os valores, preferências e prioridades dos atores em um modelo avaliativo consistente (BRASIL, 2018).

Conforme sintetizado por Brasil (2018), a segunda etapa corresponde à “execução”, fase

em que são mensurados, por meio de procedimentos matemáticos, os julgamentos e percepções dos atores acerca dos elementos definidos. Por fim, a terceira etapa contempla as recomendações, nas quais são apresentadas orientações para estudos futuros, direcionadas ao aperfeiçoamento do modelo e à mitigação de eventuais limitações identificadas durante o processo. Essa etapa tem caráter reflexivo e prospectivo, permitindo sugerir ajustes metodológicos, cuidados na aplicação e oportunidades de aprofundamento analítico, assegurando maior robustez e utilidade prática ao modelo construído.

No primeiro passo, para desenvolvimento das questões e dos descritores, foi usado como base o modelo apresentado em Leite (2010). O modelo foi remodelado e adequado a partir do conjunto de experiência práticas, avaliações prévias de atores decisores, pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e considerando as nuances e enfoques abarcados pelo MCMV, além dos objetivos próprios da pesquisa.

Consoante a prescrição em Quirino (2002), passou-se às etapas seguintes a partir da definição do objetivo geral do estudo, da problemática a ser enfocada e das áreas de interesse a serem exploradas. Inicialmente se definiu como objetivo a avaliação da governança do MCMV com um enfoque especial na dinâmica das obras paralisadas e retomadas. Quanto à problemática, entende-se que o enfoque é o entendimento que os atores que operam o programa possuem acerca de aspectos e processos existentes e, a partir disso, ter clareza de quais pontos merecem melhorias. As áreas de interesse são divididas em duas: as condições estruturais, que revelam aspectos mais institucionais e de lógica de funcionamento, e as condições operacionais, que são mais atinentes à dinâmica de funcionamento e aspectos burocráticos.

Para finalizar a etapa de estruturação do modelo, procedeu-se à elaboração dos descritores para cada um dos PVE criados, com os devidos cuidados de clareza, coerência, desempenho e qualidade recomendados por Ensslin, Montibeller e Noronha (2001), conforme resultado exposto no Quadro 5 a seguir. Os descritores encontram-se detalhados no Apêndice.

Quadro 5 - Modelo Multicritério – Governança Minha Casa Minha Vida

Objetivo	**Área de Interesse**	**Ponto de Vista Fundamental**	**Ponto de Vista Elementar nível 1**	**Ponto de Vista Elementar nível 2**
Avaliar a Governança do Programa	Condições Estruturais	Capital Social	1.1 - Confiança Mútua	
			1.2 - Participação no processo decisório	

			1.3 - Accountability	Sistemas Transparentes
				Incentivos e Sanções
		Institucionalização	1.4 - Normas e Procedimentos	
			1.5 - Arenas Decisórias	
			1.6 - Divisão de Competências	
		Sustentabilidade	1.7 - Sustentabilidade Organizacional	
			1.8 - Sustentabilidade Financeira	
			1.9 - Sustentabilidade de Recursos Humanos	
		Controle	1.10 - Controle Social	
			1.11 - Melhoria e Transparência dos processos	Processo de Melhorias
				Oportunidade real de participação
				Canais de Denúncia
		Atores	1.12 - Capacidade de articulação	
			1.13 - Distribuição de poder e Natureza da relação	
	Condições Operacionais	Comunicação	1.14 - Entre atores da rede	
			1.15 - Para fora da rede	
		Informação	1.16 - Acesso/intercâmbio de informações	
			1.17 - Fluxo de informações MCID-CAIXA	
		Coordenação	1.18 - Capacidade Coordenativa de Soluções	Clareza de Arranjos
				Processo claro e definido
				Prazo de diagnóstico e solução

				Assistência federal adequada
				Canais e formatos de diálogo e solução
		Monitoramento	1.19 Gestão da Execução de Obra	Acompanhamento de obras
				Obras paralisadas e retomadas
				Indicadores críticos
				Consulta em Sistema

Elaborado pelo autor. Baseado em Leite (2010), Escobar (2010), Brasil (2018)

Das 29 questões elaboradas, 24 são variáveis ordinais, estruturadas em escalas qualitativas graduais (por exemplo, níveis de adequação, suficiência, clareza ou frequência), e 5 são variáveis nominais dicotômicas, expressando a presença ou ausência de determinadas condições institucionais. Os itens foram concebidos para captar dimensões centrais da governança institucional, incluindo confiança entre atores, coordenação, participação, capacidade técnico-operacional, monitoramento, controle e integração informacional.

4.3.1 Validação e confiabilidade do instrumento

A construção do instrumento de pesquisa seguiu procedimentos de validação e depuração recomendados na literatura de construção de escalas em ciências sociais aplicadas (PASQUALI, 2009; ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001). Após a definição preliminar dos PVF e PVE, com base no referencial teórico, na experiência prática e profissional no assunto e em estudos anteriores sobre governança em políticas públicas, foi elaborada a primeira versão do questionário com 29 itens de avaliação da governança do MCMV e seus descritores

Como forma de validação e confiabilidade do instrumento, organizou-se uma reunião estruturada de grupo com especialistas da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e da CAIXA com experiência na gestão e operação do MCMV. Na reunião, apresentou-se a matriz contendo os PVF/PVE e a versão inicial das questões, as quais os participantes

avaliaram, de forma coletiva, para cada item: (i) clareza do enunciado; (ii) pertinência em relação à dimensão teórica de governança que se pretendia mensurar; e (iii) existência de sobreposições ou lacunas em relação a outros itens. As contribuições foram discutidas abertamente e buscou-se convergência e consenso quanto aos ajustes necessários.

Esta rodada se revelou bastante salutar para o amadurecimento de algumas abordagens da pesquisa e, a partir dessa rodada, procederam-se ajustes na redação (simplificação de termos técnicos, explicitação de conceitos ambíguos), desdobramento de itens considerados demasiadamente abrangentes e reagrupamento de alguns PVEs, de modo a alinhar mais diretamente os itens aos construtos teóricos. Esse procedimento, ainda que realizado em única rodada estruturada, corresponde à validação por juízes, em que um painel de especialistas examina a adequação do conjunto de itens ao domínio conceitual da variável latente (PASQUALI, 2009). Considera-se, assim, que o instrumento alcançou nível satisfatório de validade de conteúdo, compatível com o caráter exploratório do estudo.

Vale ressaltar que, antes da aplicação definitiva dos questionários, o questionário foi submetido a pré-teste com um pequeno grupo de potenciais respondentes, pertencentes a diferentes perfis institucionais e que não participaram da reunião coletiva mencionada. O objetivo foi verificar o tempo de preenchimento, a compreensibilidade dos enunciados, a adequação das alternativas de resposta e o funcionamento do formulário eletrônico.

Esse pré-teste induziu a realização de mais uma rodada de ajustes pontuais, como substituição de expressões excessivamente técnicas por termos de uso mais corrente, inclusão de breves explicações contextuais em itens que suscitaram dúvidas e reorganização da sequência de perguntas para agrupar dimensões conceitualmente próximas. Embora não tenha sido realizado estudo piloto formal com análise quantitativa específica, o pré-teste cumpriu a função de depuração inicial do instrumento, reduzindo ambiguidades e aumentando sua usabilidade.

No que se refere à confiabilidade interna da pesquisa, uma abordagem clássica em construção de escalas seria o cálculo de coeficientes como o alfa de Cronbach por bloco de itens (PVF). Neste estudo, optou-se por não realizar esse tipo de cálculo por duas razões principais. Em primeiro lugar, as questões utilizam escala ordinal de quatro pontos (Ótimo, Bom, Neutro, Ruim), recodificada em 2, 1, 0 e −1, o que torna menos apropriada a aplicação direta de coeficientes baseados em pressupostos de intervalaridade e normalidade das variáveis. Em segundo lugar, o foco analítico recaiu sobre a identificação de dimensões latentes por meio da

Análise de Correspondência Múltipla (MCA), técnica especificamente adequada a dados categóricos, utilizada como principal ferramenta para examinar a estrutura interna dos itens.

Ainda que não se disponha de indicador numérico formal de confiabilidade para cada PVF, adotaram-se alguns cuidados para mitigar riscos de baixa consistência interna: (i) a validação de conteúdo com especialistas reduziu a probabilidade de inclusão de itens irrelevantes ou redundantes; (ii) a MCA permitiu verificar se as variáveis associadas a cada dimensão apresentavam contribuições coerentes para os fatores extraídos; e (iii) foram examinadas as contribuições individuais das variáveis na variância total, de modo a identificar itens com baixo poder discriminante ou comportamento discrepante. Esses procedimentos não substituem uma análise de confiabilidade em sentido estrito, mas fornecem indícios de coerência interna e de alinhamento dos itens às dimensões teóricas propostas, compatíveis com o escopo exploratório da pesquisa.

As 29 questões de avaliação da governança adotaram escala de resposta ordinal de quatro pontos (Ótimo/Bom/Neutro/Ruim), recodificada em 2, 1, 0 e −1, respectivamente. A escolha dessa escala visou, de um lado, evitar neutralidade excessiva associada a pontos médios ambíguos e, de outro, preservar simplicidade e clareza para os respondentes, em consonância com práticas correntes em pesquisas de avaliação institucional. A recodificação numérica tem caráter operacional e destina-se a viabilizar procedimentos de síntese, como cálculo de médias, somatórios e escores relativos.

Do ponto de vista teórico, reconhece-se que se trata de escala ordinal, na qual não se pode assumir, de forma estrita, equivalência entre as distâncias das categorias. Todavia, a literatura em métodos de pesquisa em ciências sociais admite, em contextos exploratórios, o uso de médias e escores agregados em escalas desse tipo como aproximações de tendência, desde que os resultados sejam interpretados como indicadores comparativos relativos, e não como medidas cardinais exatas (GIL, 2008; GREENACRE; BLASIUS, 2006). Desse modo, os escores são utilizados para ordenar itens e dimensões em termos de avaliações mais ou menos favoráveis e, em combinação com a MCA, para compor o índice multicritério (MCDA).

Para reduzir riscos associados a uma interpretação excessivamente métrica da escala, adotaram-se duas precauções metodológicas principais: (i) as análises de estrutura latente foram realizadas com MCA, que trata diretamente as respostas como categorias; e (ii) o índice MCDA é compreendido como medida de posição relativa no espaço de percepções, e não como grau

absoluto de governança. Assim, valores mais elevados do índice indicam avaliações relativamente mais positivas e maior maturidade percebida, sem pretensão de traduzir essas diferenças em unidades intervalares estritas.

Em síntese, o processo de construção, validação de conteúdo e depuração do instrumento, aliado ao uso de técnicas adequadas a dados categóricos, permite afirmar que o questionário apresenta nível de validade e consistência interna compatível com os objetivos analítico-exploratórios da pesquisa e com as boas práticas metodológicas em estudos de governança em políticas públicas.

4.3.2 Construção do instrumento e referencial teórico

É importante ressaltar que, além dos parâmetros estabelecidos por Leite (2010), Escobar (2010), Brasil (2018), a construção dos PVF também teve como insumo a literatura especializada. De modo que a escolha das dimensões da governança traduzidas em PVF e PVE reflete uma tentativa de construir um modelo de avaliação aplicável, rigoroso e aderente à realidade institucional do MCMV.

A literatura sobre governança em políticas públicas nos trabalhos de Marc Hufty (2011), Elinor Ostrom (2010), Ansell e Gash (2008) e Osborne (2006), destaca que a governança envolve articulação entre múltiplos atores, capacidade de coordenação, mecanismos de *accountability* e aprendizado organizacional. A noção de governança como combinação de liderança, estratégia e controle (Decreto nº 9.203/2017; OCDE, 2004; Pires e Gomide, 2016) fundamenta a criação de PVF como Capital Social (confiança e accountability), Institucionalização (regras e arenas decisórias), Controle (controle social, transparência, canais de denúncia) e Sustentabilidade (organizacional, financeira e de recursos humanos). Os descritores e questões do questionário associados a esses PVF procuram captar empiricamente, sob a ótica dos atores, em que medida os mecanismos de coordenação, clareza de papéis, participação e controle estão presentes na governança do MCMV.

Em outra ótica analítica, a Teoria da Agência orientou especialmente o refinamento da construção de itens relacionados a *accountability*, monitoramento e fluxos de informação. A partir desse referencial, foram definidos descritores que avaliam a existência de incentivos e sanções (PVE de Responsabilização), a transparência da prestação de contas (PVE de Prestação

de Contas) e a qualidade dos mecanismos de monitoramento das obras (PVF Monitoramento). Também foram inspirados na lógica agente-principal os itens que tratam de assimetria de informação entre Ministério das Cidades e CAIXA e entre União e entes subnacionais (PVF Informação e PVF Coordenação), buscando mensurar se há clareza de mandatos, critérios previsíveis e sistemas de informação capazes de mitigar problemas de agência.

Na vertente teórica das redes de políticas públicas, houve uma relação mais direta na formulação dos PVF Atores, Capital Social e Coordenação. A partir de autores como Calmon e Costa (2013), Schneider (2005), van Waarden (1992) e Klijn e Koppenjan (2016), foram definidos descritores que captam: (i) a capacidade de articulação e negociação entre os atores (PVE Capacidade de Articulação); (ii) a estrutura de poder na rede (PVE Estrutura da Rede); (iii) o grau de confiança mútua e participação nos processos decisórios (PVF Capital Social); e (iv) a existência de arranjos claros de cooperação entre União, estados, municípios, CAIXA e demais operadores (PVF Coordenação). As questões correspondentes procuram traduzir, em escala de percepção, dimensões como densidade da rede, equilíbrio de poder, natureza das relações (hierárquicas, horizontais, conflituosas ou colaborativas) e qualidade das arenas de interação.

O assunto das obras paralisadas, com base em estudos como Frischtak et al. (2018) e avaliações como a do TCU (2024), é operacionalizado sobretudo no recorte temático do questionário voltado à retomada e monitoramento de obras. Os diagnósticos de fragilidades de coordenação central, baixa capacidade técnica local, insuficiência de normas para retomada e problemas em sistemas de informação alimentam os PVF Coordenação (especialmente os PVE relacionados aos processos de retomada, arranjos de cooperação federativa e assistência técnica) e Monitoramento (PVE sobre indicadores para antecipação de riscos, diferenciação no acompanhamento de obras retomadas e acesso a sistemas de informação).

A contextualização histórica do MCMV e de sua inserção na política habitacional brasileira orienta dois movimentos na construção do modelo. Em primeiro lugar, serve de base para a seleção dos atores a serem contemplados na amostra do estudo (gestores federais, CAIXA, entes subnacionais, construção civil, entidades organizadoras), compondo empiricamente a "rede" que será avaliada. Em segundo, o histórico de fases do programa, descontinuidade e recriação em 2023 subsidia os PVF Sustentabilidade Organizacional e Institucionalização, especialmente nos itens que aferem a percepção sobre estabilidade da política frente a mudanças de governo, clareza das normas e continuidade das prioridades ao longo do tempo.

A revisão específica sobre governança e arranjos institucionais no MCMV, com destaque para Loureiro, Macário e Guerra (2015), Euclydes et al. (2022), Ferreira et al. (2019) e Rabelo, Nunes e Silva Júnior. (2024), alimenta diretamente a seleção das dimensões de governança a serem avaliadas. As constatações de robustez burocrática, baixa participação social, concentração de poder decisório e pouca exploração analítica de governança em rede foram traduzidas em PVF que tratam de Controle Social, Participação em melhorias e Estrutura de Poder na Rede. As questões sobre atuação do ConCidades/CT Habitação, oportunidades reais de participação de atores não estatais e natureza das relações entre os membros da rede buscam capturar, de forma empírica, precisamente as lacunas e tensões identificadas por essa literatura.

Já a descrição documental da estrutura formal de governança do MCMV – incluindo Ministério das Cidades, conselhos e comitês dos fundos, FGTS, CAIXA enquanto agente operador, entes subnacionais e demais atores – procurou fornecer um mapa institucional que orienta a decomposição dos PVF e PVE. A partir dessa cartografia, buscou-se dialogar com elementos do desenho formal (regras, órgãos, fluxos) e itens de percepção que avaliam se, na prática, esses mecanismos são conhecidos, funcionam de forma clara e contribuem para uma governança efetiva do programa.

A dimensão do Monitoramento, por exemplo, é inspirada nos princípios da Nova Gestão Pública e está presente em inúmeros modelos usados por órgãos de controle e organismos multilaterais. No caso brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU), em diversas auditorias do MCMV (2012, 2018, 2022), aponta para deficiências na execução física, contratual e orçamentária das obras, reforçando a necessidade de avaliar esse aspecto de forma autônoma.

Outro exemplo são as dimensões de Controle e Transparência, Informação e Comunicação, as quais são fundamentais não apenas por sua centralidade normativa — prevista na Constituição Federal, na Lei de Acesso à Informação e no Estatuto da Cidade —, mas também porque a política habitacional é sensível ao escrutínio público. Essa dimensão permite avaliar se há condições reais de *accountability*, seja por meio de divulgação de dados, seja pela participação social estruturada em conselhos, audiências ou canais de denúncia.

Quadro 6 – Relação entre referencial teórico e operacionalização no modelo de avaliação

Bloco do referencial teórico	**Principais ideias / autores**	**Como é operacionalizado no modelo (PVF/PVE) e no questionário**
Governança pública	OCDE (2004); Rhodes (1996); Pierre & Peters (2000); Kooiman (2003); Decreto nº 9.203/2017; Pires & Gomide (2016); Raschendorfer & Roder Figueira (2024)	Fundamenta PVF como **Capital Social**, **Institucionalização**, **Controle** e **Sustentabilidade**. Gera itens sobre confiança mútua, participação decisória, clareza de normas e arenas, controle social, transparência, canais de denúncia, estabilidade da política, suficiência de recursos financeiros e de pessoal. PVF **Coordenação** e **Monitoramento**, especialmente os PVE sobre retomada de obras.
Teoria do Agente-Principal	Jensen & Meckling (1976); Eisenhardt (1989); Moe (1984); Epstein & O'Halloran (1999); Lynn et al. (2000); Osborne (2006)	Inspira itens relativos a **accountability**, **monitoramento** e **informação**: PVE sobre incentivos/sanções, prestação de contas, indicadores de acompanhamento, assimetrias de informação MCID–CAIXA e União–entes locais e clareza de mandatos e responsabilidades (PVF Informação, PVF Monitoramento, PVF Institucionalização).
Redes de políticas públicas	Calmon e Costa (2013); Schneider (2005); van Waarden (1992); Rhodes (1996); Klijn & Koppenjan (2016); Fleury (2007); Junqueira (2004)	Alimenta PVF **Atores**, **Capital Social** e **Coordenação**. Baseia PVE sobre capacidade de articulação e negociação entre atores, estrutura de poder na rede (concentrada/verticalizada vs. horizontal/colaborativa), natureza das relações, confiança, participação em decisões e existência de arranjos claros de cooperação entre União, estados, municípios, CAIXA e demais operadores.
Contextualização do MCMV na política habitacional brasileira	Rodrigues & Moreira (2016); Loureiro, Macário & Guerra (2015); Brasil (2010; 2023); BID (2020)	Serve de base para a **definição dos atores** incluídos na pesquisa (MCID, CAIXA, entes subnacionais, construtoras, entidades) e fundamenta PVF **Sustentabilidade Organizacional** e **Institucionalização**, em itens sobre impacto de mudanças de governo, continuidade de prioridades, clareza do desenho do programa e conhecimento das regras pelos operadores.
Governança, arranjos institucionais e rede de política pública no	Loureiro, Macário & Guerra (2015); Euclydes et al. (2022); Ferreira et al. (2019); Rabelo, Nunes & Silva Júnior. (2024)	Direciona PVF **Controle Social**, **Participação em melhorias** e **Atores**. Dá origem a itens sobre atuação do ConCidades/CT Habitação, oportunidades reais de participação de atores não estatais na melhoria das regras, grau de democracia/centralização do arranjo, exclusão/inclusão de

MCMV		movimentos e entidades, e natureza da influência de diferentes grupos na condução do MCMV. PVF **Coordenação** e **Monitoramento**, especialmente os PVE sobre retomada de obras
Estrutura de governança formal do MCMV (MCID, conselhos, fundos, CAIXA, entes subnacionais)	Constituição de 1988; Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); Lei nº 14.620/2023; Decreto nº 11.439/2023; Lei nº 8.677/1993 (FDS); Lei nº 11.124/2005 (FNHIS); normas do FAR; Lei nº 8.036/1990 (FGTS); Estatuto da CAIXA	Fornece a "cartografia institucional" usada para decompor o problema em PVF **Institucionalização**, **Informação**, **Coordenação** e **Atores**. Gera itens sobre clareza de normas e procedimentos, arenas decisórias, fluxos de informação MCID–CAIXA, canais formais de diálogo entre MCID e CAIXA, arranjos entre União–estados–municípios, bem como sobre como são percebidos os diferentes papéis (gestor do fundo vs. agente operador).

Elaborado pelo autor.

4.3.3 Coleta de dados

A pesquisa adotou estratégia de amostragem intencional estratificada por critérios, tendo em vista contemplar a diversidade institucional e funcional dos atores envolvidos na governança do MCMV. Foram definidos quatro estratos principais: (i) técnicos e gestores federais do Ministério das Cidades (MCID); (ii) técnicos e gestores da CAIXA (CAIXA); (iii) representantes de entes subnacionais (governos estaduais e municipais); e (iv) representantes do setor da construção civil e de entidades sociais organizadoras. Em cada estrato, identificaram-se, com apoio de interlocutores institucionais, atores diretamente envolvidos na operação do programa e, em particular, aqueles com experiência concreta em situações de paralisação e retomada de obras, por se considerar que tal experiência conferiria maior capacidade de avaliação dos itens à luz do conhecimento prático acumulado.

Na prospecção e contato com potenciais respondentes, buscou-se compor um conjunto heterogêneo quanto ao tempo de experiência, à posição hierárquica e à localização geográfica, de forma a ampliar a diversidade de perspectivas e a heterogeneidade institucional da amostra. No âmbito do MCID e da CAIXA, houve o cuidado de incluir diferentes áreas especializadas, abarcando unidades de formulação, coordenação e execução, de modo a incorporar visões situadas em distintos pontos da rede de governança. Para os propósitos deste estudo, essa diversidade de posições é mais relevante do que a obtenção de uma amostra aleatória de grande

porte, a qual, além de ser operacionalmente pouco factível, seria conceitualmente menos alinhada ao foco em governança em rede.

Foram expedidos 120 convites individuais, distribuídos da seguinte forma: 3 convites a entes públicos municipais, 10 a entes públicos estaduais, 36 a membros do setor da construção civil, 40 a empregados da CAIXA, 5 a representantes de entidades organizadoras e 26 a servidores do Ministério das Cidades. No período de aplicação, obtiveram-se 83 respostas válidas, o que corresponde a uma taxa global de resposta em torno de 69%. Os segmentos da construção civil, da CAIXA e do MCID apresentaram aproveitamento aproximado de 70% dos convites emitidos, ao passo que governos municipais e estaduais registraram taxas de resposta de 33% e 50%, respectivamente. Essa assimetria de participação entre estratos institucionais, e seus potenciais efeitos sobre os padrões de percepção captados, é examinada na subseção relativa às limitações da pesquisa.

A coleta de dados foi realizada por meio de questionário eletrônico, composto por 32 questões, das quais três dedicadas à caracterização do perfil do respondente e 29 relativas à avaliação da governança do programa, construídas a partir dos PVF e PVE descritos na seção metodológica. A aplicação ocorreu entre 16 de julho e 6 de outubro de 2025. Considerando o caráter exploratório do estudo e a natureza categórica das variáveis analisadas, o tamanho amostral alcançado mostra-se qualitativamente adequado à identificação de padrões associativos e estruturais, sem pretensão de inferência estatística para o universo de atores do MCMV.

Em estudos sobre governança de políticas públicas e redes interorganizacionais, é recorrente o emprego de amostragem intencional ou teórica, que privilegia a diversidade de perspectivas e de posições na rede em detrimento da representatividade estatística estrita (CALMON; COSTA, 2013; SCHNEIDER, 2005; YIN, 2003). Nessa perspectiva, o critério central de seleção não é a probabilidade uniforme de inclusão dos elementos da população, mas a cobertura de diferentes papéis e posições relevantes para o funcionamento da governança do programa. Tal opção é coerente com o objetivo exploratório e analítico do presente estudo, orientado à identificação de padrões de percepção e de dimensões de governança entre atores que efetivamente participam das arenas de decisão e implementação.

Por fim, após a manifestação de concordância individual em participar da pesquisa, foram observados os protocolos de ética em pesquisa, incluindo sigilo das informações, anonimização das respostas e uso exclusivo dos dados para fins acadêmicos, em conformidade com as

orientações do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Brasília.

5 RESULTADOS DA PESQUISA

A Análise de Correspondência Múltipla (MCA) foi adotada como técnica central de redução dimensional por operar diretamente sobre variáveis categóricas, nominais e ordinais, que constituem a totalidade da base empírica analisada. Diferentemente da Análise Fatorial Exploratória (AFE), que pressupõe variáveis contínuas e relações baseadas em covariâncias, a MCA é especificamente projetada para dados qualitativos, permitindo a identificação de estruturas latentes de associação entre categorias de resposta, sem impor pressupostos métricos indevidos (OLUGBARA et al., 2021; FUJIWARA; LIU, 2023).

Conforme descrito na seção 4.2, a MCA é uma técnica de redução de dimensionalidade apropriada para dados qualitativos (FUJIWARA; LIU, 2023; OLUGBARA et al., 2021) e, assim, cada fator extraído representa uma dimensão subjacente de percepção ou comportamento, sintetizando relações entre múltiplas variáveis nominais. Essas dimensões foram então integradas via MCDA, que pondera a importância relativa de cada fator (CINELLI et al., 2014). A combinação de MCA e MCDA produz um índice sintético comparável, obtido pela média ponderada dos escores fatoriais normalizados (0–1), representando o desempenho relativo de cada respondente.

As análises de MCA foram realizadas no software R, versão 4.5.1 (R CORE TEAM, 2025), com o ambiente RStudio, versão 2025.09.1+401 (POSIT SOFTWARE, 2025), utilizando os pacotes FactoMineR e factoextra, amplamente empregados para análise exploratória e visualização de estruturas fatoriais em bases categóricas. O método baseia-se na decomposição da inércia de uma matriz indicadora disjuntiva, produzindo dimensões ortogonais que maximizam a variância associativa entre categorias.

Os escores fatoriais individuais derivados da MCA foram utilizados como insumo para a etapa subsequente de MCDA. O procedimento foi conduzido com o apoio do pacote MCDA e de funções de normalização do pacote *scales*, permitindo a transformação dos escores fatoriais para o intervalo [0–1] por meio da normalização min–max. Em seguida, esses escores normalizados foram agregados por média ponderada, com pesos atribuídos às dimensões de acordo com sua

relevância no modelo avaliativo, resultando em um índice sintético comparável entre os respondentes.

A integração entre MCA e MCDA permite articular uma etapa exploratória, voltada à identificação de padrões latentes em dados categóricos, com uma etapa normativa de agregação multicritério. Esse procedimento preserva a natureza qualitativa das informações originais e evita inferências causais indevidas. O índice final, portanto, expressa o desempenho relativo dos respondentes nas dimensões de governança analisadas, fundamentando-se exclusivamente em associações observadas na base empírica.

Quanto ao resultado, em síntese, eles mostram que a avaliação geral acerca da governança do programa é positiva em aspectos como confiança entre atores, coordenação cooperativa e capacidade técnica-operacional. Por outro lado, aspectos como informações abertas, integração de sistemas, clareza de papéis e estabilidade administrativa são avaliados como frágeis e/ou passíveis de melhoria.

5.1 Principais fatores explicativos

Inicialmente, a partir das respostas colhidas, compiladas e analisadas, a aplicação da Análise de Correspondência Múltipla (MCA) revelou três dimensões latentes principais, responsáveis por 33,5% da variância total explicada.

A variância total é distribuída de forma decrescente entre a primeira dimensão (14,2%), a segunda (10,8%) e a terceira (8,5%). Os percentuais de inércia apresentados para as três dimensões da MCA (14,2%, 10,8% e 8,5%) referem-se à variância associativa global explicada por cada eixo, conforme a definição clássica da Análise de Correspondência Múltipla. Outros percentuais eventualmente mencionados ao longo do texto correspondem a métricas distintas, como contribuições relativas de variáveis ou valores normalizados, e não devem ser interpretados como inércia adicional ou variância explicada. Esse critério foi complementado pela análise da estabilidade das contribuições das categorias e pela coerência substantiva das dimensões extraídas, assegurando consistência estatística e interpretabilidade teórica. Tal nível de inércia é compatível com aplicações empíricas da Análise de Correspondência Múltipla (MCA) em contextos institucionais complexos (RAMÍREZ-VELÁSQUEZ et al., 2025), nos quais a elevada heterogeneidade categórica tende a diluir a variância explicada por cada eixo individual.

Categorias com baixa frequência absoluta, inferiores a aproximadamente 5% da amostra, foram mantidas na análise em função de sua relevância substantiva para a avaliação da governança. A inspeção das contribuições relativas e dos valores de *cos²* indicou que essas categorias exerceram influência marginal sobre a inércia global, não comprometendo a estabilidade nem a interpretabilidade da estrutura latente. Essa decisão está alinhada às recomendações da literatura metodológica, que enfatiza a importância de preservar categorias teoricamente relevantes mesmo quando pouco frequentes.

Cada fator sintetiza agrupamentos coerentes de variáveis categóricas, refletindo estruturas subjacentes de percepção entre os respondentes. O Fator 1 – Clareza e Confiança respondeu por 17,9% da variância total. As variáveis ("V") com maior peso (eta²) — V10, V15, V18 e V20 — concentram-se em aspectos de nitidez de papéis, regras e comunicação entre os atores institucionais, configurando uma dimensão ligada à transparência e previsibilidade das interações.

O Fator 2 – Participação e Cooperação, responsável por 9,7% da variância, apresentou maiores contribuições nas variáveis V12, V13, V16, V19 e V22. Essa dimensão expressa o grau de envolvimento e articulação entre os diferentes atores, traduzindo a força das relações interinstitucionais e a abertura à colaboração.

Por fim, o Fator 3 – Capacidade Operacional e Técnica explicou 5,9% da variância total, destacando-se pelas variáveis V14, V18 e V20. Essa dimensão relaciona-se à competência técnica, agilidade de execução e suporte dos mecanismos de gestão, refletindo a efetividade operacional dos processos analisados.

Os pesos atribuídos aos três fatores foram definidos pelo autor com base em dois critérios complementares. O primeiro correspondeu à proporção de variância explicada por cada dimensão na MCA, enquanto o segundo considerou a relevância substantiva das dimensões à luz da literatura sobre governança pública e análise institucional. Partiu-se do pressuposto de que fatores com maior poder explicativo e maior centralidade conceitual deveriam exercer influência mais significativa na composição do índice multicritério.

Dessa forma, estabeleceu-se, um decréscimo leve e proporcional entre os fatores: 0,40 para o Fator 1 – Clareza e Confiança, 0,35 para o Fator 2 – Participação e Cooperação e 0,25 para o Fator 3 – Capacidade Operacional e Técnica. Essa ponderação reflete a compreensão substantiva de que a clareza de papéis e a confiança institucional exercem influência estruturante

sobre os demais eixos, sem, contudo, desconsiderar a importância relativa das dimensões colaborativas e operacionais no desempenho global do sistema analisado.

Não foi realizada uma análise formal de sensibilidade dos pesos, o que é reconhecido como uma limitação metodológica. Ainda assim, essa decisão é considerada compatível com o caráter exploratório da base empírica e com os objetivos analíticos do estudo, cujo foco reside na construção de um índice sintético interpretável e teoricamente fundamentado. Em estudos futuros podem ser experimentados outras composições de pesos para que se avalie resultados e alternativas.

Quadro 7 - Variáveis, PVE e descritores

Variável	PVE	Descritor
1	Identificação geral	Instituição a qual pertence:
2		Cargo ou função atualmente exercida:
3		Tempo de experiência na área de Habitação
4	Confiança Mútua	Qual é o grau de confiança mútua entre os atores envolvidos no programa?
5	Participação no processo decisório	Qual é o grau de participação dos atores no processo da elaboração de normas e construção de soluções no Programa?
6	Accountability	Há sistemas apropriados e transparentes de prestação de contas das ações, projetos e programas para a rede de atores envolvidos no MCMV?
7	Accountability	O programa prevê incentivos/sanções para os atores que cumprem/descumprem as suas devidas responsabilidades?
8	Normas e Procedimentos	As regras do processo decisório e do funcionamento do programa são claras e conhecidas por todos os envolvidos?
9	Arenas Decisórias	Quanto aos espaços (formais ou informais) de deliberação, negociação e decisão do Programa, é possível afirmar que:
10	Divisão de Competências	As funções de cada ator no programa são claramente definidas e compreendidas por todos?
11	Sustentabilidade Organizacional	Você entende que a prioridade e as ações do Programa são/podem ser prejudicadas em função de eventuais trocas de Governo Federal?
12	Sustentabilidade Financeira	No geral, os recursos financeiros destinados atualmente para o Programa são suficientes para os atuais projetos?
13	Sustentabilidade de Recursos Humanos	Os recursos humanos existente nos atores responsáveis pela gestão e execução do programa (Ministério e CAIXA) são suficientes para executar as ações e atender às demandas do programa?

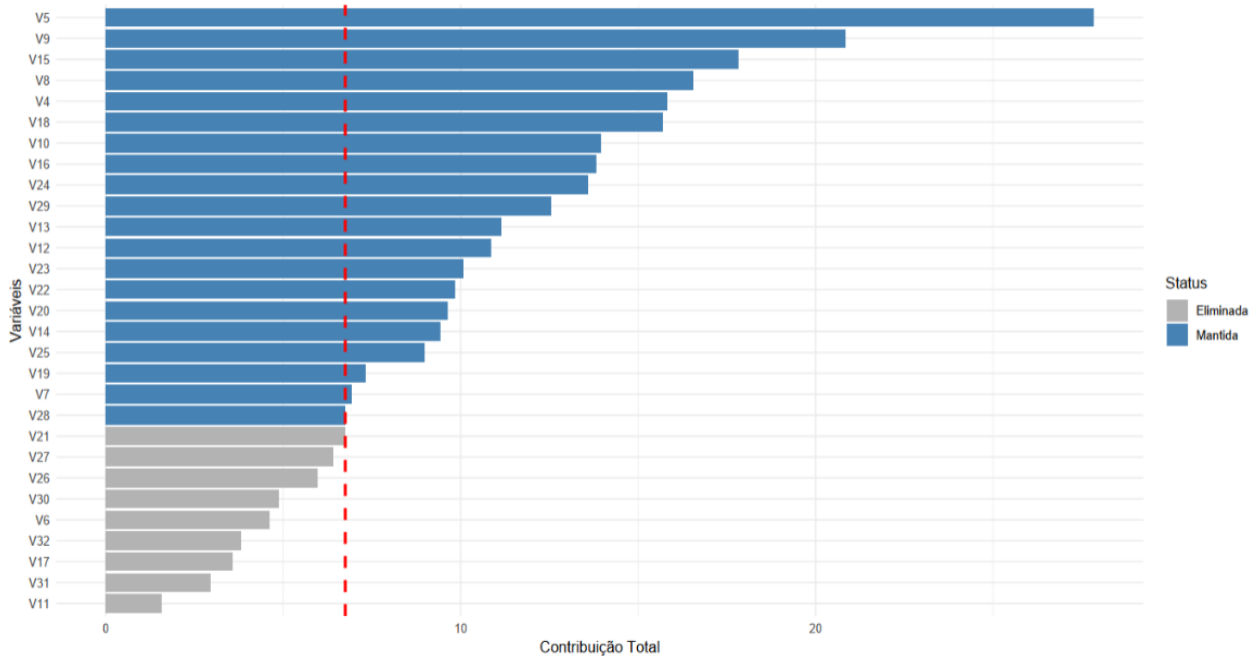
14	Controle Social	A instância de controle social do programa (CT Habitação-CONCIDADES) tem atuado de maneira adequada e efetiva no controle social?
15	Melhoria e Transparência dos processos	Existe um processo aberto e transparente, entre os atores envolvidos, de melhorias e aprimoramentos nas regras e dinâmicas do programa?
16	Melhoria e Transparência dos processos	Os atores não-estatais (Entidades e Empresas) envolvidos no Programa têm oportunidades reais de participação social e apontamento de melhorias na política?
17	Melhoria e Transparência dos processos	Existem canais ativos e confiáveis para denúncias e fiscalização por parte dos atores envolvidos no programa e por qualquer cidadão?
18	Capacidade de articulação	Os atores envolvidos no programa conseguem se articular e negociar questões e demandas de maneira efetiva e clara?
19	Distribuição de poder e Natureza da relação	Como você classificaria a estrutura de poder decisório e a natureza das relações na rede de atores envolvidos no programa?
20	Comunicação entre atores da rede	Existem canais e formatos efetivos de comunicação e feedback entre os atores do programa?
21	Comunicação para fora da rede	Os atores que participam do Programa são subsidiados com informações e materiais que lhes permitem realizar uma comunicação assertiva sobre o programa para o público externo?
22	Acesso/intercâmbio de informações	Os atores do programa possuem uma fonte confiável e direta de acesso a informações gerenciais para um efetivo acompanhamento das ações em geral?
23	Fluxo de informações MCID-CAIXA	Como ocorre o fluxo de informações entre CAIXA-MCID no programa?
24	Clareza de Arranjos	Existem arranjos claros de cooperação entre União, estados e municípios para a identificação e resolução de problemas e demandas em projetos/obras?
25	Processo claro e definido	Com o início do processo de retomada de uma obra paralisada, as etapas e processos necessários para análise/solução são claros e transparentes por parte do Ministério das Cidades e da CAIXA junto aos entes locais e construtoras?
26	Prazo de diagnóstico e solução	No seu universo de experiência, o diagnóstico, a construção da solução, a aprovação da retomada e a efetiva retomada de obras paralisadas tem ocorrido em um prazo adequado? (não generalize, coloque sua perspectiva particular)

27	Assistência federal adequada	O Ministério das Cidades e a CAIXA prestam suporte adequado aos atores locais no processo de construção da solução de retomada de obra
28	Canais e formatos de diálogo e solução	Existem canais e formatos de diálogo e solução entre Ministério das Cidades e CAIXA para a análise de situações e construção de soluções de obras paralisadas?
29	Acompanhamento de obras	No geral, as obras do programa possuem acompanhamento e execução financeira em nível satisfatório?
30	Obras paralisadas e retomadas	No caso das obras paralisadas e que já foram retomadas, há alguma diferença no regime de monitoramento da evolução das obras com relação às demais obras?
31	Indicadores críticos	O monitoramento das obras em andamento é verificado com indicadores adequados que permitem antecipar situações críticas, descumprimento de pactuações e possíveis indícios de atrasos ou paralisações?
32	Consulta em Sistema	Os atores envolvidos no programa contam com sistemas e fontes de informação adequadas para consultas acerca do andamento das obras?

Elaborado pelo autor.

Na Análise de Correspondência Múltipla, a contribuição de cada variável (ou eta²) indica o peso de cada variável na explicação da variância entre eixos, permitindo identificar quais delas discriminam melhor os grupos de observações. Isso ajuda a interpretar substantivamente cada fator, pois as variáveis de maior contribuição definem o seu sentido conceitual. O Gráfico 3 expressa a contribuição de cada uma das variáveis para o resultado do MCA:

Gráfico 03 - Contribuição das variáveis



Elaborado pelo autor.

Conforme o Gráfico 3, algumas variáveis possuem menor poder explicativo no que diz respeito à formação dos fatores. A linha vermelha tracejada indica o ponto de corte onde as variáveis explicam 70% da variância. Constam como as mais fracas: V21, V27, V26, V30, V6, V32, V17, V31 e V11.

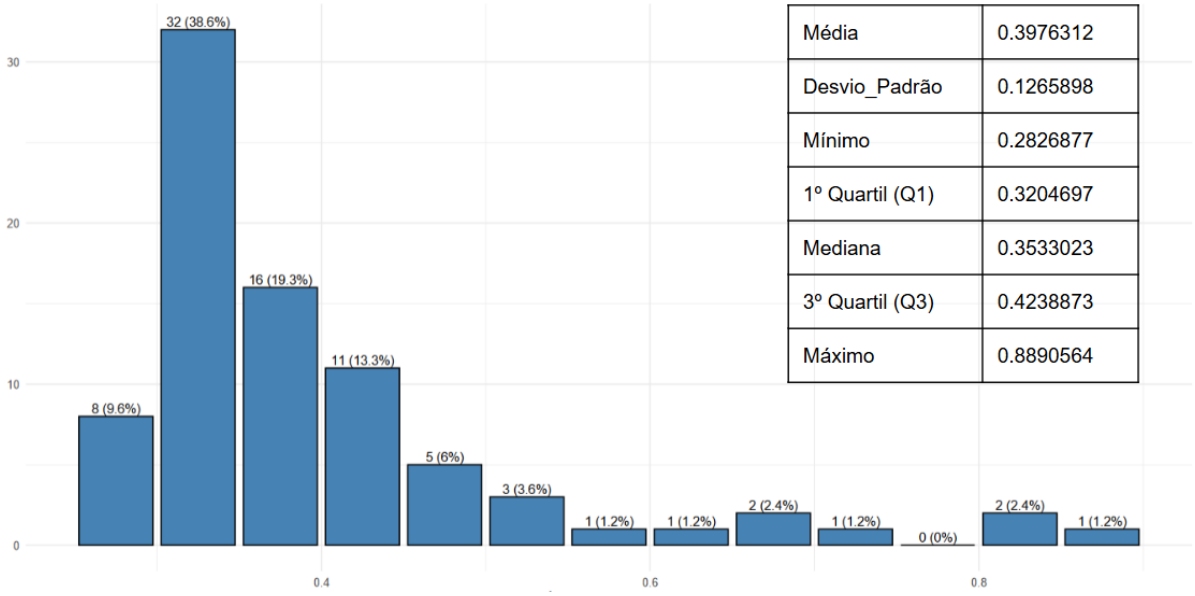
A análise dos grupos de variáveis revelou quatro níveis distintos de contribuição para a estrutura latente identificada pela MCA. Um primeiro grupo de altíssimo peso, composto por V5, V9, V15, V8 e V4, expressa o tema da governança colaborativa e confiança institucional, indicando que a coautoria nas decisões, a clareza de regras e a confiança entre os atores explicam a maior parte da variância observada.

Em seguida, o grupo de alto peso — V18, V10, V16, V29, V13 e V12 — associa-se à transparência e coordenação interna, ressaltando a importância da comunicação, da definição de papéis e da fluidez de informações nas redes do programa. O grupo intermediário, formado por V23, V22, V20, V14, V24, V25, V19, V7 e V28, reflete o eixo de controle social e fluxo de informação, reunindo itens que abordam articulação entre instituições e mecanismos de fiscalização, embora com menor poder discriminante. E, por fim, o grupo de baixo peso, que

inclui V21, V27, V26, V30, V6, V32, V17, V31 e V11, refere-se a aspectos operacionais e estabilidade institucional, abrangendo questões sobre retomada e monitoramento de obras, canais de denúncia e impactos de mudanças administrativas, os quais apresentaram baixa variabilidade entre os respondentes.

Convém destacar que o índice MCDA construído não deve ser interpretado como métrica normativa ou ranking absoluto de desempenho institucional. Trata-se de um instrumento experimental e analítico de síntese, voltado à comparação relativa de padrões de avaliação da governança no conjunto analisado, sendo sua principal utilidade a integração das dimensões identificadas e a facilitação da interpretação dos resultados.

Gráfico 04 - Distribuição do índice MCDA



Média	0.3976312
Desvio_Padrão	0.1265898
Mínimo	0.2826877
1º Quartil (Q1)	0.3204697
Mediana	0.3533023
3º Quartil (Q3)	0.4238873
Máximo	0.8890564

Elaborado pelo autor.

Conforme o Gráfico 4, a distribuição dos escores do índice MCDA, que vai de 0 a 1 no eixo horizontal, é assimétrica e concentra a maioria dos valores entre 0,28 e 0,45. O maior grupo (38,6%) situa-se nesse intervalo, seguido por 19,3% na faixa entre 0,35 e 0,45, e uma queda gradual nas classes superiores, sugerindo que poucos casos atingem notas mais altas de avaliação geral da governança do programa.

Em nosso estudo, para fins didáticos deve-se entender que uma maior média no índice de MCDA indica uma avaliação mais positiva dos quesitos analisados ou, em outras palavras, um

melhor desempenho no índice indica uma percepção mais positiva e de maior maturidade naquele item avaliado.

Vale destacar que os valores de tendência central reforçam essa concentração intermediária: média de 0,3976, mediana de 0,3533 e 1º e 3º quartis em 0,32 e 0,42, respectivamente. O desvio-padrão (0,1266) mostra moderada dispersão, enquanto o máximo (0,889) indica a presença de alguns casos de desempenho excepcional, embora raros (menos de 5%). Em conjunto, o gráfico e as estatísticas descritivas revelam uma distribuição levemente enviesada, típica de contextos em que a maioria das unidades apresenta níveis medianos de maturidade institucional e nível de criticidade, com poucas alcançando patamares altos.

5.2 Perfil dos respondentes

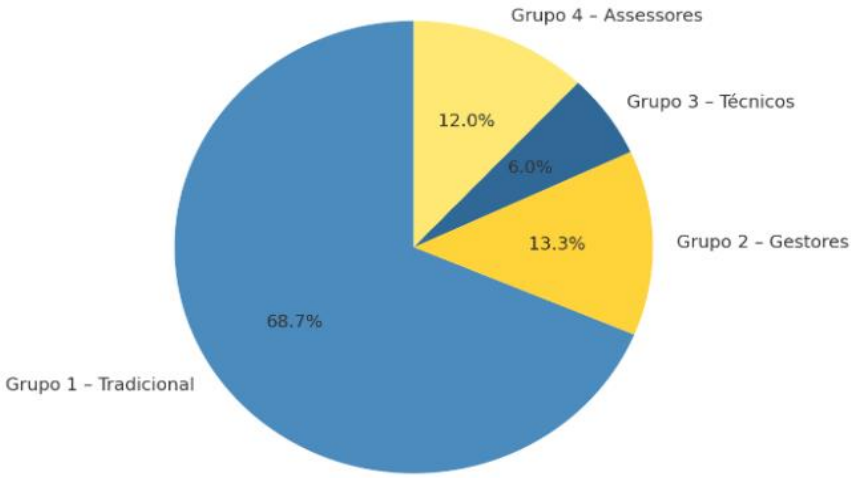
Para a identificação de perfis de respondentes, aplicou-se o algoritmo de agrupamento *K-Modes*, implementado no pacote *klaR* do *software R*, método indicado para bases compostas exclusivamente por variáveis categóricas. Diferentemente do *K-Means*, que pressupõe variáveis contínuas e utiliza distâncias euclidianas, o *K-Modes* opera por meio de medidas de dissimilaridade baseadas na coincidência categórica, atribuindo menor custo a observações com maior número de categorias compartilhadas (HUANG, 1998). O processo de otimização do algoritmo ocorre pela minimização iterativa do custo total de dissimilaridade, critério utilizado como condição de convergência da solução na base analisada.

O número de clusters foi definido considerando a natureza categórica da base empírica, composta por 83 casos institucionais, priorizando simultaneamente o menor custo global de dissimilaridade e a maior interpretabilidade substantiva dos agrupamentos. Foram estimadas soluções alternativas entre 3 e 6 *clusters*, avaliadas quanto à coerência analítica. A solução com 4 *clusters* apresentou o menor custo médio de dissimilaridade (≈ 12,4), além de perfis empiricamente distinguíveis e teoricamente interpretáveis, sendo, por essa razão, adotada como configuração final.

A similaridade média intra-grupo observada foi de aproximadamente 0,78, indicando boa coesão interna dos clusters e heterogeneidade satisfatória entre grupos, compatível com aplicações exploratórias do método em contextos institucionais complexos. Esses resultados indicam que o uso do *K-Modes* foi adequado para detectar padrões latentes de comportamento

institucional na base categórica analisada, produzindo uma segmentação consistente, estável e alinhada aos objetivos analíticos do estudo (CHARRAD et al., 2014; HUANG, 1998). O resultado final, representado no gráfico 5, mostra a Distribuição dos Perfis Identificados (n = 83).

Gráfico 05 - Distribuição dos perfis



Elaborado pelo autor

Tem-se que o Grupo 1 – "Tradicional" – reúne 57 participantes (68,7%), majoritariamente vinculados à Construção Civil (43,9%) e à CAIXA (40,4%), com predominância de cargos de direção (66,7%) e mais de dez anos de experiência (94,7%). Este grupo apresenta média de índice MCDA de 0,35 e posição média no ranking de 50,18, caracterizando-se, portanto, como um grupo sênior, de cargos mais elevados e com média no índice MCDA relativamente baixa. Essa média relativamente baixa indica um grau de avaliação crítica maior que outros grupos e notas provavelmente menores em aspectos bem avaliados por outros grupos. Deve-se destacar, para este grupo, o peso que membros do setor da Construção Civil possuem (43,9% dos respondentes neste grupo), considerando que são os atores que estão na ponta da execução das obras e, naturalmente, se deparam com dinâmicas reais e problemas que podem ter menos sensibilidade para outros grupos de atores, especialmente na esfera estatal.

O Grupo 2 – "Gestores" – compreende 11 respondentes (13,3%), com maior presença da Caixa Econômica (45,5%) e do Ministério das Cidades (36,4%). Todos têm mais de dez anos de experiência, exercendo principalmente funções de direção (63,6%). Possui índice médio de 0,66 e ranking médio de 7,0, sendo o grupo com maior capacidade decisória e melhor avaliação acerca

da governança geral do programa.

O Grupo 3 – "Técnicos" – é formado por 5 respondentes (6%), todos servidores estaduais (60%) ou do Ministério das Cidades (40%), com 1 a 5 anos de experiência e atuação exclusivamente técnica (100%). O índice médio (0,43) e o ranking (23,2) indicam uma avaliação intermediária do programa, com alguns componentes em maior nível de crítica ou menor avaliação, o que pode ser associado a um nível mais técnico em que problemas da linha de frente e da operação podem se revelar mais sensíveis.

Por fim, o Grupo 4 – "Assessores" –, com 10 respondentes (12%), tem predominância do Ministério das Cidades (90%), sendo 80% em funções de assessoramento. A experiência é relativamente baixa (metade com até 5 anos), e o índice MCDA médio de 0,36 reflete uma avaliação da governança do programa com tendência baixa a média, o que pode ser associado a uma convivência mais recente com o programa e seus novos desafios e também a uma percepção menos apegada ao histórico do programa.

5.3 Padrões decisórios

As árvores de decisão foram empregadas para compreender quais variáveis mais influenciam o Índice MCDA, definido como variável-alvo por representar a avaliação da governança do programa por parte dos respondentes. As árvores de decisão foram geradas com o *rpart* e visualizadas com o *rpart.plot*, possibilitando identificar divisões lógicas entre grupos de respostas.

Dessa forma, cada variável da base foi tratada como fator categórico, e o modelo foi treinado na forma *índice_MCDA ~ todas as outras variáveis*, o que permitiu identificar padrões explicativos e preditivos. O algoritmo dividiu os dados em regras lógicas do tipo "se... então...", utilizando o ganho de informação como critério para selecionar as divisões mais relevantes (HASTIE; TIBSHIRANI; FRIEDMAN, 2021).

No presente estudo, as árvores de decisão foram empregadas com finalidade exploratória e interpretativa, buscando identificar quais variáveis da base estão mais fortemente associadas ao Índice MCDA, definido como variável-alvo por sintetizar o desempenho institucional agregado. Todas as variáveis explicativas foram tratadas como fatores categóricos, e o modelo foi estimado na forma *índice_MCDA ~ demais variáveis*, permitindo mapear padrões explicativos sem

pretensão de inferência causal estrita.

A árvore de decisão utilizou o ganho de informação como critério de divisão, selecionando, a cada nó, a variável que maximiza a redução de impureza na base analisada. Não foi aplicada poda (*pruning*), opção metodológica deliberada em razão do caráter exploratório da análise e do tamanho moderado da base categórica, composta por 83 casos. A convergência do modelo ocorreu pela maximização local do ganho informacional, resultando em uma estrutura suficientemente detalhada para fins interpretativos, ainda que não otimizada para generalização fora da amostra.

Os resultados indicam um modelo hierárquico e visualmente interpretável, que evidencia como diferentes combinações de respostas se associam a níveis distintos do índice MCDA. A árvore revelou dois perfis principais de respondentes, correspondentes às classes 1 (*"Não"*) e 2 (*"Sim"*), com predominância global da classe 2 (≈54%). A variável V31 emergiu como divisor principal do modelo, atuando como ponto inicial de segmentação.

Quando V31 = "Não", observa-se forte tendência à classe 1 de V32, caracterizando um grupo mais homogêneo e associado a níveis mais baixos de desempenho institucional. Nesse ramo, as variáveis V5 e V11 surgem como divisores secundários, refinando o perfil sem alterar a predominância da classe 1, o que sugere coerência interna nesse padrão institucional. Em contraste, quando V31 = "Sim", a árvore indica que V24 constitui o principal fator subsequente; valores elevados dessa variável estão fortemente associados à classe 2 de V32 (≈88%), delineando um grupo com maior clareza organizacional e capacidade operacional.

Quadro 8 – Síntese dos Resultados da Árvore de Decisão

Variável	**Descritor**	**Papel na Árvore**	**Efeito Observado**	**Classe Predominante em V32**	**Interpretação**
V31	O monitoramento das obras em andamento é verificado com indicadores adequados que permitem antecipar situações críticas, descumprimento de pactuações e possíveis	Principal divisor	Quando "Não", separa fortemente a classe 1	Classe 1 = NÃO	Indicador-chave de divisão entre baixo e alto desempenho

	indícios de atrasos ou paralisações?				
V5	Qual é o grau de participação dos atores no processo da elaboração de normas e construção de soluções no Programa?	Refinador do ramo V31=1	Mantém predominância da classe 1	Classe 1 = NÃO	Reforça padrão de respostas negativas
V11	Você entende que a prioridade e as ações do Programa são/podem ser prejudicadas em função de eventuais trocas de Governo Federal?	Refinador secundário	Complementa a separação dentro de V31=1	Classe 1 = NÃO	Indica consistência interna do grupo
V24	Existem arranjos claros de cooperação entre União, estados e municípios para a identificação e resolução de problemas e demandas em projetos/obras?	Divisor do ramo V31=2	Valores altos → 88% na classe 2	Classe 2 = SIM	Diferencia respondentes com alto desempenho

Em síntese, o modelo identifica duas trajetórias principais:

1. V31 = Não → V5/V11 → grupo com avaliações mais conservadoras e críticas, de classe 1.

2. V31 = Sim → V24 alta → grupo com avaliações mais positivas e visão engajada, de classe 2.

A hierarquia de importância (V31 > V24 > V5 > V11) demonstra que o padrão de respostas nessas quatro variáveis explica grande parte da variação no índice MCDA, permitindo distinguir com clareza os perfis de nível de avaliação da governança do programa.

5.4 Mineração de Regras

A mineração de regras de associação foi implementada com os pacotes *arules* e *arulesViz*, responsáveis por detectar padrões coocorrentes do tipo *"se... então..."*. Esse método busca padrões frequentes em bases de respostas, tratando cada respondente como um conjunto de escolhas / características. O algoritmo procura combinações que ocorrem juntas e as expressa como regras do tipo "SE X e Y ENTÃO Z", úteis para descobrir comportamentos típicos e segmentações interpretáveis.

As regras são avaliadas por três medidas: suporte (proporção de casos que seguem o padrão), confiança (probabilidade de o consequente ocorrer dado o antecedente) e *lift* (força da ligação; se >1 indica associação acima do acaso). Assim, regras com alto *lift* e bom suporte tendem a ser as mais informativas para análise substantiva e para geração de hipóteses. Em pesquisas aplicadas, a Mineração de Regras de Associação (ARM) é empregada para explicar relações entre respostas, construir perfis de coocorrência e apoiar decisões de política/gestão devido à clareza e auditabilidade das regras extraídas. (ZAKI; MEIRA JR., 2020; MOLNAR, 2022).

A mineração de regras de associação revelou um conjunto de padrões consistentes e altamente estáveis na base de dados, todos conduzindo ao mesmo resultado: V32 = "Sim" (*Os atores envolvidos no programa contam com sistemas e fontes de informação adequadas para consultas acerca do andamento das obras?*"). Todas as regras apresentaram confiança igual a 1, o que significa que, sempre que as condições do antecedente ocorrem, o consequente se confirma sem exceção. O valor de lift (1,84) indica que essas combinações tornam **a** ocorrência de V32="Sim" quase duas vezes mais provável do que o acaso, demonstrando uma associação robusta e não aleatória.

O suporte das regras variou entre 10% e 17%, evidenciando que os padrões encontrados não são raros, estando presentes em uma parcela expressiva da amostra. Dentre as variáveis explicativas, V23 — *"O fluxo de informação é realizado de forma totalmente dinâmica e periódica, já que os sistemas informacionais do programa são integrados"* — destacou-se como o antecedente mais recorrente, aparecendo em 11 das 20 regras, o que a torna o melhor preditor de V32="Sim".

Outras variáveis que reforçam a associação incluem: V14, V25, V27, V31 e V12,

relacionadas a integração institucional, clareza de etapas, suporte técnico e adequação de recursos. Os grupos típicos que levam ao resultado positivo são, por exemplo: *(V23 e V25)*, *(V23 e V27)*, *(V23 e V31)* e *(V14 e V23)*.

Não foram observados conflitos entre regras, indicando alta coerência interna e estabilidade da classe 2 (V32=”Sim”). Em termos substantivos, esse grupo representa um perfil coeso e funcional, caracterizado por níveis intermediários de respostas em variáveis centrais de coordenação, informação e clareza procedimental, refletindo uma avaliação de que há maturidade institucional e integração operacional na governança do programa.

Por fim, importa esclarecer a situação de determinadas variáveis que aparecem com baixa contribuição no espaço fatorial da MCA mas alta relevância na árvore e nas regras. Essa diferença se explica pela natureza dos métodos: a MCA enfatiza estrutura global de variância e proximidade no espaço multidimensional, ao passo que a árvore e as regras capturam relações condicionais e padrões locais de diferenciação.

Assim, uma variável pode não “mover” fortemente a estrutura global do espaço fatorial e, ainda assim, operar como divisor decisivo em caminhos específicos do processo avaliativo — especialmente quando funciona como condição-gatilho para avaliações mais altas. Essa leitura é compatível com a compreensão de governança como fenômeno multidimensional, em que fatores podem atuar como condições necessárias ou catalisadores, sem necessariamente serem os que mais explicam a variância global.

5.5 Escores dos tipos de respondentes

A partir da aplicação dos questionários, convém destacar os resultados segmentados por tipo de instituição/setor respondente bem como pelo cargo e tempo de experiência. Inicialmente, é necessário destacar a escala de classificação para interpretação dos resultados, conforme quadro a seguir. As respostas foram substituídas desta forma: Ótimo = 2; Bom = 1; Neutro = 0 e Ruim = -1.

Quadro 9 – Códigos e Escalas para interpretação dos resultados

Variável	Escala e interpretação

4	N4=100% **(ÓTIMO)**; N3=75% (Bom); N2=50% (Neutro); N1<50% **(RUIM)**
5	N4=Todos **(ÓTIMO)**; N3=Mais da metade (Bom); N2=Menos da metade (Neutro); N1=Poucos **(RUIM)**
6	N2=Sim **(Bom)**; N1=Não **(Neutro)**
7	N2=Sim **(Bom)**; N1=Não **(Neutro)**
8	N3=Todos **(ÓTIMO)**; N2=Mais da metade (Bom); N1=Menos da metade **(Neutro)**
9	N3=Claras **(ÓTIMO)**; N2=Parcialmente claras (Bom); N1=Não claras **(RUIM)**
10	N4=Total **(ÓTIMO)**; N3=Maioria (Bom); N2=Menor parte (Neutro); N1=Não definidas **(RUIM)**
11	N3 =Sim, são prejudicadas **(Ótimo)**; N2 = Parcialmente prejudicadas (Bom); N1 = não são prejudicadas **(Neutro)**
12	N4=Totalmente suficientes **(ÓTIMO)**; N3=Boa parte (Bom); N2=Parcial (Neutro); N1=Insuficientes **(RUIM)**
13	N3=Totalmente suficientes **(Bom)**; N2=Parcial (Neutro); N1=Insuficientes **(RUIM)**
14	N3=Adequada **(Bom)**; N2=Aquém porém com condições (Bom); N1=Aquém sem condições **(Neutro)**
15	N3=Sim **(Bom)**; N2=Parcial (Neutro); N1=Não **(Ruim)**
16	N3=Sim **(Bom)**; N2=Pontuais (Neutro); N1=Não **(RUIM)**
17	N2=Sim **(Bom)**; N1=Não **(Neutro)**
18	N3=Todos **(Bom)**; N2=Mais da metade (Neutro); N1=Poucos **(Ruim)**
19	N3= **(Ótimo)**; N2=Mais da metade (Bom); N1=Poucos **(Neutro)**
20	N3=Efetiva **(Bom)**; N2=Incipiente (Neutro); N1=Não existe **(RUIM)**
21	N3=Sim **(Bom)**; N2=Pontual(Neutro); N1=Não **(RUIM)**
22	N3=Sim **(Bom)**; N2=Desconhece (Neutro); N1=Não há acesso **(RUIM)**
23	N3=Dinâmico integrado **(Bom)**; N2=Dinâmico sem integração (Neutro); N1=Não dinâmico **(RUIM)**

24	N3=Sim e claros **(Bom)**; N2=Sim mas pouco claros (Neutro); N1=Não **(RUIM)**
25	N3=Claras **(Bom)**; N2=Relativas (Neutro); N1=Não claras **(RUIM)**
26	N4=Sempre adequado **(ÓTIMO)**; N3=Maioria das vezes (Bom); N2=Longo (Neutro); N1=Sempre longo **(RUIM)**
27	N3=Sim **(Bom)**; N2=Irregular (Neutro); N1=Não **(RUIM)**
28	N3=Instituídos e efetivos **(Bom)**; N2=Fracos (Neutro); N1=Não existem **(RUIM)**
29	N3=Totalmente satisfatório **(Bom)**; N2=Mediano (Neutro); N1=Insatisfatório **(RUIM)**
30	N2=Sim **(Bom)**; N1=Não **(Neutro)**
31	N2=Sim **(Bom)**; N1=Não **(Neutro)**
32	N2=Sim **(Bom)**; N1=Não **(Neutro)**

Elaborado pelo autor.

Em sequência, a soma agregada das respostas permitiria um escore máximo no valor de 38 pontos. A partir do Quadro 10, tem-se a tabela da estatística descritiva dos escores observados.

Quadro 10 – Valores agregados obtidos

Estatística	Valor
N	83
Média	16.8
Mediana	18
Desvio-padrão	9.21
Mínimo	-3
Máximo	34
1º Quartil (Q1)	10

3º Quartil (Q3)	24

Elaborado pelo autor.

A seguir, tem-se o Quadro 11, com uma tabela única dos 29 itens ordenados por escore percentual e com a pontuação obtida pela somatória dos 83 respondentes em cada uma das 29 perguntas.

Quadro 11 – Valores agregados obtidos

Item	Somatória	% de pontuação	Mín	Máx
1	105	63.9	-83	166
2	75	45.2	-83	166
3	61	73.5	0	3
4	58	69.9	0	83
5	91	54.8	0	166
6	37	22.3	-83	166
7	99	59.6	-83	166
8	128	77.1	0	166
9	67	40.4	-83	166
10	-19	-22.9	-83	83
11	8	9.6	0	83
12	27	32.5	-83	83
13	43	51.8	-83	83
14	66	10.8	0	83
15	9	79.5	-83	83
16	103	62.0	0	166
17	40	48.2	-83	83
18	46	55.4	-83	83
19	25	30.1	-83	83
20	4	4.8	-83	83
21	0	0.0	-83	83
22	23	27.7	-83	83

23	17	10.2	-83	166
24	46	55.4	-83	83
25	48	57.8	-83	83
26	41	49.4	-83	83
27	42	50.6	0	83
28	61	73.5	0	83
29	45	54.2	0	83

Elaborado pelo autor.

Ao filtrar as respostas por tipo de instituição/setor, as respostas revelaram que a menor média e, portante, uma avaliação mais crítica, foi dada pelo Ministério das Cidades e as maiores médias foram dadas pelos Governos Municipal e Estadual, conforme Quadro 12.

Quadro 12 – Resultados por tipo de instituição/setor

Instituições/Setor	**Casos**	**Médias**	**Desvio-padrão**
Governo Municipal	1	23.000000	NA
Governo Estadual	5	22.200000	10.616026
Setor da Construção Civil	25	19.280000	8.428721
CAIXA	28	16.678571	10.018699
Entidades Organizadoras ou Representativas	5	15.800000	10.256705
Ministério das Cidades	19	12.315789	7.211508

Elaborado pelo autor.

Sob a ótica dos cargos dos respondentes, os resultados mostram que a maior média de avaliação coube aos cargos de direção, seguido pelos cargos técnicos e, por último, com a menor média, os cargos de assessoramento. Cabe pontuar que o grupo com o maior desvio-padrão também foi o de cargos de direção. Observe-se os resultados no Quadro 13.

Quadro 13 – Resultados por tipo de cargo

Tipo de Cargo	Casos	Médias	Desvio-Padrão
Direção	47	17.5745	9.8417
Técnico	26	16.3846	8.8276
Assessoramento	10	14.4000	7.1056

Elaborado pelo autor.

Ao se constatar os resultados na perspectiva do tempo de experiência no assunto habitacional, os resultados apontam para uma maior média de avaliação, e maior desvio-padrão, no grupo com experiência entre 5 e 10 anos; este grupo, inclusive, com um desvio-padrão maior que os outros. Os outros dois grupos tiveram médias similares.

Quadro 14 – Resultados por tempo de experiência

Tempo de experiência	Casos	Médias	Desvio-Padrão
Entre 5 e 10 anos	5	21.0000	9.9499
Mais de 10 anos	67	16.5821	9.5030
Entre 1 e 5 anos	11	16.3636	7.0608

Elaborado pelo autor.

5.6 Escores por tipo de Ponto de Vista Fundamental (PVF)

Nesta subseção, descrever-se-á o resultado direto e descritivo dos respondentes a partir de cada PVF. Com isso, será possível avaliar quais fatores tiveram, globalmente, avaliações mais positivas ou negativas. Nesta descrição serão avaliados os resultados pelo percentual da nota obtida levando em conta o valor máximo que cada variável poderia assumir.

5.6.1 Capital Social

O PVF do Capital Social foi subdivido em 3 PVE: Confiança Mútua, Participação no processo decisório e Accountability. O *grau de confiança mútua* entre os atores, elemento-chave

para a dinâmica da rede de política pública e sua governança, foi avaliado, no geral, positivamente, sendo uma das três maiores notas do questionário, chegando a 63% da pontuação máxima possível a ser obtida.

A *participação no processo decisório* teve uma avaliação em patamar médio, com pontuação no patamar de 45,2% da possível nota máxima.

No quesito da *accountability*, o PVE foi dividido em duas questões. No quesito referente à existência de sistemas apropriados e transparentes de prestação de contas das ações, projetos e programas para a rede de atores envolvidos no MCMV, o nível de resposta foi alto, ficando entre as 4 maiores notas, com 73,5% da pontuação máxima possível.

Já no quesito referente à existência de incentivos/sanções para os atores que cumprem/descumprem as suas devidas responsabilidades, as respostas somaram um resultado similar ao da PVE anterior, igualmente positivo.

5.6.2 Institucionalização

O PVF da Institucionalização também foi subdividido em 3 PVE: Normas e Procedimentos, Arenas Decisórias e Divisão de Competências.

Acerca da clareza das normas do processo decisório e do funcionamento do programa, o escore chegou ao patamar de 54% da pontuação máxima possível, indicando um patamar médio de avaliação.

Em relação ao questionamento se existem espaços de tomada de decisão e consulta bem demarcados e se existe uma sistematização e periodicidade razoável de encontros entre os atores responsáveis pela gestão do programa, a avaliação pode ser considerada baixa/negativa, pois apenas 22,3% da nota máxima possível foi alcançada.

Enfim, a pergunta sobre se as funções de cada ator no programa são claramente definidas e compreendidas por todos teve como resposta geral indicações majoritariamente positivas, com 59,6% do patamar máximo de avaliação.

5.6.3 Sustentabilidade

O PVF da Sustentabilidade foi dividido em três partes: Sustentabilidade Organizacional, Sustentabilidade Financeira e Sustentabilidade de Recursos Humanos.

O questionamento acerca da possibilidade de que a prioridade e as ações do programa podem ser prejudicadas em função da troca de governos teve como entendimento majoritário, no patamar de 77% da nota máxima – sendo esta a segunda maior nota de todas as questões – a ratificação de que mudanças políticas podem ser prejudiciais.

Na sequência, ao se perguntar sobre se os recursos financeiros destinados atualmente para o programa são suficientes para os atuais projetos, a posição mais ampla foi no sentido de que os recursos não são suficientes, com 40,4% da nota máxima sendo obtida neste quesito.

Finalizando este PVF, a última pergunta foi se os recursos humanos existentes nos atores responsáveis pela gestão e execução do programa (Ministério e CAIXA) são suficientes para executar as ações e atender às demandas do programa, para o que a resposta consolidada foi de que os recursos humanos não são suficientes. Este quesito obteve a nota mais baixa de todo o questionário, sendo a única com variação percentual negativa perante a nota máxima possível.

5.6.4 Controle

No PVF Controle, foram designados dois PVE, Controle Social e Melhoria e Transparência dos processos, sendo que este último PVE foi subdividido em outros três PVEs.

No quesito do controle social, perguntou-se se o CT Habitação-CONCIDADES tem atuado de maneira adequada e efetiva no controle social. A resposta global foi uma avaliação baixa quanto ao quesito, com 9,6% da nota máxima possível.

No aspecto da Melhoria e Transparência, a primeira pergunta foi sobre a existência de um processo aberto e transparente, entre os atores envolvidos, de melhorias e aprimoramentos nas regras e dinâmicas do programa. Quanto a isso, o escore global alcançou 32,5% do máximo possível, abaixo do patamar médio de respostas.

Ao se questionar se os atores não-estatais envolvidos têm oportunidades reais de participação social e apontamento de melhorias na política, a resposta alcançou 51,8% do patamar máximo e uma posição média perante as demais questões.

Por fim, a terceira pergunta foi se existem canais ativos e confiáveis para denúncias e fiscalização por parte dos atores envolvidos no programa e por qualquer cidadão. Neste ponto, a resposta geral chegou ao nível de 79,5% da nota máxima, sendo este o maior escore entre todas as perguntas realizadas.

5.6.5 Atores

O PVF Atores foi dividido em duas partes: Capacidade de articulação e Distribuição de poder e Natureza da relação. No primeiro item, questionados sobre se os atores envolvidos no programa conseguem se articular e negociar questões e demandas de maneira efetiva e clara, a resposta se consolidou no nível de 10,8% de nota máxima possível, ficando este entre as 6 menores avaliações realizadas entre as questões.

Já no segundo quesito foi questionada como se classificaria a estrutura de poder decisório e a natureza das relações dentro da rede de atores envolvidos no programa. Sobre esse item, a classificação foi 62%, corroborando a afirmação de que o poder decisório é concentrado em poucos atores e há uma natureza de relações que oscila entre a verticalização e a horizontalização.

5.6.6 Comunicação

O PVF Comunicação foi abordado em duas partes: a comunicação entre os atores da rede e a comunicação para fora da rede de atores.

No primeiro item, a questão foi sobre a existência de canais e formatos efetivos de comunicação e feedback entre os atores do programa, para o que a consideração dos respondentes alcançou 48,2% do patamar máximo.

Já no segundo item, o questionamento foi se os atores do programa são subsidiados com informações e materiais que lhes permite realizar uma comunicação assertiva sobre o programa para o público externo. A resposta consolidada chegou ao patamar de 55,4% da nota máxima possível, situando-se no patamar médio das demais notas.

5.6.7 Informação

O PVF Informação teve dois itens de avaliação por parte dos respondentes: i) Acesso/intercâmbio de informações e ii) Fluxo de informações MCID-CAIXA.

No primeiro aspecto avaliado, a pergunta foi se os atores do programa possuem uma fonte

confiável e direta de acesso a informações gerenciais para um efetivo acompanhamento das ações em geral. Neste ponto, a resposta alcançou 30,1% do máximo possível, situando-se entre as 10 menores notas do questionário.

Já no segundo aspecto, a questão foi acerca de como é realizado o fluxo de informações entre CAIXA-MCID no funcionamento do programa e a resposta consolidada chegou a 4,8% da nota máxima possível (a 3ª menor avaliação do questionário), correspondendo de forma mais próxima à avaliação, conforme consta no questionário, de que o fluxo de informação não é realizado de forma dinâmica e periódica e os sistemas informacionais do programa não são integrados.

5.6.8 Coordenação

No PVF Coordenação, o PVE questionou sobre a capacidade coordenativa de soluções. Pela complexidade e interesse de maior aprofundamento no tema, este PVE foi dividido em 5 subitens: Clareza de arranjos entre entes federativos, processo claro e definido, prazo de diagnóstico e solução, assistência federal adequada e a existência de canais entre Ministério e CAIXA para construção de soluções.

A primeira pergunta foi se existem arranjos claros de cooperação entre União, estados e municípios para a identificação e resolução de problemas e demandas. O retorno dado foi quase que completamente negativo e a resposta agregada ficou no patamar de 0% do máximo possível, ocupando a pior avaliação no questionário aplicado.

A pergunta seguinte procurou questionar se, a partir do início do processo de retomada de uma obra paralisada, as etapas e processos necessários para análise/solução seriam claros e transparentes por parte do Ministério das Cidades e da CAIXA junto aos entes locais e construtoras. A resposta agregada indicou 27,7% do potencial de avaliação positiva para esse quesito.

Na terceira questão, o foco foi averiguar se, no universo de experiência do respondente, o diagnóstico, a construção da solução, a aprovação da retomada e a efetiva retomada de obras paralisadas tem ocorrido ou ocorreu em um prazo adequado. Nessa questão, o escore chegou a 10,2% da nota máxima possível, indicando avaliação baixa/negativa no item.

A quarta questão abordou se ministério das cidades e CAIXA prestam suporte adequado

aos atores locais no processo de construção da solução de retomada de obra. Aqui, a avaliação foi de 55,4% do máximo possível, indicando a existência de prestação de assistência técnica para a construção conjunta da solução.

Por fim, a última questão deste PVF foi acerca da existência de canais e formatos de diálogo e solução entre Ministério das Cidades e CAIXA para a análise de situações e construção de soluções de obras paralisadas. Nesta seara, o nível da avaliação chegou a 57,8% do potencial total, fortalecendo a percepção de que existem canais e formatos instituídos e efetivos para a continuidade do processo de retomadas.

5.6.9 Monitoramento

No último PVF avaliado, o de Monitoramento de Obras, a PVE Gestão da Execução de Obra também foi subdividida em quatro itens de avaliação: Acompanhamento de obras, Obras paralisadas e retomadas, Indicadores críticos e Consulta em Sistema.

O primeiro quesito foi se, na avaliação dos respondentes, as obras possuem acompanhamento e execução financeira em nível satisfatório, sobre o que foi respondido em um nível de 49,4% da nota máxima possível.

O segundo quesito questionou mais especificamente se, no caso das obras paralisadas e que já foram retomadas, o regime de monitoramento da evolução das obras é diferenciado tendo em vista ser uma obra com histórico de paralisação. Sobre isso, as respostas apontaram para 50,6% de avaliação perante o total possível.

O terceiro item procurou verificar se, na avaliação dos respondentes, o monitoramento das obras em andamento é verificado com indicadores adequados que permitem antecipar situações críticas, descumprimento de pactuações e possíveis indícios de atrasos ou paralisações. Para esse item, a avalição foi majoritariamente positiva, alcançando 73,5% do potencial máximo.

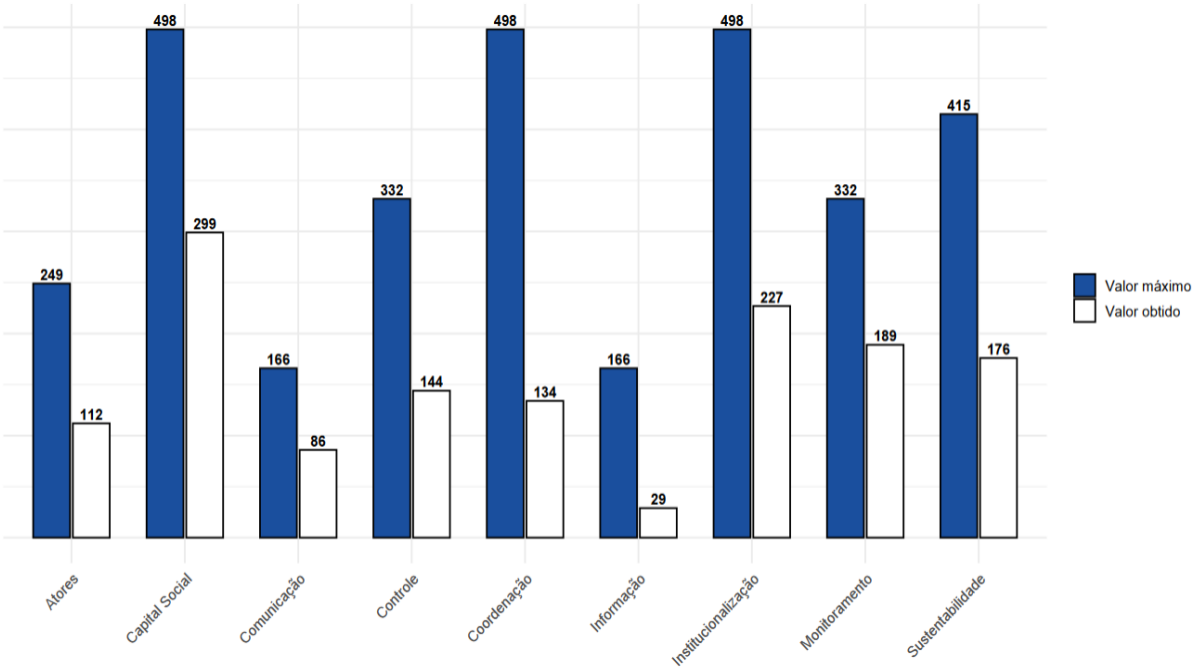
O último item de avaliação perguntou se atores envolvidos no programa contam com sistemas e fontes de informação adequadas para consultas acerca do andamento das obras. Neste tópico, a resposta alcançou um patamar médio de 54,2% da nota máxima possível.

5.6.10 Síntese dos resultados

Ao se agregar os PVF em grupos, conforme o gráfico 06, e se comparar os valores obtidos

e os valores máximos possíveis, é possível sintetizar categorias como “Coordenação” e “Informação” apresentaram resultados menos positivos. Enquanto categorias como “Capital Social” e “Monitoramento” performaram de maneira mais positiva.

Gráfico 06 - Valores obtidos e máximos por PVF



Elaborado pelo autor.

Quadro 15 - Nota e percentual por categoria/PVF

Categoria	Valor obtido	Valor máximo	Percentual (%)
Capital Social	299	498	**60,04%**
Monitoramento	189	332	**56,93%**
Comunicação	86	166	**51,81%**
Atores	112	249	**44,98%**
Controle	144	332	**43,37%**
Sustentabilidade	176	415	**42,41%**

Institucionalização	227	498	**45,58%**
Coordenação	134	498	**26,91%**
Informação	29	166	**17,47%**

Elaborado pelo autor.

Em síntese, a análise dos nove PVF revela um panorama heterogêneo da governança do MCMV. De um lado, as dimensões de Capital Social (60,04%) e Monitoramento (56,93%) apresentaram os patamares mais elevados de avaliação, indicando que os respondentes reconhecem a existência de relações de confiança entre os atores e de mecanismos de acompanhamento das obras, ainda que com margens significativas de aprimoramento. De outro, as dimensões de Informação (17,47%) e Coordenação (26,91%) registraram os resultados mais críticos, sinalizando fragilidades estruturais nos fluxos de informação entre os entes envolvidos e na articulação interorganizacional do programa. As demais categorias — Comunicação (51,81%), Atores (44,98%), Controle (43,37%), Sustentabilidade (42,41%) e Institucionalização (45,58%) — situaram-se em faixa intermediária, corroborando uma percepção geral de governança funcional, porém distante de patamares de excelência. Esses achados, consolidados pelo índice MCDA e pelas associações identificadas na Análise de Correspondência Múltipla, fornecem a base empírica para a discussão que se segue, na qual os resultados serão interpretados à luz dos referenciais teóricos adotados e traduzidos em propostas concretas de aprimoramento da governança do programa.

6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E PROPOSTAS

Esta seção tem por finalidade interpretar, integrar e problematizar os resultados empíricos obtidos articulando-os com os conceitos de governança pública, teoria da agência e redes de políticas públicas, bem como com a lente do *Governance Analytical Framework* e com a literatura contemporânea sobre governança colaborativa e capacidade estatal em contextos complexos. Ressalte-se, contudo, que a interpretação dos resultados baseia-se exclusivamente em associações observadas na base empírica, não sendo realizadas inferências causais**,** em consonância com o delineamento observacional e exploratório do estudo.

Ao final desta seção, será apresentada uma síntese de propostas concretas de aprimoramento na estrutura de governança da política pública, em consonância com os achados e avaliações encontradas neste estudo.

Em síntese, os achados deste estudo indicam que a governança do MCMV é percebida e avaliada como existente e funcional, porém situada em um patamar intermediário de maturidade, considerando o nível de avaliação dos quesitos e reforçado pela heterogeneidade de opinião entre os diferentes perfis institucionais que realizaram a avaliação. Ademais, os resultados sugerem que a avaliação da governança não se pautou prioritariamente em torno de aspectos estritamente técnicos ou operacionais, mas, sobretudo, a partir de dimensões relacionadas à clareza institucional, à confiança entre os atores e à capacidade de coordenação interorganizacional.

Nesse sentido, pode-se inferir, a partir das avaliações colhidas, que a governança estratégica do MCMV não é amplamente percebida como madura ou consolidada, ainda que disponha de arcabouço normativo e institucional relativamente robusto. Ao contrário, o resultado das avaliações concentra-se em faixas médias do índice sintético construído, sugerindo a coexistência de avanços institucionais relevantes com desafios persistentes de coordenação, previsibilidade e articulação entre os diferentes atores da política pública.

Tal achado é consistente com a literatura que enfatiza que, em arranjos de governança em rede, a percepção de qualidade do sistema tende a ser condicionada pela posição do ator no fluxo decisório e operacional e pelo grau de exposição a fricções de implementação (SCHNEIDER, 2005; RHODES, 1996; FERREIRA, 2018). Assim, o estudo sugere que a governança do MCMV não se resume ao desenho institucional “no papel”, mas se manifesta como processo prático de coordenação, no qual diferentes atores vivenciam custos, incertezas e benefícios de modo desigual.

Essa leitura dialoga, ainda, com a transição conceitual para a chamada “nova governança pública”, em que o Estado não atua exclusivamente por comando hierárquico, mas por arranjos interdependentes e por mecanismos de coordenação e colaboração (OSBORNE, 2006). Nessa perspectiva, compreender a governança do MCMV implica mapear quais dimensões, na prática, sustentam confiança, coordenação e previsibilidade — elementos centrais para reduzir custos de transação e favorecer a ação coletiva no interior de redes (RHODES, 1996; CALMON; COSTA, 2013).

Considerando o referencial adotado, a governança do MCMV pode ser entendida como

fenômeno multidimensional e relacional, em que a efetividade do arranjo depende simultaneamente da qualidade de mecanismos formais (regras, instrumentos, instâncias) e da capacidade de coordenação e cooperação entre atores (HUFTY, 2011; CALMON; COSTA, 2013; RHODES, 1996).

Além disso, a heterogeneidade das avaliações, quando analisada por perfil institucional, indica que a governança do programa é vivenciada de maneira desigual pelos atores que ocupam posições distintas na rede de implementação. Tal achado reforça a compreensão da governança como um fenômeno relacional e situacional, cuja percepção é fortemente condicionada pela posição ocupada pelos atores nos processos decisórios e operacionais e pelo momento conjuntural em que a política pública é avaliada.

À luz do referencial teórico, parte-se da compreensão de que a governança pública envolve um conjunto de mecanismos que viabilizam a ação estatal orientada a resultados, com destaque para liderança, estratégia e controle (BRASIL, 2017). Além disso, compreende-se que políticas públicas complexas e multissetoriais demandam coordenação em arranjos interorganizacionais e intergovernamentais, em que o Estado opera em rede, com diferentes atores portadores de recursos e interesses diferenciados (RHODES, 1996; SCHNEIDER, 2005; JUNQUEIRA, 2004; CALMON; COSTA, 2013). Em tal cenário, também se intensificam problemas típicos de delegação, assimetria de informação e alinhamento de incentivos, próprios das relações agente–principal (EISENHARDT, 1989; MOE, 1984; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999; JENSEN; MECKLING, 1976). Portanto, os resultados do estudo se situam como como evidências factuais dos desafios apontados pela literatura corrente.

6.1 Interpretação das dimensões explicativas e o papel da variância

Os resultados obtidos a partir da combinação da Análise de Correspondência Múltipla (MCA) com a Avaliação Multicritério de Decisão (MCDA) oferecem uma visão rica sobre como os diferentes atores institucionais percebem os parâmetros de governança no âmbito do MCMV. Conforme destacado na seção 4, a Análise de Correspondência Múltipla revelou a existência de três fatores principais que ajudam a organizar as percepções dos respondentes. Cada fator sintetiza um conjunto de variáveis que se comportam de maneira semelhante, e a variância explicada por cada um deles indica o quanto essa dimensão contribui para diferenciar as

avaliações positivas ou negativas entre os participantes.

Nesse tipo de análise, quanto maior a variância explicada por um fator, maior o seu poder para distinguir entre os perfis que avaliam positivamente e aqueles que avaliam negativamente determinado aspecto da governança. Ou seja, fatores com alta variância explicada são mais "decisivos" para compreender por que algumas instituições avaliam positivamente determinados parâmetros, enquanto outras não.

O Fator 1 – Clareza e Confiança explicou 17,9% da variância total, sendo, portanto, a dimensão que mais influenciou na distinção entre percepções positivas e negativas. Ele engloba variáveis ligadas à clareza de regras, nitidez dos papéis institucionais e grau de confiança nas interações. Isso significa que diferenças nesse conjunto de variáveis têm grande peso na explicação das divergências entre atores/instituições que consideram o MCMV como possuidor de uma governança bem estruturada e aquelas que o percebem como tendo uma governança pouco estruturada.

Essa dimensão sintetizada no Fator 1 pode ser interpretada à luz do GAF, pois trata-se de um conjunto de elementos que qualificam o "ambiente institucional" no qual os atores operam: regras do jogo claras, processos decisórios inteligíveis e previsíveis e rotinas capazes de reduzir incerteza e contestação (HUFTY, 2011). Em redes de políticas públicas, a ausência desses elementos aumenta custos de coordenação e tende a produzir interpretações divergentes sobre responsabilidades e procedimentos, potencializando conflitos e dificultando convergência (RHODES, 1996; SCHNEIDER, 2005; CALMON; COSTA, 2013). Assim, a centralidade dessa dimensão sugere que a percepção de governança no MCMV é fortemente sensível à previsibilidade institucional no aspecto estrutural, na clareza das regras do jogo e dos arranjos.

Além disso, esse resultado pode ser discutido à luz da teoria da agência: em relações de delegação, a clareza de mandatos, a definição de responsabilidades e a previsibilidade de critérios reduzem assimetria de informação, diminuem ruídos e comportamentos oportunistas e favorecem alinhamento (EISENHARDT, 1989; MOE, 1984). Portanto, a dimensão 1 pode ser interpretada como um marcador do quanto o sistema oferece condições para que relações agente–principal sejam reguladas por mecanismos robustos de monitoramento, responsabilização e previsibilidade (EISENHARDT, 1989; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999).

O Fator 2 – Participação e Cooperação, responsável por 9,7% da variância, representa uma dimensão secundária, mas ainda relevante. Ele diferencia os respondentes segundo o grau de

envolvimento, articulação e cooperação institucional percebido. Apesar de explicar menos variância que o Fator 1, ainda possui capacidade significativa de separar os perfis mais satisfeitos com a governança participativa daqueles que a consideram limitada ou ausente.

A segunda dimensão agrega variáveis relacionadas a participação, cooperação e articulação. Tal dimensão se alinha diretamente ao argumento do referencial sobre a relevância de redes e governança colaborativa em políticas públicas complexas, uma vez que a efetividade do arranjo passa pela capacidade de articular atores heterogêneos, mobilizar recursos e construir convergência, mesmo sob assimetrias de poder (CALMON; COSTA, 2013; SCHNEIDER, 2005; RHODES, 1996).

Na literatura de governança colaborativa, a cooperação entre múltiplos atores e a criação de arranjos de deliberação e coordenação são compreendidas como mecanismos de enfrentamento de problemas complexos, reduzindo fricções e ampliando legitimidade (ANSELL; GASH, 2008). Além disso, a noção de co-criação ressalta que soluções públicas sustentáveis exigem interação mais substantiva entre Estado e partes interessadas, indo além de participação meramente formal (ANSELL; TORFING, 2021). Assim, o peso discriminante dessa dimensão sugere que atores distinguem significativamente a qualidade da governança conforme percebam (ou não) canais efetivos de articulação e participação qualificada no MCMV.

Essa dimensão também pode ser discutida com base no GAF, na medida em que remete às "arenas" e aos "processos" em que atores negociam, interpretam normas, constroem acordos e resolvem conflitos (HUFTY, 2011). Em redes, tais arenas são cruciais para reduzir "ruídos" de coordenação e para produzir estabilidade relacional — condição necessária para decisões previsíveis e implementação consistente (RHODES, 1996; CALMON; COSTA, 2013).

Por fim, o Fator 3 – Capacidade Operacional e Técnica, com 5,9% da variância explicada, possui o menor poder discriminante entre os três. Isso não significa que a dimensão seja irrelevante, mas sim que há mais homogeneidade entre os respondentes quanto à percepção sobre competência técnica e execução operacional. Em outras palavras, as instituições e seus atores tendem a avaliar esse aspecto de forma mais parecida, seja positivamente ou negativamente, o que reduz sua capacidade de explicar variações no conjunto geral das respostas.

A terceira dimensão reúne variáveis associadas a capacidade técnica e operacional (incluindo monitoramento e instrumentos). Embora a variância explicada seja menor, sua interpretação deve considerar a literatura de capacidades e governança em contextos complexos.

Em políticas públicas de larga escala, a capacidade operacional envolve rotinas, instrumentos, padrões de qualidade e sistemas de informação que sustentam tanto a implementação quanto o controle e a *accountability* (BRASIL, 2017; HOWLETT, 2018).

Diante disso, a menor capacidade discriminante pode indicar que, para parte dos atores, há certa homogeneidade na percepção da capacidade técnica básica — possivelmente pelo histórico administrativo acumulado do programa e algum nível de estabilização procedimental em aspectos operacionais. Contudo, isso não significa irrelevância: ao contrário, sugere que capacidade operacional pode funcionar como condição necessária, mas não suficiente, para uma percepção positiva da estrutura de governança e seu funcionamento.

Ao todo, as três dimensões explicam 33,5% da variância total, um percentual adequado em análises com dados categóricos, especialmente considerando o número elevado de variáveis. Esse resultado indica que as avaliações positivas ou negativas sobre a governança no MCMV são amplamente moldadas por três pilares: clareza institucional, articulação entre atores e capacidade operacional.

6.2 Índice MCDA e leitura de maturidade: governança como capacidade intermediária de coordenação e controle

A construção de um índice sintético de governança, por meio da abordagem MCDA, permitiu integrar as diferentes dimensões analisadas em uma métrica única, facilitando a interpretação do nível geral de maturidade da governança do programa.

De modo geral, a distribuição do índice revela concentração em patamares intermediários, com assimetria positiva, indicando a existência de poucos casos com avaliações significativamente mais elevadas. Tal configuração sugere que, embora a governança do MCMV seja percebida como funcional, ainda não alcançou um padrão amplamente reconhecido de excelência institucional.

Esse resultado mostra-se coerente com o contexto recente do programa, marcado pela sua desestruturação e extinção entre 2020 e 2022 e, após 2023, com seu processo de recriação, reestruturação normativa, retomada de obras paralisadas e ampliação de escopo, nos quais avanços institucionais coexistem com desafios de adaptação organizacional e coordenação intergovernamental.

Essa leitura se fortalece ao considerar que, em políticas públicas com múltiplos atores e objetivos, a governança tende a enfrentar problemas de coordenação e de alinhamento interorganizacional, especialmente quando diferentes atores operam com recursos, incentivos e responsabilidades assimétricas (RHODES, 1996; SCHNEIDER, 2005; EISENHARDT, 1989). Assim, o índice não deve ser interpretado como "desempenho" objetivo do programa, mas como indicador de avaliação da maturidade da governança, isto é, do conjunto de fatores que englobam os arranjos institucionais de liderança, controle, estratégia do programa.

Ademais, a baixa incidência de avaliações elevadas pode ser discutida como evidência de que a governança do MCMV ainda enfrenta obstáculos para alcançar um padrão de "coordenação estável e efetiva" na rede, sobretudo em termos de previsibilidade procedimental e de arenas efetivas de cooperação (ANSELL; GASH, 2008; CALMON; COSTA, 2013).

6.3 Clusters e heterogeneidade: redes, assimetrias de poder e posição na implementação

A identificação de quatro *clusters* evidencia que a percepção de governança é condicionada pela posição do ator na rede, reforçando a abordagem de redes de políticas públicas. Em redes, a distribuição de poder e recursos é desigual, e diferentes atores vivenciam custos e benefícios de forma distinta (SCHNEIDER, 2005; RHODES, 1996). Desse modo, não surpreende que atores mais expostos a gargalos operacionais e a riscos de implementação apresentem avaliações mais críticas, como foi o caso neste estudo.

A partir da segmentação dos respondentes via algoritmo K-Modes, foram identificados quatro grupos com padrões distintos de avaliação:

- Grupo Tradicional (68,7%): formado por profissionais experientes e em cargos elevados, principalmente da Caixa e da Construção Civil. Apesar da senioridade, esse grupo apresentou avaliações predominantemente moderadas ou pouco positivas, sugerindo uma percepção crítica ou conservadora.
- Grupo Gestores (13%): composto por lideranças estratégicas do Ministério das Cidades e da Caixa, com as avaliações mais positivas de toda a amostra. Esse grupo demonstra maior alinhamento com os eixos estruturantes da governança.
- Grupo Técnicos (6%): servidores em início de carreira, com avaliações intermediárias.

- Grupo Assessores (12%): profissionais de apoio institucional, com avaliações majoritariamente baixas, o que pode refletir tanto a limitação de influência quanto o distanciamento dos processos decisórios centrais.

Os atores do grupo Tradicional, compostos majoritariamente por representantes da construção civil, apresentam as avaliações mais críticas. Tal percepção pode ser compreendida à luz de sua maior exposição aos riscos operacionais, aos gargalos de execução e às mudanças regulatórias, tornando mais visíveis os desafios de coordenação e previsibilidade institucional. Em outras palavras, é possível que quanto maior a exposição à implementação, maior seja a sensibilidade a falhas de coordenação e à instabilidade procedimental — elementos centrais da dimensão 1 identificada na MCA.

Em contraste, o grupo Gestores apresenta avaliações mais elevadas, possivelmente refletindo maior capacidade de influenciar os processos decisórios e maior alinhamento com o desenho institucional do programa. Já os grupos Técnicos e Assessores situam-se em posições intermediárias, com avaliações moderadas, influenciadas tanto pela proximidade com a operação quanto pela experiência institucional acumulada.

Por outro lado, avaliações mais favoráveis entre gestores podem decorrer de maior acesso às arenas decisórias, maior capacidade de mobilizar recursos e maior familiaridade com a racionalidade do desenho institucional (HUFTY, 2011). Em redes de política pública, a posição do ator na estrutura de relacionamentos altera a capacidade de influenciar decisões e de interpretar regras com menor incerteza (CALMON; COSTA, 2013; FERREIRA, 2018). Assim, os clusters revelam não apenas “opiniões diferentes”, mas posições institucionais distintas no arranjo de governança do MCMV.

6.4 Perfil geral das avaliações (positivas e negativas)

A análise revelou uma concentração significativa de valores entre 0,28 e 0,45, sugerindo que a maioria dos respondentes apresentou avaliações moderadas ou parcialmente positivas sobre os parâmetros de governança do MCMV. A média (0,3976) e a mediana (0,3533) reforçam essa tendência. Poucos casos se destacaram com valores acima de 0,8, refletindo avaliações altamente positivas, concentradas em profissionais de longa experiência e atuação central no programa, especialmente na CAIXA e no Ministério das Cidades.

Essa assimetria revela um cenário no qual há reconhecimento de avanços institucionais, mas também persistem críticas quanto à clareza dos fluxos, à coordenação entre os atores e à estabilidade organizacional. Em outras palavras, a governança do MCMV é percebida como razoavelmente funcional, mas ainda distante da excelência.

De maneira sintética, os parâmetros de avaliação que tiveram os 5 maiores escores (avaliações positivas frente ao potencial de nota máxima) trouxeram as seguintes avaliações e inferências:

- Há um grau de confiança mútua entre os atores envolvidos no programa majoritariamente positivo (V1);
- Há sistemas apropriados e transparentes de prestação de contas das ações, projetos e programas para a rede de atores envolvidos no MCMV (V3);
- Há previsão de incentivos/sanções para os atores que cumprem/descumprem as suas devidas responsabilidades (V4);
- Há canais ativos e confiáveis para denúncias e fiscalização por parte dos atores envolvidos no programa e por qualquer cidadão (V14);
- O monitoramento das obras em andamento é feito com indicadores adequados que permitem antecipar situações críticas, descumprimento de pactuações e possíveis indícios de atrasos ou paralisações (V28).

Essas evidências reforçam que a combinação entre transparência procedimental, estabilidade administrativa e operacional e monitoramento eficaz constitui o núcleo das principais avaliações positivas acerca da governança estratégica no MCMV.

Pode-se concluir que esse núcleo de avaliações positivas é oriundo de uma carga histórica e administrativa que o programa já possui, seja tanto pelas normatizações do Ministério quanto pelas rotinas operacionais da CAIXA, as quais se consolidaram e evoluíram nos últimos 15 anos.

Por outro lado, os parâmetros de avaliação que tiveram os 7 piores escores (avaliações negativas/baixas frente ao potencial de nota máxima) indicam algumas inferências:

- Os espaços de tomada de decisão e consulta tendem a não possuir demarcação muito clara e há uma previsibilidade incerta de periodicidade de encontros entre os atores responsáveis pela gestão do programa (V6);

- Os recursos humanos existente nos atores responsáveis pela gestão e execução do programa (Ministério e CAIXA) tendem a não ser suficientes para executar as ações e atender às demandas do programa (V10);
- O CT Habitação tem atuado de maneira aquém da adequada e efetiva e talvez não tenha recebido as condições para tal atuação (V11);
- A articulação e negociação das questões e demandas entre os atores do programa nem sempre ocorre de maneira efetiva e clara (V15);
- O fluxo de informações entre CAIXA-MCID não é realizado de forma dinâmica e periódica e os sistemas informacionais do programa não são integrados (V20);
- Os arranjos de cooperação entre União, estados e municípios para a identificação e resolução de problemas e demandas em projetos/obras não são suficientemente claros em seus processos e formatos (V21);
- O diagnóstico, a construção da solução, a aprovação da retomada e a efetiva retomada de obras paralisadas nem sempre ocorrem em um prazo adequado. (V23).

Esses resultados indicam a necessidade de aprimoramento em aspectos que envolvem a participação de atores nos processos de melhoria e avaliação do programa, bem como um melhor nivelamento e esclarecimento quanto aos arranjos de diagnóstico e solução de problemas. Além disso, deve-se destacar um ponto crítico que é o fluxo de informações entre CAIXA-MCID, o qual aparentemente necessita de maior dinamicidade e integração e, com isso, deve contribuir para uma menor assimetria de informação entre os atores.

Os resultados do estudo convergem com a literatura que caracteriza a governança contemporânea como fenômeno relacional, em que a efetividade depende de coordenação em redes e de mecanismos que sustentem cooperação entre atores heterogêneos (OSBORNE, 2006; RHODES, 1996; CALMON; COSTA, 2013). A centralidade dos fatores de clareza, confiança e previsibilidade reforça a ideia de que redes demandam estabilidade institucional e mecanismos que reduzam ambiguidade e conflito interpretativo (SCHNEIDER, 2005; JUNQUEIRA, 2004).

Além disso, a relevância de participação e cooperação dialoga diretamente com a literatura de governança colaborativa, que destaca a necessidade de arranjos deliberativos e de co-produção/co-criação para enfrentar problemas complexos (ANSELL; GASH, 2008; ANSELL; TORFING, 2021). Nesse sentido, os resultados sugerem que a melhoria na avaliação da

governança estratégica do MCMV depende, entre outros fatores, do fortalecimento de arenas capazes de alinhar expectativas, resolver conflitos e produzir coordenação prática.

Ao integrar MCA, MCDA, clusters, árvore e regras, emerge um quadro interpretativo consistente: a avaliação da governança do MCMV é mais sensível a dimensões institucionais e relacionais (clareza, confiança, participação e coordenação) do que a elementos técnicos isolados. Essa constatação é relevante porque políticas públicas habitacionais de grande escala frequentemente são analisadas sob ênfase predominante em aspectos de engenharia, orçamento ou contratação. Os resultados sugerem que, ainda que tais dimensões sejam necessárias, a governança — entendida como articulação entre liderança, estratégia e controle (BRASIL, 2017) em um arranjo em rede (CALMON; COSTA, 2013; RHODES, 1996) — constitui variável estruturante da percepção de qualidade do sistema.

Em termos de implementação, as avaliações mais críticas dos atores expostos à execução indicam que o "ponto de atrito" da governança se localiza na transição entre desenho institucional e prática operacional. Esse achado se harmoniza com diagnósticos de fragilidades em políticas de infraestrutura e obras públicas, em que falhas de coordenação, planejamento, controle e governança tendem a se manifestar com maior intensidade durante a implementação (TCU, 2024; FRISCHTAK et al., 2018).

6.5 Considerações sobre viés de autoseleção dos respondentes

A estratégia de coleta de dados adotada neste estudo baseou-se na aplicação de questionário eletrônico a um conjunto de atores previamente identificados como relevantes para a governança do MCMV, mediante convite individual feito pelo próprio pesquisador e pela participação voluntária do respondente. Esse procedimento, comum em pesquisas sobre políticas públicas e governança em redes (GIL, 2008; YIN, 2003; CALMON; COSTA, 2013), implica a possibilidade de um viés de autoseleção, tendo em vista que não se trata de uma amostra aleatória, mas de um subconjunto de indivíduos que, uma vez convidados, optaram por responder ao instrumento.

Do ponto de vista metodológico, é plausível supor que a decisão de concordar em participar da pesquisa esteja associada a características específicas dos atores, tais como: (i) maior engajamento com a temática habitacional ou com o próprio programa; (ii) posse de

opiniões mais definidas (sejam favoráveis ou críticas) sobre a governança do MCMV; ou (iii) maior disponibilidade de tempo e familiaridade com instrumentos de pesquisa. Em consequência, o conjunto de 83 respondentes pode refletir, em alguma medida, um segmento mais ativo, interessado e informado da rede de governança, o que o distingue potencialmente de outros atores menos engajados ou mais periféricos, que podem ter optado por não responder.

Esse viés, contudo, não invalida o desenho adotado, desde que adequadamente reconhecido e interpretado. Em primeiro lugar, o objetivo central desta pesquisa é exploratório e analítico, voltado à identificação de padrões de percepção, dimensões latentes de governança e diferenças entre perfis institucionais, e não à estimação de parâmetros estatísticos representativos de toda a população de atores do MCMV. Em estudos de governança em políticas públicas complexas e redes interorganizacionais, a literatura enfatiza justamente a importância de captar as visões de atores com posição estratégica e experiência acumulada, ainda que por meio de amostras não probabilísticas e voluntárias (LEITE, 2010; ESCOBAR, 2010). Sob essa perspectiva, a eventual concentração de respondentes mais engajados pode ser interpretada como um ganho de densidade analítica, na medida em que se coletam percepções de indivíduos que lidam, de forma direta e recorrente, com os mecanismos de governança do programa.

Em segundo lugar, a análise dos dados foi conduzida de modo a mitigar a leitura agregada acrítica que poderia ser distorcida pela autoseleção. Além das estatísticas globais, foram realizados recortes por tipo de instituição, tempo de experiência e posição hierárquica, bem como procedimentos de segmentação (clusterização), que evidenciaram perfis distintos de avaliação entre grupos (por exemplo, gestores centrais, técnicos, executores na ponta, setor privado). Esse tratamento permite explicitar a heterogeneidade interna das percepções e evita que a narrativa seja dominada por um único segmento que, porventura, tenha respondido em maior número.

Por fim, é importante destacar que o viés de autoseleção aqui discutido é tratado como uma limitação inerente ao método de coleta, e não como um erro metodológico não reconhecido. As conclusões derivadas do estudo são, portanto, apresentadas como evidências empíricas qualificadas sobre percepções de atores relevantes da rede de governança do MCMV, e não como afirmações exaustivas ou estatisticamente representativas de todo o universo de participantes do programa. Essa postura é compatível com as recomendações de transparência e adequação entre objetivos de pesquisa, desenho amostral e escopo de inferência em estudos de caso e de governança em políticas públicas (GIL, 2008; YIN, 2003).

6.6 Propostas concretas de aprimoramento da política pública

À luz dos resultados do estudo e em diálogo com as avaliações mais críticas identificadas, especialmente aquelas provenientes dos atores mais expostos à execução do programa, é possível delinear alguns eixos de propostas concretas de aprimoramento da governança do MCMV.

No primeiro eixo, destaca-se a necessidade de reforçar mecanismos formais de clarificação de papéis e fluxos decisórios, por meio da padronização e ampla divulgação de orientações operacionais, manuais e instrumentos interpretativos. Trata-se de reduzir ambiguidade e assimetria informacional na rede, o que, em termos de agência, diminui custos de monitoramento e conflitos de delegação (EISENHARDT, 1989; MOE, 1984).

Enquanto segundo eixo de propostas, aponta-se para a relevância de instâncias permanentes de coordenação interinstitucional, com participação regular dos diferentes perfis de atores, voltadas não apenas à tomada de decisão, mas também ao compartilhamento de diagnósticos, aprendizado institucional e alinhamento de expectativas. Em perspectiva de governança colaborativa, tais arenas podem favorecer deliberação, co-criação e aprendizado institucional, com maior legitimidade e aderência à implementação (ANSELL; GASH, 2008; ANSELL; TORFING, 2021).

Em terceiro lugar, recomenda-se o fortalecimento do fluxo informacional entre MCID e CAIXA, o que suprirá assimetrias e fortalecerá a gestão estratégica e operacional. Nesse ponto, o aprimoramento institucional poderia alinhar: (a) integração e confiabilidade de sistemas; (b) indicadores e métricas de acompanhamento; e (c) mecanismos de *accountability* compatíveis com relações de delegação (EISENHARDT, 1989; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999). Além disso, entende-se como interessante a criação de instrumentos de feedback e escuta sistemática dos atores da linha de execução, especialmente aqueles vinculados à construção civil e à operação financeira, cujas avaliações críticas oferecem subsídios relevantes para ajustes institucionais.

Por fim, os achados sugerem a necessidade de estratégias de governança sensíveis às diferenças entre os perfis institucionais, reconhecendo que a percepção da governança é influenciada pela posição ocupada na rede de implementação. Adicionalmente, a pertinência de utilizar o índice sintético de governança como base para uma política de aprimoramento da governança, por meio de ferramenta de monitoramento contínuo que permita acompanhar a

evolução da avalição da governança ao longo do tempo e subsidiar decisões estratégicas de aprimoramento institucional. No quadro 16, procura-se realizar uma síntese propositiva dessas propostas.

Quadro 16 – Síntese de propostas de aprimoramento da governança do MCMV

Dimensão crítica identificada	Evidência empírica (resultados do estudo)	Problema de governança associado	Proposta concreta de implementação	Instrumento institucional sugerido	Resultado esperado em termos de governança
Clareza de papéis e regras	Alta contribuição das variáveis de clareza, previsibilidade e confiança; avaliações críticas concentradas em atores da execução	Ambiguidade interpretativa de normas, fluxos e responsabilidades entre entes e agentes	Instituir ciclo periódico de consolidação e explicitação de regras, fluxos e responsabilidades	Guias operacionais consolidados; fluxogramas decisórios oficiais; FAQs institucionais	Redução de assimetrias de informação; maior previsibilidade decisória; aumento da confiança institucional
Coordenação interinstitucional	Elevado peso do fator participação/cooperação; heterogeneidade entre grupos	Fragmentação entre níveis de governo e entre atores públicos e privados	Criar instâncias permanentes de coordenação temática e territorial	Comitês interinstitucionais; câmaras técnicas; agendas estruturadas de governança	Alinhamento de expectativas; melhoria da articulação vertical e horizontal
Participação qualificada	Avaliações mais críticas concentradas no grupo Tradicional (construção civil e operação financeira)	Distanciamento entre desenho institucional e execução prática	Institucionalizar mecanismos de escuta qualificada e feedback sistemático	Fóruns periódicos; consultas técnicas; painéis de escuta com atores executores	Ajustes mais aderentes à realidade operacional; maior legitimidade das decisões
Capacidade de coordenação estratégica	Avaliações mais elevadas entre gestores; assimetria entre níveis hierárquicos	Concentração da visão sistêmica em poucos atores	Expandir instrumentos de visão integrada da governança	Painéis de governança; dashboards estratégicos; relatórios	Visão compartilhada do sistema; redução de assimetrias cognitivas

				integrados	
Monitoramento da governança	Índice MCDA revela maturidade intermediária e baixa incidência de excelência	Ausência de instrumento contínuo de acompanhamento da governança	Adotar o índice de governança como ferramenta regular de monitoramento	Aplicação periódica do instrumento; séries temporais de governança	Aprendizado institucional contínuo; gestão orientada a evidências

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo partiu do reconhecimento de que a governança constitui elemento central para a efetividade, a sustentabilidade e a legitimidade das políticas públicas contemporâneas, especialmente aquelas caracterizadas por elevada complexidade institucional, multiplicidade de atores e forte interdependência organizacional. Conforme discutido na Introdução, o MCMV, dada sua escala nacional, seu arranjo federativo e sua articulação entre atores públicos e privados, configura-se como um caso paradigmático para a análise da governança em políticas públicas no contexto brasileiro.

À luz desse enquadramento, o objetivo central da pesquisa consistiu em analisar a governança estratégica do MCMV a partir da percepção dos atores que compõem sua rede de formulação e implementação, buscando identificar padrões avaliativos, dimensões críticas e possibilidades de aprimoramento institucional. Para tanto, adotou-se uma abordagem metodológica capaz de captar a natureza relacional e multidimensional da governança, combinando técnicas multivariadas de análise de dados categóricos com métodos de apoio multicritério à decisão.

Os resultados obtidos permitem afirmar que a governança do MCMV é percebida como funcional, porém situada em um patamar intermediário de maturidade, marcado por heterogeneidade significativa entre os diferentes perfis institucionais analisados. Tal constatação confirma a hipótese inicial de que a governança do programa, embora ancorada em arcabouço normativo e institucional relativamente robusto, apresenta desafios persistentes relacionados à coordenação interinstitucional, à clareza de papéis, à previsibilidade decisória e à articulação entre os diversos atores envolvidos.

Em suma, os achados reforçam a compreensão, apresentada na Introdução, de que a governança do MCMV não pode ser adequadamente analisada apenas a partir de seus

dispositivos formais ou de seus resultados operacionais. Ao contrário, trata-se de um fenômeno essencialmente relacional, construído e reinterpretado continuamente nas interações entre órgãos federais, instituições financeiras, entes subnacionais, setor privado e técnicos responsáveis pela execução da política. Assim, a governança emerge menos como um atributo estático do desenho institucional e mais como um processo dinâmico, permeado por assimetrias de informação, expectativas divergentes e diferentes níveis de capacidade e influência.

A identificação de três dimensões latentes — clareza e confiança institucional, participação e cooperação, e capacidade operacional — permitiu aprofundar analiticamente essa compreensão. Em particular, a centralidade da dimensão relacionada à clareza de regras, papéis e processos decisórios evidencia que a previsibilidade institucional constitui o principal eixo estruturante da percepção de governança. Tal resultado dialoga diretamente com o referencial teórico apresentado na Introdução, ao confirmar que a confiança e a estabilidade das regras do jogo são condições fundamentais para viabilizar a coordenação e a ação coletiva em arranjos institucionais complexos.

Adicionalmente, a análise da heterogeneidade institucional, por meio da identificação de clusters, revelou que a percepção da governança varia de forma sistemática conforme a posição ocupada pelos atores na rede de implementação. As avaliações mais críticas, concentradas entre atores diretamente expostos à execução do programa, corroboram a problematização inicial acerca dos desafios que emergem na interface entre o desenho institucional e a prática operacional. Esse achado reforça a necessidade de compreender a governança não apenas sob a ótica dos formuladores, mas também a partir da experiência concreta dos atores da linha de execução.

Especificamente, o estudo aponta para três contribuições inéditas: em primeiro lugar, operacionaliza conceitos de governança em rede (GAF de Hufty, 2011; teoria da agência; redes de políticas de Calmon e Costa, 2013, e van Waarden, 1992) em um modelo multicritério (MCDA/MCA) adaptado ao MCMV, identificando três dimensões latentes (clareza/confiança, participação/cooperação, capacidade operacional) que nenhum trabalho anterior sobre o programa explorou de forma integrada e quantitativa.

Em segundo, constrói um índice sintético de governança do MCMV baseado em 29 itens validados, revelando padrões diferenciados de percepção entre grupos de atores (ex.: mais críticos na construção civil e execução local; mais positivos em gestão central), o que permite

diagnósticos granulares ausentes na literatura.

E, em terceiro, oferece propostas de aprimoramento baseadas em dados empíricos (e não em percepções conjunturais ou análises normativas), como integração de sistemas MCID-CAIXA e arenas de coordenação federativa, contribuindo para o debate teórico sobre governança colaborativa e para a prática institucional do programa, especialmente em sua recriação pós-2023.

Essas contribuições distinguem-se de instrumentos genéricos de governança (Leite, 2010; Oliveira, Nunes e Guerra, 2020/2021) por sua especificidade ao MCMV e ênfase em percepções relacionais, preenchendo a ausência de estudos que "captam, de forma sistemática, as percepções sobre coordenação, clareza institucional, participação e capacidade operacional em um arranjo de governança em rede" (Rabelo, Nunes e Silva Júnior, 2024).

Sob a perspectiva metodológica, a combinação entre Análise de Correspondência Múltipla (MCA) e Apoio Multicritério à Decisão (MCDA), conforme proposto na Introdução, mostrou-se adequada para captar a natureza multidimensional da governança e integrar diferentes percepções em um índice sintético. Essa estratégia permitiu não apenas descrever padrões avaliativos, mas também oferecer uma ferramenta analítica com potencial de aplicação prática no monitoramento institucional da governança do programa. A incorporação de técnicas de clusterização, por sua vez, ampliou a capacidade explicativa do modelo, ao evidenciar assimetrias frequentemente invisibilizadas em análises agregadas.

Do ponto de vista aplicado, os resultados oferecem subsídios consistentes para o aprimoramento da governança do MCMV, especialmente no que se refere à necessidade de fortalecer mecanismos de clarificação normativa, coordenação interinstitucional e escuta qualificada dos atores da execução. Conforme discutido ao longo do artigo, tais direcionamentos não devem ser compreendidos como prescrições normativas, mas como implicações analíticas derivadas diretamente das avaliações críticas identificadas empiricamente.

Apesar dos avanços analíticos alcançados, este estudo apresenta limitações que precisam ser explicitadas, sobretudo em coerência com as discussões metodológicas desenvolvidas ao longo do texto. Em primeiro lugar, a estratégia de coleta de dados baseou-se em amostragem intencional e em participação voluntária dos respondentes, configurando a possibilidade de viés de autoseleção. É plausível supor que os 83 participantes componham um subconjunto mais engajado, experiente e informado da rede de governança do MCMV, o que enriquece a densidade analítica das respostas, mas impede qualquer inferência estatística estrita para o universo de

atores envolvidos no programa. Como discutido na seção metodológica, os resultados devem ser compreendidos como evidências exploratórias sobre percepções qualificadas, e não como estimativas populacionais (GIL, 2008; YIN, 2003).

Em segundo lugar, as informações analisadas são de natureza predominantemente categórica e auto referidas, derivadas de um instrumento que capta percepções subjetivas dos atores sobre diferentes dimensões de governança. Ainda que tais percepções estejam ancoradas em experiência prática substantiva, elas não substituem indicadores objetivos de desempenho, nem permitem estabelecer relações de causalidade entre características da governança e resultados da política. A combinação entre MCA e MCDA possibilitou extrair padrões estruturais a partir dessas respostas, mas o índice sintético construído deve ser interpretado como medida relativa de avaliação, e não como métrica cardinal de "qualidade" da governança.

Terceiro, o desenho transversal da pesquisa limita a capacidade de captar dinâmicas temporais da governança do MCMV. As respostas refletem um recorte específico — marcado pela recriação do programa, pela agenda de retomada de obras paralisadas e pela reorganização institucional pós-2023 — e podem não representar estágios anteriores ou futuros do arranjo de governança. Assim, não é possível avaliar, com base nos dados aqui utilizados, tendências de evolução ou de deterioração da governança ao longo do tempo, nem comparar de forma robusta diferentes fases do programa.

Em quarto lugar, o modelo multicritério desenvolvido partiu de escolhas teóricas e julgamentos do pesquisador na definição de Pontos de Vista Fundamentais, Elementares e pesos relativos das dimensões no índice sintético. Embora essas escolhas tenham sido fundamentadas em literatura especializada (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001; LEITE, 2011; BRASIL, 2018) e tenham passado por processos de validação de conteúdo com especialistas, não foram submetidas a procedimentos formais de análise de sensibilidade ou de comparação sistemática com outros modelos possíveis de agregação. Consequentemente, os resultados devem ser lidos como uma entre várias representações plausíveis da governança do MCMV, e não como desenho único ou definitivo.

Por fim, é importante reconhecer que o foco em percepções de atores centrais na formulação e implementação do MCMV deixou relativamente à margem a visão de beneficiários finais e de segmentos mais periféricos da rede de política pública, que vivenciam a governança

do programa a partir de outras posições no campo social e institucional. Essa delimitação foi deliberada e coerente com o objetivo de analisar a governança estratégica do programa, mas abre espaço para pesquisas futuras que incorporem perspectivas de usuários, movimentos sociais e conselhos de controle social, bem como que articulem dados de percepção com métricas objetivas de execução física e financeira.

Reforce-se que o estudo não tem pretensão inferencial nem preditiva. Trata-se de uma análise exploratória, compatível com o uso de técnicas como Análise de Correspondência Múltipla, que são adequadas para identificar padrões associativos em dados categóricos mesmo com amostras moderadas. Os resultados são interpretados de forma analítica e contextual, e não como estimativas populacionais.

Do ponto de vista da agenda futura de pesquisa, os resultados deste estudo sugerem pelo menos três desdobramentos factíveis. Em primeiro lugar, há espaço para aprofundar e testar o modelo de avaliação de governança aqui proposto: (i) em aplicações sucessivas no próprio MCMV, de modo a constituir uma série temporal sobre a percepção de governança; e (ii) em outros programas com arranjos similares (saneamento, mobilidade, saúde), permitindo comparações interprogramas e o refinamento de dimensões comuns, como coordenação federativa, informação e monitoramento.

Em segundo lugar, recomenda-se a realização de estudos longitudinais e de métodos mistos, que combinem percepções de atores com dados objetivos de desempenho. Uma linha promissora consiste em relacionar o índice de governança a indicadores como taxa de conclusão de obras, tempo médio de retomada, recorrência de paralisações e execução orçamentária. Em paralelo, estudos qualitativos em profundidade – com entrevistas e estudos de caso de empreendimentos específicos – podem esclarecer mecanismos causais e dinâmicas processuais apenas sugeridas pelas análises multivariadas.

Em terceiro lugar, futuras pesquisas podem ampliar o espectro de atores e níveis de análise, incorporando de forma sistemática beneficiários, movimentos sociais, conselhos de controle social, órgãos de controle interno e parceiros privados, bem como explorando variações territoriais (por região, porte municipal e modalidade do programa). Por fim, há uma agenda metodológica voltada ao refinamento do instrumento e dos procedimentos analíticos: testar diferentes esquemas de pesos no MCDA, avaliar a sensibilidade do índice a ajustes nos PVF e explorar técnicas adicionais de análise de dados. Tais direções aprofundam a compreensão sobre

governança em políticas habitacionais complexas e podem resultar em ferramentas de diagnóstico contínuo úteis para gestores públicos, instituições financeiras e órgãos de controle.

Em síntese, este estudo reforça a compreensão de que a governança constitui dimensão central para a efetividade das políticas públicas habitacionais, especialmente em contextos marcados por elevada complexidade institucional. Ao oferecer uma análise empírica e voltada para a melhoria institucional e operacional da governança do MCMV, a pesquisa buscou contribuir para o avanço do debate acadêmico sobre a governança do programa e outros programas com complexidade similar.

REFERÊNCIAS

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

ANSELL, C.; TORFING, J. Co-creation: the new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, Bristol, v. 49, n. 2, p. 211-230, 2021.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social?. Brasília, DF: IPEA. Texto para Discussão, 2015.

BELTON, V.; STEWART, T. J. *Multiple criteria decision analysis: an integrated approach*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º jun. 2024.

BRASIL. *Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasília, DF: Ministério das

Cidades, 2010.

BRASIL. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. v. 2. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL. Estatuto da CAIXA. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2024.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 maio 1990.

BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Cartilha Programa Minha Casa, Minha Vida – recurso FAR*. Brasília, DF: CAIXA, 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Relatório de transição do Governo Federal: eixo cidades e habitação*. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2600/2024 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF: TCU, 2024.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. *RP3 – Revista de*

Pesquisa em Políticas Públicas, Brasília, n. 1, p. 1-23, 2013.

CHARRAD, M. et al. NbClust: an R package for determining the relevant number of clusters in a data set. *Journal of Statistical Software*, v. 61, n. 6, p. 1-36, 2014.

CINELLI, M.; COLES, S. R.; KIRWAN, K. Analysis of the potentials of multi criteria decision analysis methods to conduct sustainability assessment. *Ecological Indicators*, v. 46, p. 138-148, 2014.

CORDOVIL, B.; RAVENA, N. Fatores condicionantes da estrutura da governança: teoria e prática no programa Pará Rural. *Interações*, Campo Grande, v. 24, p. 863-876, 2023.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 6. ed. Thousand Oaks: Sage, 2023.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

ELOY, Claudia Magalhães et al. *Habitação de interesse social no Brasil: construindo novas oportunidades: panorama 2020 e foco em desafios prioritários*. Coordenação: Maria Paloma Silva de Anzorena; Clementine Tribouillard. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020. (Nota técnica do BID, n. 2098)

ENSSLIN, L.; MONTIBELLER, G.; NORONHA, S. M. *Apoio à decisão: metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas*. Florianópolis: Insular, 2001.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ESCOBAR, C. M. S. *Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do Programa Bolsa Família*. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília,

Brasília, DF, 2010.

EUCLYDES, F. M. et al. Dinâmicas relacionais na implementação de políticas públicas: análise do Programa Minha Casa, Minha Vida–Entidades. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 14, n. 1, p. 1-12, 2022.

FERREIRA, G. G. Governance in public policies network: the case of Clinical Research in Brazil. 2018. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.

FERREIRA, G. G. et al. 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*, Curitiba, v. 11, p. e20180012, 2019.

FITHIAN, W.; JOSSE, J. Multiple correspondence analysis and the multilogit bilinear model. *arXiv preprint*, arXiv:1605.04045, 2016.

FLEURY, S.; OUVERNEY, A. M. *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

FRISCHTAK, C. R. et al. *Impacto econômico e social da paralisação das obras públicas*. Brasília, DF, 2018.

FUJIWARA, T.; LIU, T. Contrastive multiple correspondence analysis (cMCA): using contrastive learning to identify latent subgroups in political parties. *PLOS ONE*, v. 18, n. 7, p. e0287180, 2023.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GJALTEMA, J.; BIESBROEK, R.; TERMEER, K. From government to governance… to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, v. 22, n. 12, p.

1760-1780, 2020.

GOMES, L. F. A. M.; GOMES, C. F. S. *Princípios e métodos para a tomada de decisão: enfoque multicritério*. São Paulo: Atlas, 2004.

GREENACRE, M.; BLASIUS, J. *Multiple correspondence analysis and related methods*. Boca Raton: Chapman and Hall/CRC, 2006.

HASTIE, T.; TIBSHIRANI, R.; FRIEDMAN, J. *The elements of statistical learning: data mining, inference, and prediction*. 2. ed. New York: Springer, 2009.

HOWLETT, M. *Designing public policies: principles and instruments*. 2. ed. London: Routledge, 2018.

HUANG, Z. Extensions to the k-means algorithm for clustering large data sets with categorical values. *Data Mining and Knowledge Discovery*, v. 2, p. 283-304, 1998.

HUFTY, M. Investigating policy processes: the governance analytical framework (GAF). In: WIESMANN, U.; HURNI, H. (ed.). *Research for sustainable development: foundations, experiences, and perspectives*. Bern: Geographica Bernensia, 2011. p. 403-424.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JUNQUEIRA, A. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

KAMALJA, K. K.; KHANGAR, N. V. Multiple correspondence analysis and its applications. *Electronic Journal of Applied Statistical Analysis*, v. 10, n. 2, p. 432-462, 2017.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. *Governance networks in the public sector*. Abingdon: Routledge,

2016.

KLINE, R. B. *Principles and practice of structural equation modeling*. 5. ed. New York: Guilford Press, 2023.

KOOIMAN, J. *Governing as governance*. London: Sage, 2003.

KRAUSE, C. et al. Programa Minha Casa Minha Vida: avaliações de aderência ao déficit habitacional e de acesso a oportunidades urbanas. Rio de Janeiro: Ipea. Texto para Discussão, 2888, 2023.

KUMAR, A. et al. A review of multi criteria decision making (MCDM) towards sustainable renewable energy development. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 69, p. 596-609, 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEITE, M. C. B. Avaliação da estrutura de governança da rede de políticas públicas do setor saneamento por meio da utilização de métodos multicritérios de apoio à tomada de decisão. 2011. 215 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1531-1554, 2015.

LYNN JR, Laurence E.; HEINRICH, Carolyn J.; HILL, Carolyn J. Studying governance and public management: Challenges and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 233-262, 2000.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento

urbano. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 12, p. 211-220, 2006.

MARQUES, E. C. L. Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura. In: MANICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (org.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. p. 71-97.

MOE, T. M. The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 4, p. 739-777, 1984.

MOLNAR, C. *Interpretable machine learning: a guide for making black box models explainable*. 2. ed. Munich: Leanpub, 2022.

OCDE. *OECD Principles of Corporate Governance 2004*. Paris: OECD Publishing, 2004.

OFFE, C. Governance: an "empty signifier"? *Constellations*, v. 16, n. 4, p. 550-562, 2009.

OLIVEIRA, A. S. F.; NUNES, A.; GUERRA, M. Construção de um instrumento de medida da governança na educação básica no Brasil. *Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 31, n. 1, p. 170-192, 2020.

OLIVEIRA, A. S. F.; NUNES, A.; GUERRA, M. Governance assessment of basic education in Brazil. *Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 24, n. 3, p. 422-437, 2021.

OLIVEIRA, A.S.F.; NUNES, A. Política educacional: Uma análise do processo de governança educacional no Brasil. *Educativa* (Goiânia. ON LINE), v.23, 2020.

OLUGBARA, C. T.; LETSEKA, M.; OLUGBARA, O. O. Multiple correspondence analysis of factors influencing student acceptance of massive open online courses. *Sustainability*, v. 13, n. 23, p. 1-22, 2021.

OSBORNE, S. P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

OSTROM, E. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010.

PASQUALI, L. *Instrumentação psicológica: fundamentos e práticas*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

PECI, A.; SOBRAL, F. Governança e accountability: um debate conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 201-219, 2011.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan, 2000.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais. In: MANICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (org.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. p. 101-127.

POSIT SOFTWARE, PBC. RStudio: integrated development environment for R. Versão 2025.09.1+401. Boston, 2025. Disponível em: <https://posit.co/download/rstudio/>. Acesso em: 28 out. 2025.

QUIRINO, M. G. Incorporação das relações de subordinação na matriz de ordenação – Roberts em MCDA quando os axiomas de assimetria e transitividade negativa são violados. Tese de Doutorado. Florianópois: UFSC, 2002, 211 p.

R CORE TEAM. R: a language and environment for statistical computing. Vienna: R Foundation for Statistical Computing, 2025. Disponível em: https://cran.r-project.org/. Acesso em: 28 out. 2025.

RABELO, A. H. A.; NUNES, A.; SILVA JÚNIOR, L. H. Governança e arranjos institucionais no Programa Minha Casa, Minha Vida: uma revisão sistemática de literatura. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, v. 18, n. 52, p. 486-509, 2024.

RABELO, A. H. A. et al. Liderança e governança em políticas públicas: uma revisão sistemática de literatura. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, v. 20, n. 60, p. 92-118, 2024.

RASCHENDORFER, E. V.; RODER FIGUEIRA, A. New paths for public governance: literature review, content analysis, and proposed conceptual framework for an integrative view. *Administration & Society*, v. 56, n. 7, p. 803-829, 2024.

RAMÍREZ-VELÁSQUEZ, Iliana; RESTREPO, Carlos Mario; HERRERA, Héctor; SILVA-CADAVID, Paola. Exploring Patterns in Quality Alerts via Random Forest and Multiple Correspondence Analysis. *Applied Sciences*, v. 15, n. 19, p. 10836, 2025.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, p. 652-667, 1996.

RODRIGUES, L. P. D.; MOREIRA, V. S. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 216-230, 2016.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

SORRENTINO, M.; SICILIA, M.; HOWLETT, M. Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, v. 37, n. 3, p. 277-293, 2018.

STIPEČ, A.; BOSHKOSKA, B. M. Comparison of AHP, PAPRICA, PROMETHEE, DEX and TOPSIS on an application for employee selection. In: *ICT INNOVATIONS 2020. Machine Learning and Applications*. Cham: Springer, 2021. p. 41-54.

USTA, D.; BUYUKLU, A. H. Comparative analysis on multiple criteria decision making techniques: an application. *International Journal of Scientific and Technological Research*, v. 5, n. 3, p. 65-75, 2019.

WAARDEN, F. van. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, v. 21, n. 1-2, p. 29-52, 1992.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ZAKI, M. J.; MEIRA JÚNIOR, W. *Data mining and machine learning: fundamental concepts and algorithms*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

5 Artigo Técnico 2

A RETOMADA DE OBRAS PARALISADAS NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UM ESTUDO DE CASO

Resumo: Este artigo analisa as estratégias de retomada de obras paralisadas no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), diante da centralidade da política habitacional e do quadro de mais de 80 mil unidades paralisadas no início de 2023. O objetivo principal é desenhar e fundamentar um modelo analítico para retomada das obras, articulando literatura de governança e redes de política. Metodologicamente, trata-se de estudo de caso qualitativo, baseado em revisão teórica, análise documental e seis entrevistas semiestruturadas com gestores federais, técnicos da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e representantes de órgãos de controle, analisadas por meio de análise de conteúdo temática combinada com técnicas de Processamento de Linguagem Natural (R e Iramuteq). Os resultados indicam que as paralisações decorrem, em grande medida, de problemas da fase inicial dos empreendimentos — projetos deficientes, inadequação dos terrenos e fragilidade financeira dos contratos — e que a retomada se configura como processo de governança complexo, no qual decisões técnicas, jurídicas, financeiras e políticas se entrelaçam ao longo do tempo, mediadas por múltiplos atores e níveis federativos. O modelo proposto aproxima a análise do processo de retomada das obras com a concepção de governança como processo social e da abordagem relacional das redes de política, ao evidenciar a centralidade de arenas decisórias e dos padrões de coordenação entre atores, deslocando o foco de explicações puramente procedimentais para uma compreensão mais ampla das dinâmicas institucionais subjacentes. Conclui-se que a retomada de obras paralisadas exige não apenas recursos financeiros, mas, sobretudo, o aprimoramento da governança multinível, da coordenação interinstitucional e do monitoramento contínuo.

Palavras-Chaves: Obras Públicas; Gestão Pública; Governança Multinível; Programa Minha Casa Minha Vida.

Abstract: This article analyzes the strategies for resuming stalled construction projects within the Minha Casa Minha Vida Program (MCMV), in light of the centrality of housing policy and the context of more than 80 thousand stalled housing units at the beginning of 2023. The main objective is to design and substantiate an analytical model for the resumption of works, articulating the literature on governance and policy networks. Methodologically, this is a qualitative case study based on theoretical review, documentary analysis, and six semi-structured interviews conducted with federal managers, technical staff from Caixa Econômica Federal, and representatives of oversight bodies, examined through thematic content analysis combined with Natural Language Processing techniques (R and Iramuteq). The results indicate that the interruptions largely stem from problems in the initial phase of the developments—deficient projects, inadequacy of land, and economic-financial fragility of contracts—and that the resumption constitutes a complex governance process in which technical, legal, financial, and political decisions are intertwined over time, mediated by multiple actors and federative levels. The proposed model brings the analysis of resumption closer to the conception of governance as a social process and to the relational approach of policy networks, by highlighting the centrality of decision-making arenas and patterns of coordination among actors, shifting the focus from purely procedural explanations to a broader understanding of the underlying institutional dynamics. It concludes that the resumption of stalled construction projects requires not only financial resources but, above all, the strengthening of multilevel governance, interinstitutional coordination, and continuous monitoring.

Keywords: Public Works; Public Management; Multilevel Governance; Minha Casa Minha Vida Program.

1 INTRODUÇÃO

A paralisação de obras públicas constitui um dos maiores desafios à efetividade das políticas públicas no Brasil. O Tribunal de Contas da União (2024) apontou que cerca de 52% das obras contratadas com recursos federais encontravam-se paralisadas em determinado momento, ou seja, “a cada dois empreendimentos contratados com recursos públicos, um encontra-se paralisado” (BRASIL, 2024a, p. 48). Essa realidade evidencia o desperdício de recursos públicos, a deterioração de estruturas físicas inacabadas e a frustração das expectativas sociais. No setor habitacional, essa problemática assume proporções ainda mais críticas, pois compromete diretamente o direito à moradia adequada, previsto no ordenamento jurídico brasileiro como direito social, e impacta a confiança da sociedade nas políticas governamentais.

A relevância do tema transcende a dimensão técnica, alcançando aspectos sociais, econômicos e políticos. Do ponto de vista social, a paralisação de empreendimentos habitacionais prolonga o déficit habitacional, afetando milhares de famílias que aguardam o acesso à moradia. Segundo a Fundação João Pinheiro (2024), o Brasil registrou um déficit habitacional de aproximadamente 5,9 milhões de domicílios em 2023, equivalente a 7,6% do total de habitações ocupadas no país. No campo econômico, observa-se a imobilização de vultosos recursos públicos, a descontinuidade de fluxos de emprego e renda no setor da construção civil e a perda de eficiência no uso dos instrumentos disponíveis para a política habitacional. Politicamente, o impasse em torno das obras paralisadas desafia a credibilidade do Estado e exige do poder público estratégias inovadoras de governança, articulação federativa e transparência.

Nesse contexto, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) apresenta-se como objeto de análise. Considerando sua escala nacional, a amplitude de beneficiários e o protagonismo no uso de recursos públicos para habitação de interesse social, o programa enfrenta desafios relacionados à retomada de empreendimentos paralisados ou ocupados irregularmente. A investigação das estratégias que o programa utiliza para a retomada de obras paralisadas permite compreender tanto os limites quanto as potencialidades da governança pública em um setor marcado pela complexidade normativa, pelo envolvimento de múltiplos atores institucionais — federais, estaduais e municipais — e pela urgência social.

A literatura nacional sobre políticas habitacionais ainda apresenta lacunas de análises

empíricas aprofundadas sobre os processos de retomada de obras paralisadas e sobre os arranjos de governança que sustentam tais esforços.
Estudos recentes sobre o MCMV enfatizam a relevância de compreender a sua governança e os arranjos institucionais associados (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015; EUCLYDES et al., 2022; RABELO; NUNES; SILVA JÚNIOR, 2024), mas raramente exploram, de forma detalhada, as dimensões informacionais, organizacionais e federativas envolvidas na recuperação de empreendimentos críticos. Ao mesmo tempo, diagnósticos de órgãos de controle têm chamado atenção para fragilidades estruturais de planejamento, coordenação e capacidade local que explicam a persistência de obras paralisadas em diferentes setores.

Este artigo busca complementar essa lacuna ao analisar a retomada de obras paralisadas no âmbito do MCMV, tomando-o como estudo de caso de governança em política habitacional em um recorte específico: o conjunto de mecanismos normativos, operacionais e federativos mobilizados para destravar e retomar as obras de empreendimentos habitacionais críticos, bem como os resultados e desafios associados a esse processo.

A partir do estudo de Rabelo, Nunes e Silva Júnior (2024), o qual destacou o fato de que há uma produção acadêmica insuficiente sobre a governança do MCMV e a partir do estudo "Avaliação Da Governança Estratégica No Programa Minha Casa Minha Vida", o presente estudo objetiva complementar essa sequência analítica ao aprofundar os processos e dinâmicas que envolveram a retomada de obras paralisadas no âmbito do MCMV.

Diante desse contexto, este estudo busca responder à seguinte questão: quais são os fatores críticos de sucesso e os principais desafios enfrentados na retomada de obras paralisadas do MCMV, e como as estratégias de governança pública influenciam esse processo?

Complementarmente, buscam-se respostas para as seguintes questões secundárias:

a) Quais são as principais causas e fenômenos envolvendo a paralisação de obras no MCMV?

b) Que mecanismos de governança foram implementados para viabilizar a retomada de empreendimentos paralisados?

c) Quais lições podem ser extraídas do processo já ocorrido para o aprimoramento do programa MCMV?

d) De que forma é possível consolidar o arcabouço prático, teórico e normativo existente em um referencial analítico para futuros casos?

Assim, o objetivo principal do artigo é construir e fundamentar um modelo analítico da retomada de obras públicas, a partir da articulação entre a literatura de governança e redes de política e a análise empírica do MCMV. O modelo busca organizar conceitualmente os principais fatores, dinâmicas e condicionantes observados, oferecendo um referencial analítico para estudos futuros. Enquanto objetivos secundários, pretende-se:

i) Descrever e examinar os arranjos de governança, o arcabouço normativo, os fluxos operacionais instituídos para a retomada de empreendimentos habitacionais críticos e a evolução da carteira de obras paralisadas do programa;

ii) Identificar percepções de atores-chave sobre avanços, limitações e aprendizados desse processo.

A contribuição central deste estudo consiste na proposição de um modelo analítico da retomada de obras públicas, concebido como instrumento interpretativo para compreender os mecanismos institucionais, operacionais e estruturais que condicionam a viabilidade desses processos em contextos federativos complexos. Para isso, articula-se três dimensões: (i) o arcabouço normativo e institucional específico da retomada de obras; (ii) os fluxos operacionais concretos de diagnóstico, negociação, reequilíbrio e monitoramento de empreendimentos críticos; e (iii) as percepções de atores-chave sobre a governança desse processo. Ao focalizar o MCMV como estudo de caso, o artigo substitui abordagens predominantemente descritivas ou normativas sobre “obras paralisadas” por uma leitura relacional e processual, ancorada na governança multinível e na capacidade estatal em contextos federativos complexos.

Importa destacar que este estudo se caracteriza como artigo técnico, conforme a concepção usualmente adotada nos programas de mestrado profissional, não se enquadrando na categoria de artigo científico *stricto sensu*. Diferentemente do artigo científico, cujo propósito

central consiste na produção de conhecimento inédito ou na validação, refutação ou aprimoramento de teorias existentes mediante aplicação rigorosa de métodos científicos, o artigo técnico orienta-se à análise de problemas concretos, à sistematização de práticas profissionais e à apresentação de soluções aplicadas (MARCONI; LAKATOS, 2021). Tal distinção mostra-se relevante, pois o foco deste trabalho não está na elaboração de uma teoria original sobre governança, mas na concepção, operacionalização e validação de um instrumento aplicado de avaliação da governança do MCMV, concebido para apoiar decisões gerenciais e promover aperfeiçoamentos institucionais no âmbito do programa.

O artigo está estruturado em sete seções. Além desta introdução, a seção 2 apresenta o referencial teórico que ancorou a pesquisa e a proposta de modelo. A terceira seção descreve o caso em estudo. A quarta seção perpassa metodologia adotada para o estudo de caso acerca do MCMV. A quinta seção apresenta os resultados da pesquisa, tanto nas entrevistas quanto na proposta de modelo analítico. A sexta seção realiza a discussão dos resultados. Ao final, a sétima seção apresenta as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A gestão e o monitoramento eficazes de obras públicas constituem aspectos críticos para garantir a entrega bem-sucedida de investimentos públicos e o aproveitamento adequado dos recursos públicos. A temática do monitoramento de obras públicas tem sido objeto de crescente discussão acadêmica por conta da relevância estratégica que a gestão otimizada de recursos, o cumprimento de prazos e a qualidade dos serviços públicos possuem para os governos e a sociedade em geral.

Ao longo dos séculos XX e XXI, foram sendo desenvolvidas diversas práticas para o gerenciamento de projetos e de obras de engenharia, as quais têm em comum a definição de processos sequenciais e a sistematização informacional para um objetivo final de precisão no gerenciamento da evolução de determinado projeto ou obra (CARVALHO; PAULA; GONÇALVES, 2017). O *Project Management Institute* (PMI), por meio do guia PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*), consolidou metodologias que estruturam o ciclo de vida de projetos em cinco grupos de processos: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle, e encerramento (PMI, 2021). Essas metodologias, originalmente

desenvolvidas para o setor privado, têm sido progressivamente adaptadas ao contexto de obras públicas, considerando suas especificidades institucionais e normativas.

A literatura sobre gestão de projetos públicos reconhece diferenças fundamentais entre a gestão no setor público e no setor privado. Rainey e Bozeman (2000) identificam que organizações públicas operam sob maior escrutínio político, enfrentam restrições orçamentárias mais rígidas, estão sujeitas a múltiplas pressões de stakeholders e devem atender a princípios de transparência e *accountability* que não se aplicam da mesma forma ao setor privado. Hodge e Greve (2007) argumentam que a gestão de infraestrutura pública envolve complexidade adicional decorrente da necessidade de equilibrar objetivos múltiplos e frequentemente conflitantes: eficiência econômica, equidade social, sustentabilidade ambiental e legitimidade política.

De modo geral, a necessidade de um efetivo monitoramento de obras se contrapõe a uma realidade permeada pela existência de um grande volume de restrições operacionais e por uma série de não-conformidades nos projetos de execução das obras, que devem ser analisadas por um corpo de técnicos públicos frequentemente insuficiente em número e capacitação (DAL'BOSCO; AQUERE, 2021). Essa realidade se impõe também pelo fato de que, invariavelmente, um projeto de infraestrutura pública apresenta elevada complexidade e requer ações sistemáticas, integradas e contínuas (CARVALHO; PAULA; GONÇALVES, 2017).

Reforçando esse contexto, estudos têm apresentado múltiplos diagnósticos acerca dos principais fatores que contribuem para os atrasos e paralisações de obras. Um dos fatores está relacionado a problemas na fase de concepção e projeto (SANTOS; STARLING; ANDERY, 2015). Cheng (2014) identificou, em seu estudo, como fator mais crítico para os aumentos de custos nas obras a mudança no escopo dos empreendimentos. Doloi et al. (2012) apontam que, na Índia, os principais fatores destacados incluem falhas na comunicação entre as partes interessadas, atrasos no processo de tomada de decisão, mudanças frequentes nos projetos e ineficiência na gestão de recursos.

Em dois estudos seminais sobre o tema, Flyvbjerg, Holm e Buhl (2002, 2004) pontuam duas principais causas de atrasos e orçamentos defasados: (i) erro técnico por conta de estimativas imprecisas; e (ii) viés de otimismo e manipulação estratégica, com projeções subestimadas quanto à viabilidade do projeto. Flyvbjerg (2014) expandiu essa análise ao

examinar megaprojetos globalmente, demonstrando que o viés de otimismo é sistemático e persistente, afetando projetos em diferentes países e setores. O autor argumenta que esse viés não é meramente técnico, mas possui dimensões políticas e institucionais: proponentes de projetos têm incentivos para subestimar custos e superestimar benefícios a fim de garantir aprovação política e alocação de recursos. Assim, a gestão de obras públicas deve ser entendida como gestão de riscos técnicos, financeiros e, também, político-institucionais, o que aproxima esse debate dos referenciais de governança e de coordenação intergovernamental discutidos nas seções seguintes.

Larsen et al. (2015) conduziram uma avaliação de 26 fatores relativos ao tempo, custo e qualidade em iniciativas de construção pública, conforme identificados pelos gerentes de projeto do setor público. Segundo os autores, os principais motivos para o não cumprimento dos prazos em projetos públicos incluíram atrasos na entrega do produto, inconsistência no financiamento, interferência de autoridades externas durante o processo, planejamento inadequado do projeto, erros ou omissões nas tarefas de construção e identificação e supervisão preliminares insuficientes dos requisitos essenciais para os projetos.

No contexto de países em desenvolvimento, o Banco Mundial tem documentado sistematicamente os desafios de implementação de projetos de infraestrutura. Iimi et al. (2016) analisaram mais de 1.800 projetos financiados pelo Banco Mundial e identificaram que atrasos são particularmente pronunciados em países com capacidades institucionais limitadas, instabilidade política e fragilidade dos sistemas de contratação pública. O relatório do Banco Mundial sobre infraestrutura em países em desenvolvimento (WORLD BANK, 2017) enfatiza que a qualidade da governança — incluindo transparência, *accountability* e capacidade de coordenação — é determinante para o sucesso de projetos de infraestrutura.

2.1. Governança Pública e Multinível

A governança pública emergiu, nas últimas décadas, como conceito central para compreender a coordenação de políticas em contextos caracterizados pela multiplicidade de atores, dispersão de autoridade e interdependência entre organizações públicas e privadas. Rhodes (1996, p. 652) define governança como "redes auto-organizadas de atores interdependentes", caracterizadas pela interdependência entre organizações, interações contínuas entre membros da rede e relações baseadas em confiança e regras negociadas. Essa concepção

representa uma mudança paradigmática em relação a modelos tradicionais de administração pública centrados na hierarquia e no controle burocrático.

Bevir (2012) argumenta que a governança pública contemporânea é marcada pela transição de um modelo de governo hierárquico (government) para um modelo de governança em redes (governance), no qual o Estado não detém monopólio sobre a formulação e implementação de políticas, mas coordena ações de múltiplos atores públicos, privados e da sociedade civil. Osborne (2010), ao propor o conceito de New Public Governance, enfatiza que a entrega de serviços públicos depende cada vez mais de arranjos colaborativos e de parcerias intersetoriais, exigindo novas capacidades estatais voltadas para coordenação, negociação e gestão de redes.

No contexto brasileiro, a governança de políticas públicas é marcada pela complexidade do arranjo federativo, que exige coordenação vertical (entre União, estados e municípios) e horizontal (entre órgãos do mesmo nível de governo). Abrucio e Franzese (2007) analisam como o federalismo brasileiro, caracterizado pela autonomia constitucional dos entes federados e pela descentralização de competências, impõe desafios significativos para a implementação de políticas nacionais. Os autores identificam que a coordenação federativa enfrenta obstáculos relacionados à assimetria de capacidades técnicas e financeiras entre entes federados, à fragmentação institucional e à descontinuidade administrativa decorrente de ciclos eleitorais.

O conceito de governança multinível, desenvolvido inicialmente para analisar a União Europeia (HOOGHE; MARKS, 2003), tornou-se ferramenta analítica relevante para compreender políticas que envolvem múltiplas esferas de governo e diversos atores públicos e privados. Hooghe e Marks (2003) distinguem dois tipos ideais de governança multinível: i) um tipo caracterizado por jurisdições territoriais hierarquizadas, competências bem delimitadas e número limitado de níveis de governo. Esse tipo aproxima-se do federalismo tradicional, com clara separação de atribuições entre níveis de governo e ii) um tipo mais fluido, com criação de instâncias específicas para políticas ou problemas particulares e com jurisdições funcionais sobrepostas, arranjos flexíveis de coordenação e multiplicidade de arenas decisórias.

Bache e Flinders (2004) argumentam que a governança multinível efetiva depende da existência de mecanismos institucionais que facilitem a coordenação horizontal (entre órgãos do mesmo nível) e vertical (entre níveis de governo). Esses mecanismos podem incluir: comitês

intergovernamentais, sistemas de informação compartilhados, instrumentos de financiamento condicionado, pactos federativos e instâncias de participação social.

Peters (2015), em análise abrangente sobre coordenação no setor público, identifica quatro mecanismos principais de coordenação: (i) hierarquia, baseada em autoridade formal e comandos verticais; (ii) mercado, baseado em incentivos econômicos e competição; (iii) redes, baseadas em confiança e reciprocidade; e (iv) comunidades, baseadas em valores e identidades compartilhadas. O autor argumenta que a coordenação efetiva frequentemente requer combinação desses mecanismos, adaptados ao contexto institucional e ao problema de política pública em questão.

No caso brasileiro, estudos sobre coordenação intergovernamental têm enfatizado tanto os avanços quanto os limites da coordenação federativa. Lotta e Favareto (2016) analisam os desafios da integração em novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil, identificando que a coordenação é frequentemente prejudicada por: (i) assimetrias de capacidade entre entes federados; (ii) descontinuidade de recursos financeiros; (iii) baixa institucionalização de instâncias de coordenação; e (iv) conflitos político-partidários entre governos de diferentes níveis. Os autores argumentam que arranjos de coordenação bem-sucedidos dependem não apenas de desenho institucional adequado, mas também de liderança política, compromissos duradouros e construção de confiança entre atores.

2.2 Redes de políticas e o *Governance Analytical Framework*

Esta subseção apresenta as contribuições de Van Waarden (1992) e Hufty (2011), cujos referenciais são centrais para a análise da governança da retomada de obras paralisadas e para os objetivos propostas neste artigo. Em Van Waarden, o foco recai sobre as *policy networks* enquanto arranjos estruturais dotados de características específicas; em Hufty, sobre o GAF como quadro para investigação de processos de governança.

2.2.1. As sete dimensões das *policy networks*

No artigo “Dimensions and types of policy networks”, Van Waarden (1992) parte da constatação de que o conceito de *policy network* vinha sendo utilizado de modo amplo e muitas

vezes impreciso na literatura europeia de políticas públicas. O autor propõe, então, uma abordagem sistemática que identifica um conjunto de sete dimensões para classificar e comparar redes de políticas. Van Waarden (1992) define as *policy networks* como padrões relativamente estáveis de relações entre atores públicos e privados envolvidos na elaboração e implementação de políticas em um setor ou domínio específico. Para torná-las comparáveis, propõe as seguintes sete dimensões (VAN WAARDEN, 1992, p. 33-40):

> 1. Número e tipos de atores: esta primeira dimensão refere-se ao número de participantes na rede e aos tipos de atores que a compõem. As redes podem variar no grau de pluralismo ou concentração de atores.
> 2. Função da rede: a segunda dimensão diz respeito às funções que a rede desempenha no processo de políticas públicas, seja na formulação de políticas, implementação, regulação, negociação de acordos setoriais, troca de informações, entre outras.
> 3. Estrutura da rede: a terceira dimensão contempla a estrutura interna da rede, incluindo o grau de centralização ou descentralização, o grau de hierarquização ou horizontalização, ou seja, da configuração estrutural da rede, que pode variar de estruturas densas e coesas a arranjos fragmentados e esparsos.
> 4. Institucionalização da Rede: a quarta dimensão diz respeito ao nível de formalização de regras, procedimentos, rotinas e arenas decisórias que a estruturam. Elementos como permanência temporal, regularidade de reuniões e codificação de regras compõem essa dimensão.
> 5. Regras de conduta: a quinta dimensão trata das regras de conduta que orientam o comportamento dos atores na rede, abrangendo normas formais e normas informais (expectativas de lealdade, confidencialidade, reciprocidade).
> 6. Relações de poder: a sexta dimensão diz respeito às relações de poder no interior da rede. Trata-se da observação sobre quem exerce influência, quem controla recursos cruciais e como se distribuem assimetrias de poder entre atores públicos e privados.
> 7. Estratégias de interação entre os atores: a sétima dimensão focaliza as estratégias dos atores dentro da rede, ou seja, os modos como os participantes buscam promover seus interesses, construir coalizões, bloquear ou viabilizar decisões, explorar regras existentes ou tentar modificá-las.

Neste contexto, a contribuição de Van Waarden é relevante para o atual estudo porque

fornece um esquema analítico para caracterizar e analisar o arranjo de atores envolvidos na retomada de obras paralisadas. Em especial, esse referencial possibilita uma problematização mais assertiva em aspectos como a estrutura, a institucionalização e as estratégias de interação entre os atores da rede.

2.2.2. Governance Analytical Framework

No capítulo "Investigating policy processes: the governance analytical framework", Hufty (2011) apresenta o *Governance Analytical Framework (GAF)* como um quadro metodológico para analisar empiricamente processos de governança. Segundo o autor, o objetivo não é formular um modelo normativo de "boa governança", mas fornecer uma ferramenta para investigar como políticas e decisões são produzidas em contextos concretos. Assim, Hufty estrutura o GAF a partir de cinco categorias analíticas centrais, a seguir descritas.

1. **Problema:** o ponto de partida do GAF é a definição do problema, entendido como a situação concreta a ser tratada e objeto da ação coletiva. Nessa seara, o principal é delimitar o objeto e quais dimensões (técnicas, políticas, sociais, econômicas) ele envolve.
2. **Atores:** a segunda categoria são os atores, definidos como indivíduos ou organizações que participam, direta ou indiretamente, do processo de governança e seus interesses, recursos, posições e interações.
3. **Normas:** A terceira categoria são as normas, formais e informais, que estruturam o comportamento dos atores. Essas normas moldam as possibilidades de ação, definem quem tem autoridade para decidir e estabelecem critérios de legitimidade.
4. **Processos:** A quarta categoria refere-se aos processos, entendidos como as interações, decisões e práticas que compõem o desenrolar do problema de governança ao longo do tempo e do ciclo das políticas públicas.
5. **Pontos nodais de governança:** a última categoria destaca a noção de nódulos de governança, entendidos como pontos agudos de tensionamento ou concentração em que atores, normas e processos se articulam de forma particularmente densa e decisiva para o problema em questão. Esses nódulos podem ser instituições específicas (agências, ministérios), programas, comitês interinstitucionais, mecanismos de financiamento ou sistemas de informação, entre outros.

Hufty (2011) enfatiza que essas cinco categorias devem ser mobilizadas de maneira integrada, em um movimento de análise que combina reconstrução do problema, mapeamento de atores, identificação de normas relevantes, descrição dos processos concretos de decisão e implementação, e localização dos nódulos críticos de governança. Vale dizer que o enfoque proposto pelo autor é de uma visão investigatória, processual e empírica, afastando-se de uma abordagem avaliativa ou julgadora.

Em suma, ao articular a tipologia dimensional de Van Waarden (1992) com o GAF de Hufty (2011), dispõe-se de dois instrumentos complementares: um voltado à caracterização estrutural das redes de políticas e outro focado na análise processual dos processos de governança (problema, atores, normas, processos e nódulos de governança). Essa combinação permite examinar a retomada de obras paralisadas tanto como fenômeno de rede – marcado por configurações específicas de atores, poder e regras – quanto como processo dinâmico de decisão e implementação em contexto de governança multinível.

A efetividade da governança e da implementação de políticas depende fundamentalmente das capacidades estatais disponíveis. Gomide e Pires (2014) propõem uma tipologia de capacidades estatais particularmente relevante para o contexto brasileiro, distinguindo duas dimensões:

- Capacidades técnico-administrativas: referem-se à existência de burocracias competentes e profissionalizadas, sistemas de informação e monitoramento, recursos financeiros adequados e processos organizacionais eficientes. Essas capacidades são essenciais para o diagnóstico técnico de problemas, formulação de soluções baseadas em evidências e execução eficiente de programas.
- Capacidades político-relacionais: referem-se à habilidade do Estado de coordenar múltiplos atores, construir coalizões de apoio, negociar conflitos e mobilizar recursos políticos. Essas capacidades são essenciais para viabilizar políticas que dependem de cooperação entre diferentes organizações e níveis de governo.

Os autores argumentam que políticas complexas — como programas de infraestrutura que envolvem múltiplos atores e níveis de governo — requerem ambas as dimensões de capacidades.

Capacidades técnico-administrativas isoladas são insuficientes se o Estado não consegue coordenar atores e construir apoio político; inversamente, capacidades político-relacionais são limitadas se não há competência técnica para formular e executar soluções adequadas.

Os elementos de governança pública, governança multinível e capacidades estatais descritos anteriormente fornecem o enquadramento geral para compreender a problemática das obras públicas. A seguir, delimita-se conceitualmente a categoria ‘obra paralisada’ e examina-se suas causas estruturais.

2.3. A obra paralisada: conceitos e dimensões.

Deve-se delimitar, no presente trabalho, a conceituação de obra paralisada, considerando que na Administração Pública há uma relativa diversidade de conceitos, cada qual destacando condições específicas do Órgão ou Entidade que o utiliza.

A categoria “obra paralisada” ainda carece de uma definição uniformizada nos registros públicos brasileiros, o que dificulta a comparação entre diferentes pastas e níveis de governo. O TCU reconhece que são adotados, dentro da administração pública, conceitos distintos para obras paralisadas e que há necessidade de alinhar os critérios de classificação para uma obra paralisada, propiciando maior transparência e maior confiabilidade nos dados (TCU, 2024a).

Essa compreensão já foi ressaltada anteriormente no Acórdão nº 1079/2019, em que o TCU enfatiza as inúmeras interpretações existentes e propõe que, para fins de harmonizar a terminologia associada à implementação de obras públicas, um contrato seja classificado como paralisado se algum dos seguintes cenários for observado: i) declaração oficial da agência/órgão indicando paralisação; ii) declaração da empresa executora expressando sua intenção de paralisar os trabalhos; iii) execução física de obra que, durante 3 meses, avança menos que 10% da evolução física prevista inicialmente; e iv) a ausência de novas medidas de serviço em um intervalo superior a 90 dias. Vale dizer que tais parâmetros foram incorporados na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 32/2024.

O estudo intitulado *Diagnóstico de Desafios e Propostas de Aperfeiçoamento da Governança das Obras Públicas*, elaborado em 2023 no âmbito da Estratégia Nacional de

Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), constitui um dos estudos mais abrangentes sobre o tema das obras públicas no Brasil. Segundo esse estudo, que teve como metodologia adotada combinou abordagens quantitativas e qualitativas, fica reforçado o diagnóstico acerca da ausência de um conceito uniforme de "obra paralisada". O levantamento demonstra que cada órgão federal, estadual ou municipal adota parâmetros distintos para caracterizar a paralisação de uma obra, o que inviabiliza a comparabilidade e a uniformização de procedimentos (BRASIL, 2023b).

Ademais, tal heterogeneidade acarreta insegurança jurídica e tratamentos desiguais entre entes federativos que enfrentam problemas semelhantes, ao ponto de em um mesmo município, por exemplo, duas obras com características equivalentes poderem ser enquadradas de forma diversa conforme o critério do órgão repassador de recursos. Tal situação dificulta sobremaneira não somente a gestão federal mas também a gestão local das obras e repasses.

O relatório aponta, ainda, que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) reforça o dever de transparência ao exigir que, após trinta dias de paralisação, o gestor publique aviso público informando os motivos, responsáveis e previsão de retomada da execução. Contudo, a aplicação prática dessa exigência ainda é limitada. Neste sentido, vale reproduzir excerto do referido relatório, com o destaque de que:

> *Além dos aspectos técnicos e financeiros, tem-se atrelado à problemática de obras paralisadas também o Princípio Constitucional da Publicidade, bem como o dever de accountability dos gestores públicos junto à sociedade. No entanto, a diversidade de entendimentos existentes, na perspectiva dos diversos órgãos federais, especialmente no âmbito de seus programas e políticas de descentralização de recursos, como se identifica na amostra consultada, acaba motivando um cenário de difícil harmonização conceitual, onde acaba ocorrendo também, diferentes formas de enfrentamento do problema.* (BRASIL, 2023b, p.18).

Em suma, a uniformização conceitual e harmonização procedimental, segundo o diagnóstico, é condição indispensável para a consolidação de práticas, capacitações e para a elaboração de políticas de retomada mais eficazes.

A literatura recente evidencia a magnitude e a persistência do problema das obras públicas paralisadas, com destaque para diagnósticos oficiais dos órgãos de controle. Nessa seara, o TCU realizou, em 2019, um extenso diagnóstico das obras paralisadas no país, com a identificação das principais causas e das oportunidades de melhoria, além da apresentação de recomendações para

a melhoria do monitoramento das obras.

Esse diagnóstico se formatou no Acórdão nº 1079/2019, o qual é, ainda hoje, a base material e conceitual sob a qual o TCU realiza as auditorias de acompanhamento anuais. No referido Acórdão, o Tribunal procurou realizar um balanço apurado acerca do quantitativo de obras paralisadas e, em especial, das causas dessas paralisações. Naquele momento, optou-se por analisar as paralisações registradas no banco de dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pelo fato de o programa carregar obras relevantes e complexas. Este levantamento se configura na tabela a seguir.

Tabela 01 - Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do PAC

Motivo da paralisação	Qtd	Total (R$ Milhões)	% Qtd	% Recursos
Técnico	1.359	R$ 25.540,58	47%	19%
Abandono pela empresa	674	R$ 5.842,71	23%	4%
Outros	344	R$ 21.678,21	12%	16%
Orçamentário/Financeiro	294	R$ 62.960,61	10%	48%
Órgãos de Controle	93	R$ 4.506,36	3%	3%
Judicial	83	R$ 6.120,61	3%	5%
Titularidade/Desapropriação	35	R$ 3.432,52	1%	3%
Ambiental	32	R$ 2.145,38	1%	2%
Total Geral	2.914	R$ 132.226,99	100%	100%

Fonte: TCU (2019). Elaborado pelo autor.

Ainda que considerando a dificuldade na disponibilidade de informações relevantes e confiáveis e a pouca existência de sistemas de informação que registram de forma precisa as causas das paralisações, a equipe de auditoria do TCU aprofundou as análises e considerou três principais motivos indicados, os quais juntos representam cerca de 80% das paralisações em termos quantitativos e cerca de 71% em termos de volume de recursos (BRASIL, 2019).

O primeiro motivo é o fato de que os contratos são aprovados, muitas vezes, com projeto básico deficiente. Apesar de se ter uma definição clara sobre o que constitui um projeto básico na legislação e normas, segundo o TCU (BRASIL, 2019) ainda prevalece uma cultura administrativa marcada pela falta de planejamento e pela interpretação equivocada de que o projeto básico seria apenas um esboço ou anteprojeto. Em síntese, as inspeções realizadas pelo TCU constataram que os principais fatores que comprometem a qualidade dos projetos incluem prazos exíguos para sua elaboração, ausência de estudos de viabilidade, baixa capacitação técnica e carência de interesse político ou institucional em planejar adequadamente os empreendimentos (BRASIL, 2019).

O segundo motivo mais relevante para as paralisações de obras, segundo o estudo, é a

insuficiência de recursos para a contrapartida financeira dos entes subnacionais. A contrapartida representa a parcela de recursos que estados e municípios devem aportar para a execução dos empreendimentos cofinanciados pela União. Durante as auditorias e vistorias realizadas em diferentes regiões do país, o TCU verificou que a indisponibilidade de recursos locais é recorrente, levando à rescisão contratual e à interrupção das obras. O Tribunal relaciona esse problema a deficiências estruturais da gestão orçamentária e financeira pública, destacando que a maioria dos instrumentos de repasse não dispõe de mecanismos eficazes para aferir a real capacidade financeira do ente tomador (BRASIL, 2019).

E, por sua vez, o terceiro motivo principal está relacionado com a disparidade entre os requisitos e procedimentos exigidos pela União e a capacidade institucional dos entes subnacionais. Segundo o Tribunal, ainda que exista previsão normativa que exija a comprovação de requisitos por parte dos entes tomadores, a baixa capacidade técnica do tomador dos recursos é uma causa recorrente de paralisação, principalmente em municípios pequenos e com recursos escassos. Um outro aspecto que o Acórdão destacou é referente à alta complexidade dos procedimentos administrativos exigidos ao ente tomador. Tais procedimentos, na visão do Tribunal, deveriam ser revistos e deveria haver uma estratégia alternativa de diálogo com as realidades locais, buscando uma maior simplificação das sistemáticas (BRASIL, 2019).

Já em 2024, o Tribunal de Contas da União (TCU), em auditoria realizada, reforçou o caráter persistente e difuso das paralisações e estimou a existência de 11.941 obras paralisadas, correspondentes a 52% das contratações vigentes com recursos federais, sinalizando uma crise de implementação com forte heterogeneidade setorial e territorial (TCU, 2024a). Em atualização de 2025, o TCU reforçou o quadro crítico, apontando que educação e saúde somam cerca de 70% das paralisações captadas no Painel de Obras Paralisadas (TCU, 2025).

O levantamento do TCU feito em 2024, intitulado Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal (LAR), identifica dois grandes grupos de fatores que explicam a paralisação das obras. O primeiro relaciona-se à fragilidade da governança exercida pelo centro de governo sobre a carteira de empreendimentos, marcada pela inexistência de um plano central de gestão, pela carência de informações integradas e confiáveis e pela ausência de estudos que subsidiem decisões quanto ao destino das obras interrompidas. O segundo grupo refere-se às falhas dos órgãos setoriais na condução de suas carteiras, que envolvem a falta de normativos específicos para orientar procedimentos em casos de inviabilidade ou retomada, a limitada capacidade

técnica e operacional dos entes executores, a priorização de novas obras sem critérios técnicos claros, a morosidade no repasse de recursos federais e a insuficiência de recursos de contrapartida por parte dos entes responsáveis (TCU, 2024).

A literatura especializada também chama atenção para o papel do modelo licitatório e dos incentivos econômicos. A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC, 2023) argumenta que a cultura do menor preço, associada ao uso excessivo de disputas abertas com lances sucessivos, frequentemente conduz a propostas inexequíveis, resultando em obras inacabadas, aditivos e aumento de custos globais. Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha vedado o uso de pregão eletrônico para obras e serviços de engenharia e introduzido avanços, ainda persiste, segundo a entidade, uma lógica licitatória que nem sempre garante sustentabilidade contratual.

Em suma, a literatura institucional e acadêmica aponta que o problema das obras paralisadas é inerentemente multidimensional: envolve falhas no ciclo de projeto (planejamento, concepção, licenciamento), assimetrias de capacidades técnicas, incentivos mal alinhados na contratação, fragmentação informacional e governança federativa insuficiente. É nesse ambiente que a agenda de retomada de obras, mais recente, se configura como um campo privilegiado para observar se e como esses gargalos são enfrentados em políticas específicas.

2.3.1. Retomada de obras como novo campo de governança multinível

A partir de 2023, foi anunciado um novo esforço para a retomada de cerca de 14 mil obras que se encontravam paralisadas (BRASIL, 2023a) e a retomada de obras públicas paralisadas foi alçada à condição de agenda federal prioritária. A elevação dessa agenda trouxe a necessidade de criação de arranjos de governança capazes de articular normas, incentivos financeiros, fluxos procedimentais, monitoramento em tempo real e cooperação interinstitucional.

A título de exemplo, um marco central dessa agenda foi a Lei nº 14.719/2023, que instituiu o *Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia nos setores Educação Básica e Profissionalizante e Saúde*, definindo objetivos, competências, mecanismos de adesão dos entes e parâmetros de financiamento para a repactuação, reativação e conclusão das obras na educação e na saúde.

Já na política habitacional, área que também contava, em início de 2023, com diversos empreendimentos com suas obras paralisadas, o arcabouço mais amplo decorre da Lei nº

14.620/2023 e de portarias do MCID que reorganizam especificações urbanísticas, de projeto e obra, valores de provisão e rotinas de contratação e fiscalização, criando ambiente operacional para reprogramações e aditivos necessários à conclusão de empreendimentos.

Sinteticamente, as iniciativas federais desde 2023 traduzem a retomada de obras em um desafio de governança multinível que combina a necessidade de: (a) arcabouço legal claro; (b) portarias, manuais e cartilhas operacionais nos ministérios setoriais; (c) ajustes normativos e operacionais; (d) recomposição econômico-financeira e (e) sistemas de monitoramento público. Não obstante tal medida, deve-se ter em mente que o nó crítico permanece na capacidade local de execução (projeto, licenciamento, gestão contratual), na coordenação interinstitucional contínua e na previsibilidade de fluxos financeiros, dimensões cuja solidez distingue retomadas sustentáveis de soluções apenas contingenciais.

No já mencionado estudo feito no âmbito da ENCCLA, foram colhidas opiniões qualificadas de diferentes atores que participam da temática das obras públicas. Em síntese, o panorama delineado pela ENCCLA revela um quadro de governança ainda fragmentado, com heterogeneidade de arranjos institucionais, baixa padronização de conceitos e insuficiente integração de dados no ciclo de vida das obras públicas. Essa configuração dificulta a gestão por resultados, a transparência ativa e a responsabilização tempestiva dos atores envolvidos (BRASIL, 2023b).

Essa configuração dialoga com o debate teórico sobre governança pública em contextos complexos e federativos. Rhodes (1996) e Kooiman (2003) afirmam que a governança contemporânea se realiza em redes interorganizacionais, nas quais o poder e os recursos são distribuídos entre múltiplos atores – governos em diferentes níveis, empresas, organizações sociais – e a coordenação depende de instrumentos que vão além do comando hierárquico. Pierre e Peters (2000) e Osborne (2006) argumentam que, em políticas públicas complexas, a governança envolve articular liderança política, capacidades administrativas e mecanismos de controle e prestação de contas, em arranjos híbridos que combinam hierarquia, mercado e redes.

No contexto brasileiro, Pires e Gomide (2016) e Marques (2016) ressaltam que a efetividade de políticas federais depende de arranjos institucionais que consigam alinhar regras formais, capacidades estatais e estruturas de rede em torno de objetivos compartilhados, especialmente em setores como infraestrutura e habitação, nos quais a implementação é essencialmente local. O referencial de governança pública consolidado no Decreto nº 9.203/2017

– liderança, estratégia e controle – fornece uma síntese normativa: a liderança diz respeito à capacidade de orientar atores e definir prioridades; a estratégia, à articulação entre objetivos, planos e recursos; e o controle, a processos de monitoramento, gestão de riscos e *accountability* (BRASIL, 2017).

O GAF (Hufty, 2011), oferece uma lente útil para analisar a retomada de obras como processo social, estruturado em torno de cinco categorias: atores, normas, processos, arenas e recursos. Em vez de propor um modelo normativo de "boa governança", o GAF enfatiza a observação empírica de como decisões são tomadas, quais normas (formais e informais) são mobilizadas, quais arenas se tornam relevantes (comitês, fóruns, painéis, mutirões) e como recursos materiais e simbólicos são distribuídos entre os atores. Essa abordagem é particularmente adequada para políticas em que o Estado opera em rede e em escalas múltiplas, como é o caso da retomada de obras em programas federais.

Em complemento, o Acórdão nº 2.600/2024-Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), consolidou o terceiro ciclo de monitoramento nacional das obras públicas paralisadas, dando continuidade à série iniciada em 2018 e aprofundada a partir das determinações do Acórdão nº 1.079/2019-TCU-Plenário. Com base em dados atualizados até abril de 2024, o levantamento analisou 22.958 empreendimentos, dos quais 11.941 (52%) encontravam-se paralisados, correspondendo a um valor estimado de R$ 29,36 bilhões.

Embora o percentual de paralisações permaneça elevado, o Tribunal interpreta esse resultado como reflexo do aprimoramento da governança informacional, especialmente após a implementação do Pacto Nacional pela Retomada de Obras, instituído pela Lei nº 14.719/2023, que promoveu maior padronização conceitual, ampliação da cobertura estatística e transparência na consolidação dos dados. O relatório indica avanços relevantes, como o fortalecimento do Painel de Obras Paralisadas (BRASIL, 2024c) e a melhora significativa nos indicadores de acompanhamento da CAIXA, cuja proporção de obras paralisadas recuou de 52,5% em 2023 para 38,9% em 2024.

Apesar desses progressos, o TCU conclui que persistem fragilidades estruturais na governança das obras públicas, notadamente a ausência de uma política nacional integrada de gestão do investimento em infraestrutura. A fragmentação dos sistemas setoriais, a assimetria informacional e a baixa interoperabilidade entre bases de dados comprometem a capacidade estatal de planejar, priorizar e monitorar empreendimentos de forma sistêmica, em desacordo

com o disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo o Tribunal, a inexistência de uma infraestrutura nacional unificada de governança informacional limita a construção de indicadores de desempenho, risco e priorização, perpetuando um ciclo recorrente de paralisações e retomadas, com impactos negativos sobre a eficiência do gasto público, a credibilidade institucional e a efetividade das políticas públicas de infraestrutura e habitação (BRASIL, 2024a).

No geral, se a literatura sobre causas de paralisação de obras é relativamente robusta, estudos focados especificamente em retomada de obras paralisadas são escassos. Esta seção propõe compreender a retomada como um processo de governança multinível que exige coordenação entre múltiplos atores, mobilização de capacidades estatais e adaptação institucional.

A retomada de obras paralisadas não é mera continuação da execução original, mas constitui processo complexo que envolve: (i) diagnóstico das causas de paralisação; (ii) avaliação da viabilidade técnica, financeira e jurídica de retomada; (iii) definição de soluções adequadas a cada caso; (iv) mobilização de recursos (financeiros, técnicos, políticos); (v) coordenação entre múltiplos atores com interesses potencialmente divergentes; e (vi) implementação e monitoramento das soluções.

Esse processo possui características de governança colaborativa, conceito desenvolvido por Ansell e Gash (2008) para descrever arranjos nos quais múltiplos stakeholders participam coletivamente de processos decisórios orientados para consenso. Embora a retomada de obras envolva hierarquia (autoridade formal de órgãos públicos), também exige negociação e construção de acordos entre atores com diferentes recursos, mandatos e interesses.

A partir dessa fundamentação teórica, propõe-se compreender a retomada de obras paralisadas como um desafio de governança multinível que exige: i) um forte componente de coordenação horizontal, entre órgãos federais com atribuições relacionadas direta ou indiretamente à política habitacional; ii) coordenação vertical entre os diversos entes e níveis de governo; iii) capacidades estatais técnicas e políticas; e iv) adaptação institucional para a personalização do problema.

Essa perspectiva teórica orienta a análise empírica apresentada neste estudo, permitindo examinar como mecanismos de governança foram (ou não) estabelecidos para viabilizar a retomada de obras paralisadas no MCMV, quais capacidades estatais foram mobilizadas e quais

fatores diferenciaram casos de sucesso de casos de fracasso.

3 O caso em estudo: Obras paralisadas no Programa Minha Casa Minha Vida

Esta seção se divide em cinco partes: a primeira subseção, de caráter introdutório, traça um breve panorama da situação das obras paralisadas no marco temporal de 2022/2023; após isso, a segunda subseção descreve o histórico da agenda de obras paralisadas no MCMV no MCID; a terceira subseção se dedica a explorar o papel da CAIXA na gestão dos empreendimentos críticos; a quarta subseção descreve o fluxo operacional para a retomada de obra; a quinta subseção destaca outro aspecto do processo de retomada de obras, que é a governança em ação e articulação federativa na prática.

Essa divisão tem como objetivo explorar, de maneira descritiva, os aspectos principais que envolvem a retomada de obras no MCMV. As informações públicas utilizadas nesta seção estão detalhadas no Apêndice C. Cabe observar que, devido à ausência de um marco documental único que englobasse todos os aspectos aqui descritos, o processo de pesquisa envolveu a combinação de fontes documentais públicas, fontes documentais restritas e a coleta de relatos e entrevistas para validação dos elementos factuais. Assevera-se que muitas das informações aqui sistematizadas constituem material inédito para o campo acadêmico, que poderá ser objeto de maior aprofundamento em pesquisas futuras.

Em 2022, durante a transição do governo federal, foi identificado um passivo de projetos habitacionais não concluídos no âmbito do MCMV. Levantamento realizado pela Caixa e pelo MCID revelou uma conjuntura de cerca de 186 mil moradias contratadas, para atendimento a famílias de faixas de menor renda em todas as modalidades do programa, que ainda não haviam sido concluídas ou entregues, das quais aproximadamente 80 mil unidades habitacionais encontravam-se com obras paralisadas (BRASIL, 2023c). Tais empreendimentos paralisados se distribuíam nas diferentes modalidades do programa, sendo que 80% desses tinham sido contratados ou iniciados entre 2012 e 2014 (BRASIL, 2023c).

Importa citar que, ao longo de mais de uma década do programa, foram contratadas e entregues mais de 9 milhões de unidades habitacionais perfazendo mais de R$ 880 bilhões em investimentos. Contudo, a exemplo de outras políticas públicas de caráter nacional, a implementação do programa enfrentou desafios significativos derivados de sua ampla escala e

abrangência territorial, sobretudo no que se refere à necessidade de que normas gerais abarcassem e acomodassem especificidades locais de natureza geográfica, econômica e social.

Conforme se depreende de um conjunto de relatórios, apresentações e notas técnicas consultadas na pesquisa documental (APÊNDICE B), o diagnóstico da Caixa e MCID indica que diversos fatores contribuíram para que milhares de moradias do MCMV ficassem inacabadas e paralisadas. As principais causas foram:

- Ocupações irregulares: invasões dos conjuntos por famílias não autorizadas, criando entraves jurídicos e sociais à continuidade das obras.
- Pendências de infraestrutura pública: ausência ou atraso na implementação de redes de água, esgoto, energia, drenagem ou acessos viários, inviabilizando a habitabilidade e a entrega dos projetos.
- Abandono pela construtora: empresas executoras rescindiram ou deixaram de cumprir os contratos, seja por dificuldades financeiras, insolvência ou má gestão, caracterizando inadimplemento contratual.
- Problemas técnicos e "vícios construtivos": falhas de engenharia no projeto ou na execução que demandaram correções onerosas e interromperam o cronograma.
- Entraves judiciais (embargos por disputas fundiárias ou ambientais, por exemplo) e restrições financeiras/orçamentárias (contingenciamento de verbas, corte de subsídios) que também levaram à interrupção de obras já iniciadas.

A multiplicidade de causas identificadas reflete, simultaneamente, desafios específicos do contexto habitacional e problemas estruturais da gestão de obras públicas no Brasil. Em linha com esse diagnóstico mais amplo, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2019) aponta o mau planejamento inicial como raiz comum de grande parte das paralisações, evidenciado em projetos com estimativas inadequadas, custos subdimensionados e insuficiente capacidade técnica para a execução. No contexto do MCMV, essa avaliação se confirma: numerosas obras da Faixa 1 (modalidades FAR e FDS) foram contratadas sem garantia plena de infraestrutura local ou com orçamentos que se tornaram rapidamente defasados, o que as tornou particularmente vulneráveis à interrupção. A tabela 02 traz levantamento das obras paralisadas por unidade da federação, quantidade de moradias e valor originalmente contratado.

Tabela 02 – Moradias com obra paralisada por Estado

UF	Moradias	Valor Contratado
AC	264	R$ 8.050.931,52
AL	1.926	R$ 167.330.433,39
AM	6.364	R$ 222.970.982,00
AP	100	R$ 3.376.450,00
BA	4.545	R$ 192.215.472,77
CE	2.676	R$ 65.058.950,00
DF	40	R$ 3.000.000,00
ES	1.008	R$ 68.384.361,74
GO	2.150	R$ 87.783.769,73
MA	12.695	R$ 671.142.873,66
MG	3.352	R$ 162.015.143,28
MS	29	R$ 826.500,00
MT	5.614	R$ 447.971.403,71
PA	18.080	R$ 966.252.523,31
PB	133	R$ 2.362.216,13
PE	3.815	R$ 271.198.560,85
PI	1.553	R$ 34.133.595,50
PR	1.685	R$ 84.982.917,74
RJ	5.463	R$ 523.936.291,64
RN	1.305	R$ 85.190.120,48
RO	2.017	R$ 224.467.256,74
RR	50	R$ 1.525.000,00
RS	1.176	R$ 72.783.132,00
SC	201	R$ 7.188.823,00
SE	2.092	R$ 132.366.172,66
SP	2.777	R$ 166.059.477,80
TO	195	R$ 6.534.203,00
Total Geral	**81.305**	**R$ 4.679.107.563**

Fonte: Base de Dados MCID. Elaborado pelo autor.

A partir desta tabela e considerando a recriação e recomposição orçamentária do MCMV já descrita em Rabelo, Nunes e Silva Júnior (2024), o assunto da retomada de obras paralisadas foi alçado a uma prioridade máxima na agenda política e na agenda presidencial. Essa agenda de retomada passou a demandar não apenas soluções pontuais, mas um ciclo de reformas normativas e institucionais, no âmbito do MCID e da Caixa, que será detalhado nas subseções seguintes.

3.1 Breve histórico da agenda de obras paralisadas no MCMV no Ministério das Cidades

Em retrospectiva, as dificuldades verificadas desde a criação do programa, especialmente nos empreendimentos contratados entre 2009 e 2018 – envolvendo atrasos de execução, abandono de obras por construtoras, insuficiência de infraestrutura local e entraves jurídicos – levaram à edição de sucessivas portarias regulamentadoras e à adoção de iniciativas institucionais específicas voltadas à resolução da situação de obras paralisadas no âmbito do MCMV.

Dentre as modalidades do MCMV, aquelas mais diretamente afetadas pelo problema de paralisações são: i) MCMV-FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), voltado ao atendimento em áreas urbanas e a famílias de baixa renda; ii) MCMV-FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), com foco em áreas urbanas e famílias de baixa renda, operado por entidades sociais; e iii) MCMV-RURAL, destinado a famílias residentes em áreas rurais.

Na direção de superar o quadro já instalado à época, especificamente na modalidade MCMV-FAR, uma das primeiras medidas formais e de impacto relevante foi a edição da Portaria MCID nº 114/2018, a qual a partir de suas subsequentes alterações nos anos de 2018, 2022 e 2023, atualizou o desenho normativo-operacional da produção de habitação de interesse social com recursos do FAR no MCMV, definindo diretrizes urbanas e sociais, papéis institucionais, regras de seleção e contratação, mecanismos de recomposição de investimentos e exigências para o monitoramento realizado pela Caixa.

A Portaria MCID nº 114/2018 criou a figura administrativa do “aporte adicional” e da “suplementação” como dois instrumentos distintos de reforço de recursos do FAR para viabilizar a conclusão ou a legalização de empreendimentos com dificuldades de implementação. Em comum, ambos consistem na alocação de recursos financeiros complementares, demandam justificativa detalhada e atestado de viabilidade técnica por parte da instituição financeira, e dependem de aprovação do agente operador do Fundo (Caixa).

Entre os dois instrumentos, a distinção fundamental reside na situação contratual e na natureza da causa que justifica o reforço financeiro. O aporte adicional refere-se à alocação de recursos imprescindíveis para concluir e legalizar empreendimentos em fase de construção ou de regularização cujos contratos tenham sido rescindidos ou distratados, com substituição da construtora originalmente contratada.

Já a suplementação, por sua vez, é concebida como alocação de recursos adicionais necessários à conclusão ou legalização de empreendimentos com o contrato original preservado e sem troca de construtora, motivada por fatos supervenientes ou imprevisíveis que não decorram de erros de projeto, dolo ou culpa. Em termos analíticos, o aporte adicional lida com riscos contratuais e de execução, relacionados à ruptura do vínculo com o executor original, enquanto a suplementação opera como instrumento de amortecimento de choques exógenos legítimos, preservando a continuidade da relação contratual.

Conforme consta em relatório produzido pelo MCID em 2023, apesar dos avanços na seara normativa, diversas dificuldades inerentes ao processo de execução dos empreendimentos não foram superadas e, em 2020, a Secretaria Nacional de Habitação instituiu *Grupo de Trabalho para Resolução de Problemas Executivos*, voltado a examinar, caso a caso, entraves de execução e paralisações em empreendimentos.

Em 2022, constatou-se um fenômeno relevante e crescente, à época, no programa: a ocupação irregular de empreendimentos habitacionais que se encontravam em fase final de obra ou já na fase posterior à conclusão da obra. Segundo os números à época, as moradias ocupadas irregularmente representavam 30% (27.854 moradias) em relação ao número de unidades habitacionais pendentes de conclusão (92.184 moradias).

Considerando o contexto da pandemia de covid-19 e o aumento dos casos de ocupação irregular no âmbito e fora do MCMV, o Supremo Tribunal Federal validou medida cautelar na ADPF nº 828, estabelecendo, em regime de transição, condições normativas para a retomada de ações de desocupação e reintegração de posse. A decisão produziu um primeiro efeito de postergação de definições em diversos casos em curso, retardando algumas soluções de retomada. Por outro lado, ao fixar parâmetros e salvaguardas para as desocupações, forneceu um marco jurídico mais claro para a atuação do Grupo de Trabalho, conferindo respaldo às estratégias adotadas para tratar empreendimentos irregularmente ocupados.

Com o advento da troca da gestão federal em 2022/2023, a nova gestão do governo federal, por meio do recém-restabelecido MCID, definiu a retomada das obras paralisadas do MCMV Faixa 1 como prioridade já no início de 2023. Uma medida inicial foi a reedição do programa MCMV por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023, convertida na Lei Federal nº 14.620/2023, que não apenas recriou formalmente o MCMV, extinto oficialmente em 2020, como também incorporou dispositivos voltados à promoção da solução dos empreendimentos

paralisados. A nova lei determinou, por exemplo, que no mínimo 5% dos recursos anuais do programa sejam aplicados no financiamento da retomada de obras paralisadas.

A outra consequência dessa priorização foi a promoção de alterações, já em 2023, na Portaria MCID nº 114/2018. Essas alterações incidiram sobre pontos centrais do desenho operacional do MCMV-FAR, produzindo efeitos tanto sobre o público-alvo quanto sobre os mecanismos de financiamento e de gestão do estoque imobiliário do fundo.

Em primeiro lugar, a alteração do parágrafo único do art. 1º elevou o limite de renda mensal das famílias beneficiárias para R$ 2.640,00, ampliando o universo potencial de atendimento da faixa operada com recursos do FAR e ajustando-o à atualização normativa do programa.

Em segundo lugar, foi fixado o valor de R$ 140.000,00 como teto máximo por unidade habitacional para operações em que, em razão de aporte adicional ou suplementação, o custo ultrapassasse os limites originalmente estabelecidos, condicionando a alocação incremental de recursos a justificativas técnicas mais rigorosas.

Por fim, instituiu-se o regime de desimobilização de imóveis pertencentes ao patrimônio do FAR, admitindo, em caráter excepcional, o desfazimento de unidades cuja permanência no programa se mostrasse inviável por razões técnicas, econômicas ou sociais, mediante parecer técnico da instituição financeira mandatária e destinação que assegure a adequada gestão dos ativos.

Em conjunto, essas alterações de 2023 aperfeiçoaram os instrumentos de gestão econômico-financeira e patrimonial do FAR, criando parâmetros mais claros para aportes adicionais, suplementações e desimobilização de imóveis, com foco na viabilização ou encerramento responsável de empreendimentos críticos vinculados à agenda de retomada de obras paralisadas.

Para além do MCMV-FAR, foram editadas normas específicas para viabilizar a solução de empreendimentos críticos em outras modalidades. A Portaria MCID nº 146, de 7 de março de 2023, regulamentou procedimentos para a retomada de unidades não concluídas até aquela data, com foco nas faixas de menor renda financiadas com recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Entre suas diretrizes, a portaria estabeleceu etapas e prazos para cada ator envolvido: elaboração de diagnósticos detalhados por parte das

Entidades Organizadoras atuantes no FDS e PNHR, consolidação de informações pelos agentes financeiros (Caixa e Banco do Brasil) e elaboração, sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, de planos de ação individualizados por empreendimento.

A portaria também instituiu grupo de trabalho permanente para tratar especificamente das obras FAR irregularmente ocupadas, com o objetivo de formular soluções para casos de invasão, incluindo desocupação negociada, reassentamento ou regularização, conforme o contexto. Além disso, atualizou os valores máximos de subvenção econômica por unidade, fixando R$ 140.000,00 para operações com recursos do FAR e do FDS e R$ 60.000,00 para o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), o que recompôs a capacidade financeira de retomada frente à alta de custos da construção civil.

No âmbito rural, a Portaria MCID nº 921/2023, desdobramento da Portaria nº 146/2023, disciplinou o tratamento das obras inconclusas do PNHR, integrante do MCMV. A norma formalizou critérios de elegibilidade para tratamento diferenciado de empreendimentos paralisados ou inviáveis, introduziu mecanismos de flexibilização contratual — como redução de metas ou rescisão — e reforçou a exigência de participação dos beneficiários e do agente financeiro no processo decisório.

Já no MCMV-Entidades, a Resolução nº 247/2025, do Conselho Curador do FDS, instituiu procedimentos excepcionais para a desimobilização de empreendimentos cuja continuidade se mostrasse inviável técnica, econômica ou socialmente. Previu a possibilidade de transferência dos imóveis a entes públicos, cessão, venda ou outras formas de destinação compatíveis com o interesse social, mediante análise técnica e autorização do MCID, assegurando a adequada gestão dos ativos e a eventual restituição de recursos ao Fundo.

Em conjunto, a Portaria nº 146/2023, a Portaria nº 921/2023 e a Resolução nº 247/2025 consolidam um arcabouço específico para o tratamento de empreendimentos críticos nas modalidades FAR, FDS e PNHR, combinando atualização de parâmetros financeiros, definição de critérios de elegibilidade, flexibilização contratual e regras de desimobilização, com vistas à retomada ou ao encerramento ordenado das operações.

3.2 O papel da Caixa na gestão dos empreendimentos críticos

A partir da coleta de relatos nas entrevistas realizadas e da validação de marcos e

informações junto a especialistas seniores da Secretaria Nacional de Habitação e da própria Caixa, foram sistematizados elementos que compõem um histórico institucional da atuação da instituição na gestão de empreendimentos paralisados. As documentações e os manuais internos da instituição financeira, por força de sigilo bancário e de restrições estratégicas, não puderam ser publicamente disponibilizados; contudo, foram consultados de forma indireta, por meio de notas técnicas, relatórios gerenciais sintéticos e referências feitas pelos entrevistados, servindo como insumo para a reconstrução analítica dos processos aqui descritos.

Dessa forma, é possível detalhar o papel da Caixa enquanto mandatária da União e responsável pela contratação e monitoramento das obras do MCMV. Em sua estrutura institucional, a Caixa possui, desde os primeiros anos do programa, uma estrutura gerencial dedicada à gestão e acompanhamento dos empreendimentos considerados críticos. A adjetivação como "crítico" advém de situações de empreendimentos com um histórico de lentidão, paralisações ou problemas de execução.

O histórico de gestão dos empreendimentos críticos revela um processo de aperfeiçoamento contínuo, marcado por marcos institucionais, normativos e operacionais que, ao longo dos anos, consolidaram um modelo de monitoramento, retomada e desmobilização de obras no âmbito habitacional federal. Para os fins deste estudo, descrever-se-á a trajetória configurada a partir de 2019, quando foi instituído, no âmbito da Vice-Presidência de Habitação da Caixa, o *Grupo de Trabalho de Retomadas*, voltado especificamente à elaboração de estratégias e ao apoio técnico para a reativação de obras paralisadas. Esse movimento inaugurou uma agenda mais estruturada de enfrentamento à paralisação, até então tratada de forma fragmentada.

Em julho de 2019, a agenda avançou com a inserção de um indicador de performance destinado a monitorar o desempenho das Gerências Executivas de Habitação na retomada de obras, instituindo métricas de responsabilização e aferição de resultados. No mês seguinte, em agosto de 2019, foi criado um Sistema de Monitoramento, ferramenta que consolidou um painel analítico para acompanhamento dos empreendimentos críticos, permitindo maior transparência e precisão no diagnóstico das causas de paralisação e na priorização de ações.

O ano de 2020 marcou uma segunda fase de amadurecimento institucional. Em fevereiro de 2020, foi criada uma unidade especializada em Campinas dedicada exclusivamente à centralização da gestão dos empreendimentos críticos, reforçando a capacidade técnica e

operacional do processo. Na sequência, em março de 2020, foi estruturado um conjunto de planos emergenciais, com o objetivo de otimizar os recursos disponíveis e viabilizar a conclusão e legalização de empreendimentos junto às construtoras originais, estabelecendo protocolos de pactuação e mitigação de riscos.

Ainda em 2020 foi promovida a regulamentação dos processos de retomada, racionalizando fluxos decisórios e distribuindo de maneira mais eficiente as competências de autorização para retomada. Em janeiro de 2021, houve nova inclusão de indicador de performance, desta vez voltado às superintendências regionais de habitação, reforçando o alinhamento entre os níveis tático e operacional da instituição.

No ano de 2023, a partir das medidas normativas do MCID já relatadas neste estudo, a Caixa inicia um movimento interno de reestruturação de processos e equipes, tendo em vista que a retomada do MCMV e a necessidade de atendimento a um volume de investimentos muito superior ao somatório dos anos anteriores.

A partir de 2024, define-se uma etapa caracterizada por expansão territorial, reorganização normativa e consolidação de instrumentos de gestão. Do ponto de vista operacional, em 2024 foram tomadas medidas que revisaram a política de alçadas para aprovação de retomadas de obras, dando mais autonomia para os comitês decisórios estaduais da Caixa e, com isso, agilizando o processo de aprovação de retomadas de obras. Em agosto de 2024, realizou-se a reclassificação de empreendimentos, com diagnóstico detalhado, categorização de criticidade e orientação às unidades locais de engenharia e habitação, permitindo atuação mais direcionada e precisa para solução dos casos.

O ano de 2025, segundo relatos, marcou a consolidação tecnológica e a redefinição dos instrumentos de encerramento de operações. Nesse contexto, instituiu-se um modelo de retomada ágil, voltado a conferir maior celeridade e padronização aos processos entre as diversas unidades de engenharia da Caixa, com racionalização de etapas internas e explicitação de fluxos decisórios. Paralelamente, foi implantado um novo sistema de monitoramento que integrou e substituiu as ferramentas anteriores em uma plataforma única, com maior automatização e consolidação nacional das informações sobre empreendimentos críticos, resultando em simplificação dos procedimentos e aumento da eficiência na gestão da carteira.

Em resumo, a leitura cronológica desses marcos revela que a política de gestão de empreendimentos críticos na Caixa, principal administradora da carteira do MCMV, evoluiu de

um modelo incipiente, fundamentado em grupos de trabalho e instrumentos dispersos para uma estrutura institucional com maior maturidade na condução da retomada e conclusão de empreendimentos habitacionais de interesse social.

3.3 Fluxo Operacional para a retomada de obra

As mudanças normativas e institucionais descritas na subseção anterior não permaneceram apenas no plano regulatório: elas foram traduzidas em um fluxo operacional específico de retomada, estruturado para orientar, passo a passo, o tratamento dos empreendimentos paralisados. É esse arranjo procedimental, desde o diagnóstico técnico inicial até a decisão final de retomada ou desmobilização, que se descreve a seguir.

De forma resumida, o fluxo operacional para cada obra paralisada segue etapas sequenciais e interdependentes. As etapas operacionais para a retomada podem ser agrupadas em três macro-etapas: i) elaboração da proposta técnica de retomada pela área de habitação da Caixa ou, no caso do Banco do Brasil, pela Diretoria de Soluções em Empréstimos e Financiamentos; ii) aprovação interna na instituição financeira, abrangendo as alçadas técnicas, de engenharia, de risco e de crédito; e iii) análise e aprovação externa pelo agente operador do fundo governamental e pelo gestor do programa (MCID), responsáveis, respectivamente, pela autorização do uso de recursos do fundo e pela compatibilização com as diretrizes do MCMV.

A partir da leitura e compilação de pareceres técnicos de autorização de retomada de obras feitos pelo MCID, fica reforçado que o processo de retomada de obras no âmbito do MCMV não se caracteriza por um ato isolado de decisão administrativa, mas por um encadeamento técnico-institucional, que envolve sucessivas etapas de verificação, validação e deliberação entre diferentes níveis organizacionais.

O ponto de partida do processo começa pela identificação formal da paralisação e a elaboração de um diagnóstico técnico, realizado pelo agente financeiro (área de habitação), com o objetivo de atualizar o estado físico do empreendimento, revisar custos e avaliar a viabilidade de conclusão. Esse levantamento pode inclusive revelar involuções da obra — decorrentes de furtos, intempéries ou degradação — que alteram o percentual executado e impactam diretamente a estimativa financeira necessária à retomada.

Com base nesse diagnóstico, inicia-se a busca por uma solução executiva. Quando a

construtora original não honra suas obrigações contratuais ou apresenta ritmo incompatível com a continuidade do empreendimento, procede-se à rescisão contratual e à seleção de nova empresa, geralmente por meio de chamamento público, priorizando propostas técnico-financeiras consideradas mais vantajosas e compatíveis com os parâmetros de referência. Para a contratação da construtora, o agente financeiro realiza análises de risco, de capacidade técnica e financeira, o que garante maior segurança ao processo.

A proposta de retomada elaborada pela nova construtora é então submetida a uma análise técnica detalhada pela estrutura de engenharia do agente financeiro, que verifica aderência normativa, quantitativos, preços e capacidade de execução. Apenas após essa homologação técnica a proposta é aprovada pelo agente financeiro e, na sequência é encaminhada para avaliação do agente operador do fundo governamental. Após isso, a proposta é finalmente encaminhada ao órgão gestor do programa.

Esse fluxo revela uma clara divisão de competências: o exame de mérito técnico e a aprovação inicial cabem ao agente financeiro, representado principalmente pela área de habitação; em seguida, o gestor operacional formaliza o envio ao órgão gestor — a Secretaria Nacional de Habitação — que se manifesta especificamente quanto à disponibilidade orçamentária e financeira para suportar o aporte adicional necessário à conclusão do empreendimento.

A necessidade de aporte costuma ser justificada pela atualização dos custos e pela diferença entre o saldo contratual existente e o valor requerido para finalizar a obra, podendo alcançar montantes expressivos quando a paralisação se prolonga.

Além disso, os pareceres propugnam que a postergação da decisão amplia prejuízos financeiros, riscos jurídicos e danos físicos ao empreendimento, reforçando a importância de uma deliberação tempestiva.

No âmbito interno das instituições financeiras operadoras (Caixa e Banco do Brasil), essa proposta percorre um regime de alçadas que distribui competências de decisão conforme o porte e o risco da operação. Especificamente na Caixa, as deliberações sobre retomadas são apreciadas por instâncias colegiadas que vão desde comitês vinculados às superintendências regionais até comitês de diretores executivos e de crédito na matriz, a depender do volume de recursos envolvidos, do número de unidades habitacionais e da complexidade jurídica ou contratual do empreendimento. Em cada nível, são realizadas verificações adicionais – avaliação de risco da

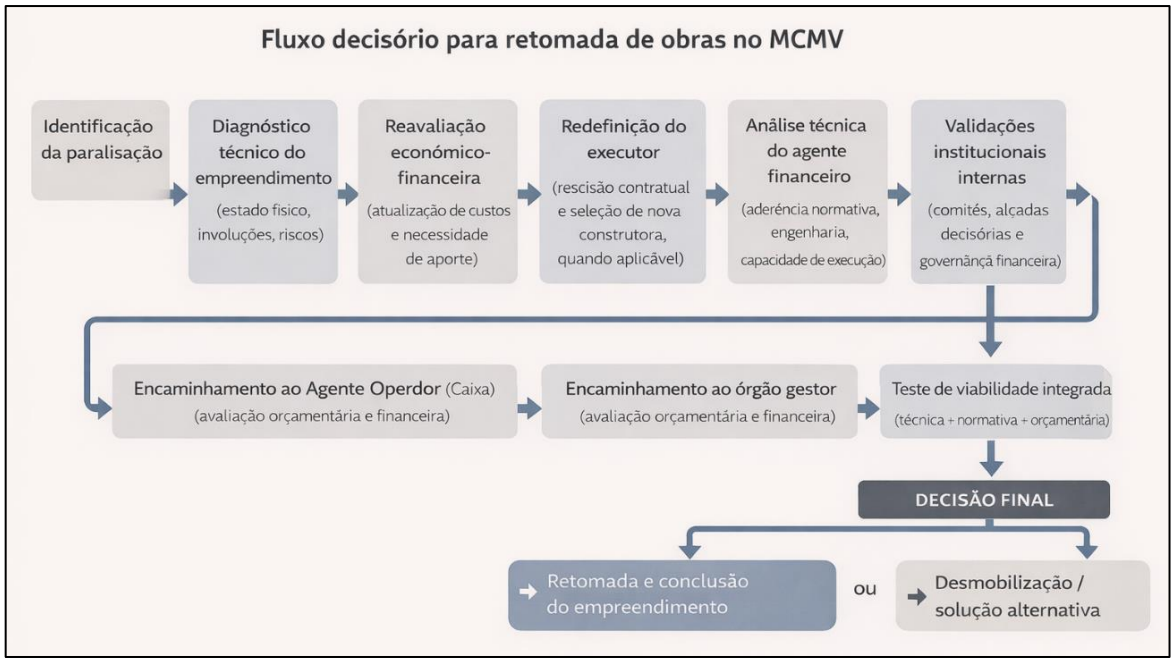
operação, análise jurídica e negocial da construtora, conformidade com normas internas – de modo que a autorização para retomar não se limita à viabilidade técnica da obra, mas inclui a recomposição de condições mínimas de segurança administrativa e financeira.

Essa arquitetura de alçadas evidencia que a retomada de obras não constitui apenas um problema de engenharia ou de gestão de contratos, mas um processo decisório multinível, no qual a tramitação das propostas depende da articulação entre diferentes instâncias organizacionais e critérios de risco, reforçando a densidade institucional e a complexidade de governança associadas à agenda de retomada no âmbito do MCMV.

Observa-se, portanto, que a retomada depende da convergência entre três condições fundamentais: viabilidade técnica comprovada, enquadramento normativo e suporte orçamentário. Quando uma dessas dimensões não se materializa — como ocorreu em contextos de restrição fiscal ou ausência de contrapartidas locais — a alternativa considerada pode ser a própria desmobilização do empreendimento.

Resumidamente, a pesquisa documental permitiu visualizar a retomada de obras do MCMV como um processo incremental estruturado em torno de (i) diagnóstico técnico da paralisação, (ii) reavaliação econômico-financeira, (iii) redefinição do executor, (iv) validações técnicas e institucionais sucessivas e (v) decisão final condicionada à disponibilidade de recursos. Trata-se, portanto, de um fluxo decisório multinível, no qual a viabilidade da retomada é continuamente testada antes da autorização para a conclusão do empreendimento — evidenciando a elevada complexidade operacional e governamental associada a esse tipo de intervenção pública, conforme figura 01.

Figura 01 - Fluxo decisório simplificado para retomada de obras.



Elaborado pelo autor

Não obstante a existência do fluxo operacional descrito na subseção anterior, o diagnóstico político-institucional realizado no início de 2023 – segundo relatos colhidos nas entrevistas e na experiência de campo do pesquisador – indicou que um arranjo estritamente procedimental não seria suficiente para o sucesso da agenda de retomada de obras.

As razões desse diagnóstico remetem, em grande medida, às próprias causas estruturais das paralisações: assimetrias de capacidade técnica entre entes locais, conflitos de interesse entre atores institucionais, entraves políticos na tomada de decisão, baixa coordenação federativa e controvérsias jurídicas envolvendo ocupações irregulares e responsabilidade pelos passivos. Esse contexto exigiu do MCID um papel mais ativo de coordenação política e de articulação federativa, complementando as normas e fluxos formais com mecanismos de mobilização, negociação e acompanhamento contínuo, conforme descrito a seguir.

Assim, algumas medidas iniciais foram tomadas, como a designação da coordenação do assunto por meio da assessoria direta do Ministro de Estado e a criação de fórum semanal da evolução das ações com participação de todos os atores envolvidos no processo. A partir dessas

medidas iniciais, o elemento de articulação e mobilização institucional foi sendo estabelecido e reforçado de maneira contínua, no entendimento de que estruturas complexas se movem não apenas com regras e processos formais, mas sobretudo com a mobilização e concertação entre os atores envolvidos. Estabeleceu-se, por meio da constante articulação e dos encontros semanais, um ambiente de horizontalização das informações críticas, de debate contínuo acerca das soluções e de efetiva co-responsabilidade de todos os atores no encaminhamento das pendências.

Outro eixo importante da governança foram as parcerias com agentes privados e entidades de classe do setor da construção civil. A CBIC e os Sindicatos da Construção atuaram como interlocutores do governo junto ao empresariado, contribuindo com sugestões para aperfeiçoar as regras de retomada e alertando para riscos. Já as Entidades Organizadoras (movimentos sociais, cooperativas habitacionais) tiveram voz através de fóruns como o recém-recriado Conselho das Cidades e por reuniões periódicas para diálogo.

Após o primeiro ano de implantação desta agenda e já com os primeiros resultados transcorridos, o formato de governança e acompanhamento amadureceu para uma abordagem mais responsiva e mobilizadora do ponto de vista institucional e federativo. Em março de 2024, criou-se a iniciativa *Bota Pra Andar* (BPA) (Brasil, 2024b), com o objetivo de ser uma força-tarefa mobilizadora a partir da realização de mutirões presenciais regionais com a presença de gestores e técnicos do MCID, da Caixa, do Banco do Brasil, das prefeituras, entidades e construtoras. Por meio de visitas técnicas e reuniões deliberativas *in loco*, as equipes revisaram pendências, diagnosticaram soluções conjuntas e, após o diagnóstico, foram elaborados planos de ação individualizados por empreendimento, definindo as medidas corretivas e os responsáveis por executá-las, bem como um cronograma para sua implementação.

Enquanto método de trabalho, vale destacar que essa iniciativa se diferenciou pela organização sequencial e pela estratégia adotada. Antes da realização de cada edição, as equipes técnicas realizaram diversas rodadas de alinhamento e revisão das soluções técnicas. Assim, a definição da realização de uma edição presencial do BPA só aconteceu a partir da concretização das condições técnicas e políticas de se realizar reuniões de alto nível para pactuação de compromissos.

Além disso, cada edição se iniciou com um evento de abertura institucional dos trabalhos, com a presença do Ministro de Estado e da classe política local, formato que trouxe peso político e respaldo para as reuniões técnicas que ocorreriam a partir deste evento de abertura. Nesse

sentido, tal configuração buscava agregar o peso institucional e a mensagem de estabilidade e confiança para os atores locais envolvidos na problemática das obras paralisadas.

A ordem dos mutirões obedeceu ao critério de unidades da federação com maior número de obras paralisadas e que possuíam soluções maduras para deliberação e fechamento. Conforme os relatos colhidos ao longo do processo de entrevistas, observou-se que, em diversos casos, não era exatamente a solução técnica o empecilho para a pactuação da solução. Além do fator técnico, determinante para o avanço, notou-se que muitas pactuações se viabilizaram devido ao formato presencial, com a presença de gestores de todos os atores envolvidos e pelo peso institucional que foi dado. A presença de todas as partes envolvidas na solução de retomada da obra, o processo prévio de construção das soluções e o peso institucional viabilizaram uma maior clareza e segurança no processo de comprometimento.

Foram realizadas, entre os anos de 2024 e 2025, 7 edições desta iniciativa, nos estados do Pará, Maranhão, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso e Pernambuco (Quadro 01). Ao todo, essas edições viabilizaram a solução de pendências críticas e/ou retomada de cerca de 25.657 unidades habitacionais, conforme números fornecidos pelo MCID. Em consequência a essas iniciativas, o monitoramento do MCid e das instituições financeiras com relação aos compromissos assumidos nesses eventos passou a ser uma agenda permanente acompanhada em periodicidade semanal, buscando garantir a efetividade e o ritmo de implementação dos compromissos.

Quadro 01 - Edições do BPA e moradias impactadas positivamente

Estado da Edição	**Data**	**Quantidade de moradias impactadas**
Pará	Março/2024	8.730
Rio de Janeiro	Agosto/2024	1.575
Rio Grande do Sul	Outubro/2024	3.361
Mato Grosso	Outubro/2024	1.599
Maranhão	Novembro/2024	3.512
São Paulo	Maio/2025	4.722
Pernambuco	Agosto/2025	2.158
Total de moradias impactadas		**25.657**

Elaborado pelo autor. Fonte: Relatórios Caixa e Ministério das Cidades.

4 METODOLOGIA

O presente estudo adota a estratégia de estudo de caso único, entendida como abordagem adequada à investigação de fenômenos contemporâneos inseridos em contextos institucionais complexos, nos quais as fronteiras entre fenômeno e contexto não se apresentam claramente definidas (YIN, 2015). A unidade de análise é a retomada de obras paralisadas no âmbito do MCMV, com foco nas iniciativas de diagnóstico, reequilíbrio e retomada implementadas entre 2019 e 2025, em especial na agenda pós-2023.

A definição pelo estudo de caso único se justifica pelo fato de: i) o objeto de estudo ser uma política pública com um volume expressivo de recursos e empreendimentos; ii) a recomposição institucional e normativa recente reorganizou a governança do programa, merecendo assim um novo olhar; e iii) o problema da paralisação e da retomada de obras ter ganhado centralidade na agenda do governo federal e dos órgãos de controle externo.

Por conseguinte, admite-se de forma consciente que, ao invés da comparação sistemática entre diferentes casos, ganhar-se-á em profundidade analítica, podendo reconstruir em detalhe os mecanismos, processos e lógicas internas de funcionamento do fenômeno estudado. A generalização, nesse tipo de desenho, não é estatística (do caso para a população), e sim analítica, ou seja, feita em relação a conceitos, mecanismos e proposições teóricas (YIN, 2015; GEORGE; BENNETT, 2005).

Ainda na classificação proposta por Yin (2003; 2015) e George e Bennett (2005), o estudo trata de um caso revelador e crítico. Classificou-se como *revelador* porque a recomposição institucional do programa e a criação de novo arcabouço normativo para retomada de obras, a partir de 2023, permitem observar processos internos de governança que, até então, não estavam suficientemente descritos ou estudados pelo meio acadêmico e que são muito recentes e em permanente aprimoramento. Assim, abre-se uma janela de observação sobre uma dinâmica de governança que antes existia de forma dispersa e pouco documentada.

E tem-se o caso como *crítico*, na classificação adotada pelos autores supracitados, porque a forma como o MCMV tem lidado com o passivo de obras paralisadas e com sua retomada influencia diretamente a credibilidade do estado e oferece parâmetros para o enfrentamento de problema reconhecido como de alto risco pela própria Administração Pública Federal e pelos órgãos de controle.

4.1 Delimitação do caso e escopo analítico

O estudo se concentra no legado de empreendimentos contratados entre 2009 e 2018 que se encontravam paralisados ou em situação crítica e que passaram a ser objeto de ações de diagnóstico, reequilíbrio e retomada a partir de 2019, com especial ênfase nas mudanças ocorridas após a edição da Lei nº 14.620/2023 e portarias subsequentes. A ênfase em 2023 se dá pelo fato de que a recomposição orçamentária do programa ocorre a partir daí e, com disponibilidade orçamentária e diversas alterações normativas, o processo de retomada de obras passa a ocorrer de forma mais efetiva.

Além disso, é importante destacar que o escopo do caso contempla, em termos de fundos e modalidades do programa, as operações urbanas financiadas e subsidiadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), de empreendimentos rurais vinculados ao Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e de empreendimentos financiados por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Para as entrevistas qualitativas realizadas, foi dado um enfoque maior nos empreendimentos com recursos do FAR, por concentrarem a maior quantidade e maior complexidade de resolução.

Por outro lado, há que se ressaltar que não entram no escopo analítico do estudo as novas contratações realizadas a partir de 2023 no MCMV, pois ainda não possuem histórico de paralisação ou risco crítico. Da mesma forma, não entraram no escopo de estudo eventuais programas habitacionais estaduais ou municipais não vinculados contratualmente ao MCMV, ainda que afetados pelo mesmo contexto macroeconômico e regulatório.

O interesse do estudo recai, portanto, sobre a governança da retomada de obras paralisadas do legado 2009–2018, no interior do MCMV, considerando a interação entre MCID, Caixa e demais atores relevantes, sob o novo marco normativo instaurado pela Lei nº 14.620/2023 e por suas portarias regulamentadoras.

4.2 Natureza da pesquisa, perspectiva epistemológica, unidade de análise e fontes

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, descritiva e analítica, com uso

complementar de dados quantitativos agregados. A abordagem qualitativa permite captar significados, percepções e interpretações de atores diretamente envolvidos na formulação e implementação da agenda (MINAYO, 2001). O delineamento é observacional e transversal, baseado em dados coletados em um recorte temporal delimitado, sem intervenção do pesquisador, voltado à identificação de associações e padrões, sem pretensão de estabelecer relações causais (CRESWELL, 2010; KLINE, 2023).

Do ponto de vista epistemológico, este estudo insere-se em uma perspectiva interpretativa, reconhecendo que fenômenos complexos da ação estatal — como a retomada de obras públicas — não são plenamente apreensíveis por explicações causais lineares nem por enquadramentos estritamente normativos. Parte-se do entendimento de que tais processos são social e institucionalmente constituídos, emergindo da interação entre atores, regras, capacidades estatais e contextos decisórios específicos e, assim, privilegia-se a generalização analítica, em detrimento da generalização estatística, visando extrair inferências conceituais e operacionais que possam iluminar processos similares em políticas públicas de natureza complexa (YIN, 2015; GEORGE; BENNETT, 2005).

A unidade de análise central é o MCMV, considerando-se, de forma integrada, três eixos: i) o arcabouço normativo e institucional de retomada, derivado da Lei nº 14.620/2023 e de portarias subsequentes do MCID, aplicáveis às operações FAR, FDS e PNHR; ii) os fluxos operacionais concebidos e implementados por MCID, Caixa e demais atores para diagnóstico, negociação, reequilíbrio e retomada de empreendimentos críticos do legado 2009–2018; e iii) o arranjo de governança e articulação federativa, incluindo instâncias formais (comitês, grupos de trabalho, fóruns de acompanhamento) e mecanismos informais (mutirões presenciais, articulações político-institucionais), envolvidos na agenda de retomada.

A pesquisa utilizou múltiplas fontes de evidência, em consonância com as recomendações clássicas para estudos de caso (YIN, 2015; CROWE et al., 2011), o que permitiu a interrelação de dados e a ampliação da robustez analítica.

Em primeiro lugar, realizou-se ampla pesquisa documental e normativa, incluindo leis, decretos, portarias e resoluções relacionadas tanto ao MCMV quanto à agenda geral de retomada de obras públicas. Destacam-se, nesse conjunto, a Lei nº 14.620/2023, que redesenha o programa e incorpora dispositivos específicos para tratamento de empreendimentos paralisados; portarias do MCID voltadas à retomada de obras urbanas (FAR, FDS, FNHIS) e rurais (PNHR).

Foram igualmente analisados acórdãos e relatórios do Tribunal de Contas da União – como os Acórdãos nº 1.079/2019 e nº 2.600/2024 e a Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal – e o diagnóstico produzido no âmbito da ENCCLA (BRASIL, 2019; 2023b; 2024a; 2024d), que fornecem o enquadramento nacional do problema das obras paralisadas e balizam a interpretação do caso específico do MCMV.

Complementarmente, foram examinados documentos técnicos e relatórios gerenciais do MCID e da CAIXA, relativos à gestão de empreendimentos críticos e à evolução da carteira de obras paralisadas e retomadas. Esses materiais incluem apresentações internas, notas técnicas, relatórios de monitoramento e bases agregadas. Esses dados quantitativos foram tratados de forma descritiva, por meio de tabelas e gráficos simples, com a finalidade de contextualizar o estudo de caso e ilustrar tendências, sem a realização de análises estatísticas inferenciais.

4.3 Entrevistas semiestruturadas

Além da pesquisa documental, foram conduzidas seis entrevistas qualitativas semiestruturadas com atores considerados estratégicos para a compreensão da governança da retomada de obras no MCMV. A seleção dos participantes foi feita por amostragem intencional (CALMON; COSTA, 2013), buscando contemplar técnicos e gestores do MCID e da Caixa em atividade atualmente e com experiência direta em empreendimentos críticos e na operação do MCMV.

Nesse universo, houve a intencionalidade em entrevistar profissionais, tanto no MCID quanto na Caixa, de diferentes áreas e equipes, com distintos níveis hierárquicos e tempos de atividade. Essa diversidade buscou possibilitar visões complementares e uma compreensão mais sistêmica dos processos de retomada. Em comum, todos os participantes tiveram envolvimento direto e participação efetiva em processos de retomada e solução de obras paralisadas. Das seis entrevistas, duas foram realizadas com servidores do MCID e quatro com funcionários da Caixa.

As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado, organizado em seis blocos temáticos (Quadro 2). As conversas tiveram duração média de 60 minutos, foram realizadas presencialmente, mediante consentimento livre e esclarecido, gravadas e posteriormente transcritas na íntegra. No Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) assinado pelos entrevistados, o pesquisador se compromete a garantir o anonimato e a discrição de eventuais

opiniões e registros. Cabe registrar que, em todas as entrevistas, o pesquisador realizou algumas perguntas referentes ao histórico do programa e do assunto das retomadas de obras, devido à ausência de um registro sistematizado sobre o assunto. Este bloco de perguntas não foi tabulado para a análise e serviu, na verdade, como um anteparo factual para a pesquisa documental.

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Brasília em 04/08/2025. No quadro 02, compilou-se as perguntas realizadas na entrevista semiestruturada.

Quadro 02 - Perguntas para entrevista semiestruturada

Bloco Temático	Perguntas da Entrevista
1. Experiência profissional	1) Qual é a sua função atual no Ministério das Cidades/ Caixa e há quanto tempo atua no Programa MCMV?
2. Percepção sobre paralisações	2) Na sua visão e experiência, quais foram as **principais causas** (jurídicas, técnicas, financeiras, institucionais) que levaram à paralisação de empreendimentos habitacionais? Algum desses fatores você entende que foi mais crítico ou determinante?
3. Estratégias de retomada	3) Olhando para os últimos 6 anos, quais medidas ou estratégias adotadas pelo Ministério das Cidades e pela Caixa que você destacaria como tendo sido relevantes para a retomada de obras e reversão do quadro de paralisações? Quais dessas você classificaria como sendo as mais estruturais e relevantes para o processo?
	4) Você poderia nos relatar um exemplo prático de obra retomada que ilustra bem os desafios e dificuldades do processo? Algum caso que tenha lhe marcado pessoalmente ou tenha se destacado e por qual motivo.
4. Governança e coordenação	5) No contexto a partir de 2023, qual sua percepção sobre o papel da União/Ministério das Cidades para a pauta da retomada de obras? Houve mudanças significativas na governança do programa que favoreceram ou dificultaram a retomada? Quais?
5. Aprendizados e desafios	6) Na sua experiência, quais lições principais foram aprendidas nesse processo de retomada e o que ainda precisa ser aprimorado em termos de normativos, gestão e governança para uma maior eficiência na retomada de obras?
6. Aprimoramentos	7) Qual aprimoramento ou medida(s) você entende que seria fundamental para evitar novas paralisações de obras?

Elaborado pelo autor

A definição das perguntas e de seus blocos temáticos se baseou no referencial teórico aqui revisado, em especial na estrutura conceitual do GAF (HUFTY, 2011) e nas dimensões de governança propostas por Van Waarden (1992), que ofereceram um conjunto inicial de eixos e dimensões de observação. Esses referenciais, entretanto, foram utilizados como matrizes orientadoras, e não como esquemas rígidos de codificação: a construção do roteiro de entrevistas e a análise posterior do material empírico procuraram manter espaço para a identificação de temas, relações e subdimensões que não haviam sido inteiramente antecipados pela literatura, inclusive por meio das análises exploratórias em PLN.

Desse modo, as categorias inspiradas nesses autores funcionaram como ponto de partida para a leitura e sistematização das evidências, mas foram constantemente confrontadas, ajustadas e, quando necessário, ampliadas à luz dos padrões efetivamente encontrados nas entrevistas e nos documentos analisados.

4.4 Protocolo de tratamento e análise do corpus

O tratamento das entrevistas combinou leitura qualitativa sistemática com técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN), empregadas como recurso complementar de organização, exploração e sistematização do corpus textual (JURAFSKY, 2023). Partiu-se do entendimento de que, em pesquisas qualitativas baseadas em material discursivo, a articulação entre interpretação substantiva e ferramentas computacionais contribui para ampliar a transparência do percurso analítico e reduzir o risco de leituras e padrões que poderiam passar despercebidos em uma leitura exclusivamente manual ou em uma análise de conteúdo estrita (BARDIN, 2016).

Em decorrência disso, a estratégia adotada foi inspirada em abordagens exploratórias da linguística computacional e da análise textual aplicada às ciências sociais, nas quais o sentido é extraído, em grande medida, da organização interna do *corpus*, e não da aplicação de categorias exógenas (GREENACRE, 2017; VAN LISSA et al., 2022).

As entrevistas foram inicialmente transcritas por meio do modelo *Whisper* (OpenAI, 2023) e posteriormente revisadas integralmente pelo pesquisador, com atenção à correção de inconsistências, padronização textual e preservação de elementos relevantes à interpretação. Após esse processo, o *corpus* foi organizado em arquivos individuais e também consolidado em um único documento analítico, contendo metadados básicos e identificadores anonimizados, em conformidade com as exigências éticas da pesquisa.

O protocolo analítico começou com a leitura exploratória integral do material, acompanhada de anotações manuais voltadas à identificação preliminar de temas recorrentes, pontos de tensão e categorias emergentes. Essa etapa teve função calibradora, orientando o uso posterior das técnicas computacionais e evitando que a interpretação dependesse exclusivamente de resultados automatizados.

Complementarmente, utilizou-se a ponderação TF-IDF para identificar termos distintivos

entre entrevistas, bem como medidas de similaridade textual, notadamente a similaridade do cosseno, a fim de examinar graus de proximidade discursiva entre os participantes. Esses procedimentos possibilitaram evidenciar alinhamentos institucionais, padrões interpretativos compartilhados e eventuais posicionamentos dissonantes.

Foram também empregados algoritmos de clusterização não supervisionada e matrizes de coocorrência lexical, a partir das quais se construíram redes de similitude capazes de revelar agrupamentos temáticos e relações estruturais entre termos. Essas redes contribuíram para visualizar dimensões recorrentes da governança analisada, como riscos normativos, capacidades institucionais e desafios operacionais.

Adicionalmente, recorreu-se ao uso de *embeddings* semânticos (BROWN et al., 2020; JURAFSKY; MARTIN, 2023) para representar palavras e trechos de texto em um espaço vetorial de alta dimensão, permitindo captar proximidades de significado mesmo na ausência de coincidência literal de vocabulário. Essa abordagem mostrou-se particularmente útil para identificar discursos funcionalmente semelhantes e apoiar a construção de clusters interpretativos.

A análise lexical por Classificação Hierárquica Descendente foi conduzida com apoio do *software* IRaMuTeQ 0.8 alpha 7 (RATINAUD, 2009), seguindo parâmetros reconhecidos na literatura especializada. Todos os procedimentos computacionais foram realizados em ambiente R, com utilização de pacotes consolidados para tratamento de texto, garantindo rastreabilidade e reprodutibilidade ao percurso analítico. Os scripts utilizados serão disponibilizados em apêndice metodológico.

Importa afirmar que o uso de PLN teve caráter instrumental e exploratório. Não se buscou produzir inferências estatísticas nem construir modelos preditivos, mas qualificar a exploração do corpus e apoiar a interpretação substantiva das entrevistas. Assim, os achados computacionais foram sistematicamente cotejados com a leitura qualitativa e com o referencial teórico, sendo incorporados à análise apenas quando apresentaram plausibilidade interpretativa e aderência ao contexto institucional.

4.5 Saturação dos dados

Considerando o número reduzido de entrevistas, as técnicas foram interpretadas em chave estritamente exploratória, preservando a coerência com a natureza qualitativa do estudo e com a

lógica de generalização analítica adotada (YIN, 2015).

A saturação dos dados, em pesquisas qualitativas, corresponde ao ponto em que a coleta adicional deixa de gerar temas, códigos ou informações distintas das já obtidas (FUSCH; NESS, 2015; GUEST; BUNCE; JOHNSON, 2006). Para Fusch e Ness (2015), ela se configura quando há informação suficiente para replicar o estudo e quando a continuidade da codificação deixa de ser produtiva. Guest, Bunce e Johnson (2006), em estudo empírico com sessenta entrevistas, demonstraram que a saturação temática pode ocorrer já nas primeiras doze, evidenciando que o critério determinante é a capacidade informacional dos dados, e não o volume de participantes. Nessa linha, Burmeister e Aitken (2012) sustentam que a amostra deve ser suficiente para responder à questão de pesquisa de forma válida, e que incluir participantes apenas para ampliar o volume pode ser eticamente inadequado. Conforme Bernard (2012 apud FUSCH; NESS, 2015), o número de entrevistas necessário para atingir a saturação não pode ser previamente quantificado, cabendo ao pesquisador maximizar o potencial informacional dos dados coletados.

No que se refere ao número de entrevistas, a noção de saturação teórica adotada nesta pesquisa é deliberadamente localizada e temática. Ou seja, considera-se que houve saturação em relação ao propósito específico de compreender, a partir da perspectiva de formuladores e implementadores federais, os arranjos de governança da retomada de obras no âmbito do MCMV, no interior do MCID e da Caixa, em determinado recorte temporal.

Ainda que a prospecção de entrevistas qualitativas tenha sido aventada com um número maior de profissionais, convém destacar que os seis profissionais entrevistados ocupam posições estratégicas no processo de retomada e possuem a bagagem histórica do processo, possibilitando uma cobertura abrangente dos aspectos operacionais e institucionais centrais. Desse modo, ainda que quantitativamente menor, as entrevistas cobriram, do ponto de vista organizacional e operacional, todos os aspectos do processo de retomada de obras.

Reconhece-se, contudo, que não se alcança saturação no sentido amplo do termo, nem em termos de diversidade de atores (por exemplo, entes subnacionais, órgãos de controle, empresas construtoras, beneficiários) nem de diferentes níveis territoriais. Esse limite decorre de uma escolha de recorte analítico, orientada pelo objetivo de reconstruir em profundidade a engenharia institucional e os fluxos decisórios centrais à coordenação federal da retomada. A parcialidade inerente a esse recorte é, em alguma medida, compensada pela triangulação sistemática com documentos normativos, relatórios gerenciais e diagnósticos produzidos por órgãos externos, que

permitem contrastar e qualificar as narrativas produzidas pelos entrevistados.

4.6 Viés de desejabilidade social

O desenho da pesquisa reconhece que os entrevistados são atores diretamente envolvidos na formulação e implementação da agenda de retomada, o que aumenta o risco de viés de desejabilidade social – isto é, a tendência a oferecer respostas percebidas como mais adequadas ou legítimas do que relatos efetivamente críticos. Esse risco foi tratado como componente intrínseco ao campo e orientou tanto os procedimentos de coleta quanto as estratégias de análise.

Do ponto de vista procedimental, adotaram-se medidas para reduzir incentivos imediatos à desejabilidade social. As entrevistas foram realizadas em ambiente reservado, com garantia explícita de anonimato e confidencialidade, formalizada no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e reiterada no início de cada encontro. Esclareceu-se que: (i) nenhuma fala seria atribuída nominalmente; (ii) não haveria identificação de cargos, áreas ou unidades específicas; e (iii) o objetivo não era avaliar desempenho individual ou institucional, mas compreender processos, desafios e aprendizados. O roteiro utilizou perguntas abertas, formuladas de modo a evitar respostas normativas, e enfatizou a descrição de situações concretas, dilemas e exemplos, o que reduz a produção de discursos apenas declaratórios.

A composição da amostra também buscou mitigar esse viés. A seleção intencional incluiu técnicos e gestores de diferentes áreas e níveis hierárquicos, tanto no MCID quanto na Caixa, aumentando a probabilidade de emergirem percepções divergentes sobre os mesmos processos. Na análise, os discursos foram comparados sistematicamente dentro e entre instituições, com atenção a convergências, mas também a tensões, contradições e omissões. A presença de avaliações críticas (por exemplo, sobre limitações normativas, dificuldades de coordenação federativa ou restrições de capacidade operacional) foi interpretada como indicativo de que, apesar do potencial viés, os entrevistados se sentiram autorizados a expressar diagnósticos não meramente celebratórios.

Como estratégia central de controle, recorreu-se à triangulação de fontes e métodos. As falas foram cotejadas com: (i) legislação e portarias; (ii) documentos técnicos e relatórios gerenciais do MCID e da Caixa sobre a carteira de obras paralisadas e retomadas; e (iii) diagnósticos e auditorias externas. Essa triangulação permitiu verificar se determinadas

afirmações eram confirmadas, relativizadas ou tensionadas por evidências documentais e dados agregados. Divergências entre discurso e documentação não foram tratadas como “erros” a corrigir, mas como elementos analíticos que indicam narrativas justificadoras, disputas de interpretação ou diferentes enquadramentos institucionais do problema.

Reconhece-se que a opção por entrevistar exclusivamente atores do MCID e da Caixa privilegia a perspectiva dos formuladores e implementadores federais, em detrimento de visões de entes subnacionais, órgãos de controle e agentes privados. Esse recorte decorre do objetivo central de compreender, em profundidade, a engenharia institucional interna do programa, e é parcialmente compensado pela análise de documentos e diagnósticos produzidos por atores externos.

Adicionalmente, o uso de técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN) contribuiu para reduzir leituras impressionistas do material, o que auxilia, ainda que de forma indireta, no enfrentamento do viés de desejabilidade. A análise de frequências, coocorrências, similaridades e *embeddings* semânticos possibilitou identificar padrões de ênfase e de silenciamento (temas amplamente explorados, temas tratados de forma marginal ou eufemística), bem como contrastar sistematicamente os discursos entre si. A identificação de clusters de termos associados a riscos, falhas, entraves e conflitos normativos foi confrontada com a presença ou ausência de autocrítica institucional, permitindo avaliar em que medida as falas reproduzem narrativas predominantemente legitimadoras.

Em suma, o risco de desejabilidade social foi enfrentado por meio de: (i) garantias procedimentais de anonimato e ambiente não punitivo; (ii) amostra intencionalmente heterogênea; (iii) triangulação sistemática com documentos e dados; (iv) uso de PLN para explicitar padrões discursivos; e (v) tratamento interpretativo que reconhece o caráter performativo das falas. Tais estratégias não eliminam integralmente o viés, mas reduzem sua influência sobre os resultados e permitem utilizá-lo como pista para compreender dimensões simbólicas e políticas da governança da retomada no âmbito do MCMV.

5 RESULTADOS

A partir do referencial teórico, do levantamento documental descritivo realizado em seção anterior e com a aplicação das entrevistas, esta seção se dedicará a discorrer sobre o resultado da

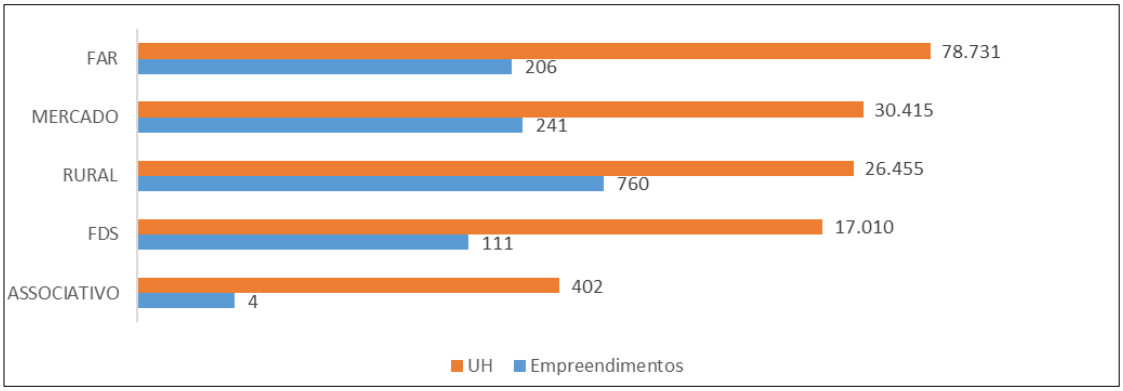
presente pesquisa, que será apresentado em três subseções. A primeira subseção apresentará os resultados do estudo de caso acerca das obras paralisadas e retomadas no programa. A segunda subseção se aterá a relatar e examinar, com a metodologia indicada, as entrevistas realizadas. A terceira subseção terá como produto a proposição de um modelo analítico-empírico de retomada de obras públicas, a partir do cruzamento das contribuições de Hufty (2011), Van Waarden (1992), das entrevistas realizadas bem como de trabalho anterior do pesquisador na temática da governança no MCMV.

5.1 Retomada de Obras no MCMV

A partir do histórico e andamento das ações descritas na seção 2.8, contabiliza-se que, desde a data de criação do sistema de monitoramento em 2019, foram retomadas/solucionadas, na carteira sob gestão da Caixa, 153.013 unidades habitacionais e 1.322 empreendimentos, considerando todas as modalidades. Nesta subseção, o foco será nos dados disponibilizados pela Caixa e considerando o fato de que essa instituição é responsável pela quase totalidade dos contratos habitacionais no MCMV.

Inicialmente, por meio do Gráfico 01, pode-se observar o quadro mais abrangente acerca das obras retomadas no MCMV para cada modalidade.

Gráfico 01 - Obras Retomadas/Solucionadas por modalidade desde 2019.

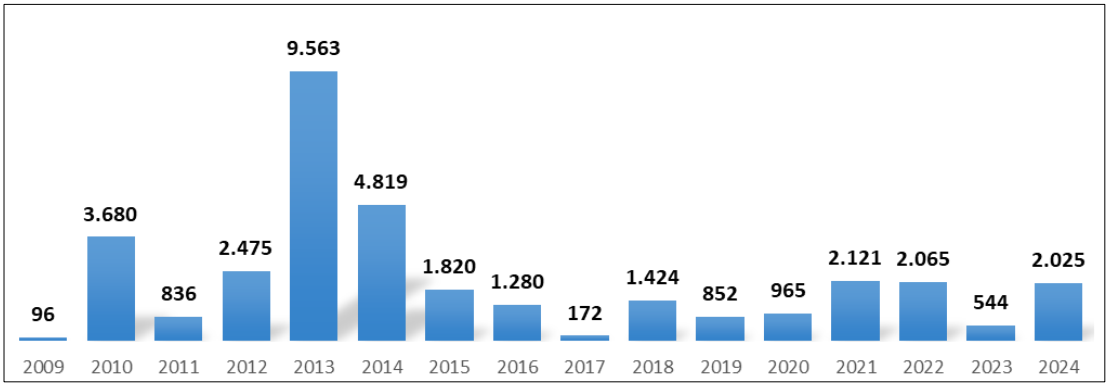


Posição em 31/07/2025. Fonte: relatório de dados fornecido pela Caixa

Em complemento ao quadro geral, vale ressaltar a distribuição das obras paralisadas conforme o ano de contratação original. Pelo Gráfico 02, pode-se observar que as obras contratadas em 2010, 2013 e 2014 foram as que mais tiveram ocorrência de paralisação em

algum momento do ciclo do empreendimento.

Gráfico 02 - Quantidade de moradias paralisadas conforme o ano original de contratação.



Posição em 31/07/2025. Fonte: relatório de dados fornecido pela Caixa

A evolução da carteira de empreendimentos críticos no âmbito do MCMV, entre junho de 2020 e julho de 2025, revela um processo contínuo de redução do passivo de obras paralisadas e críticas (em retomada e sob risco de paralisação) e de aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e solução, conforme quadro a seguir.

Quadro 03 - Comparativo de moradias em situação crítica ano a ano.

Ano	Moradias críticas (Início do Ano)	Moradias críticas (Fim do Ano)	Variação (%)
2020	112.094* (junho)	89.958	–19,7%
2021	89.860	82.540	–8,1%
2022	83.386	66.596	–20,1%
2023	65.072	63.538	–2,4%
2024	66.968	42.630	–36,3%
2025	40.258	26.891	-33%

Posição: dez/2025. Fonte: base de dados MCID. Elaborado pelo autor.

Ao longo do período considerado, observa-se uma queda significativa do estoque de moradias classificados como críticos — categoria que engloba empreendimentos paralisados, em tratamento customizado e sob risco de paralisação. Em junho de 2020, o sistema registrava 112.094 moradias críticas. Ao final de 2025, esses números caíram para 26.891 moradias, o que representa uma redução acumulada de aproximadamente 76%.

A trajetória não se apresenta, contudo, de forma linear. É possível identificar três grandes fases: (i) um ciclo inicial de forte redução, especialmente entre 2020 e meados de 2021, marcado

por quedas expressivas que refletem esforços concentrados de regularização; (ii) um período intermediário de rearranjo, sobretudo em 2023; e (iii) um segundo ciclo de saneamento aprofundado, com destaque para 2024, ano em que se registrou a maior taxa proporcional de redução da série, seguido de um período de consolidação da tendência em 2025. Esses movimentos ficaram sintetizados no quadro a seguir.

Quadro 04 - Ciclos da retomada de obras (2020-2025)

Fase	Período	Características Principais
Ciclo 1: Saneamento Inicial	2020–2021	Redução acentuada das UH críticas; forte esforço inicial de regularização; quedas mensais entre –3% e –6%.
Ciclo 2: Consolidação com Redução Intensa	2022	Novo período robusto de queda; reduções superiores a 20% no ano; intensificação do monitoramento.
Ciclo 3: Rearranjo Cadastral e Normativo	2023	UH praticamente estáveis; aumento de empreendimentos críticos; revisões das carteiras Rural/FDS; reclassificações contratuais.
Ciclo 4: Saneamento Estruturado e Redução Recorde	2024	Maior redução proporcional de toda a série; quedas mensais de –4% a –6%; capacidade institucional ampliada.
Ciclo 5: Consolidação da Trajetória Descendente	2025 (jan-jul)	Continuidade do movimento de queda; redução acumulada de ~14%; estabilização operacional.

Fonte: Base de Dados MCID. Elaborado pelo autor.

Dando um enfoque mais específico nas modalidades que utilizam exclusivamente recursos do Orçamento Geral da União (FAR, FDS e RURAL) e que se encontram na situação de paralisação, foi possível obter base de dados mais atualizada e comparar a quantidade de moradias paralisadas no fim de 2022 e no fim de 2025. Este recorte permite avaliar com maior precisão os efeitos das medidas descritas na seção 2.8, tanto do ponto de vista normativo quanto das ações de mobilização e governança.

Tabela 03 - Comparativo de moradias paralisadas em 2022 e 2025 (modalidades OGU)

UF	Posição Dez/2022 Moradias paralisadas	Posição Dez/2025 Moradias paralisadas	Evolução resolução / Moradias	Evolução %
AC	264	79	185	70%
AL	1.926	1364	562	29%
AM	6.364	3117	3.247	51%

AP	100		100	100%
BA	4.545	1606	2.939	65%
CE	2.676	1670	1.006	38%
DF	40	40	0	0%
ES	1.008	480	528	52%
GO	2.150	1288	862	40%
MA	12.695	1514	11.181	88%
MG	3.352	402	2950	88%
MS	29		29	100%
MT	5.614	1209	4.405	78%
PA	18.080	4550	13.530	75%
PB	133	157	-24	-18%
PE	3.815	1629	2.186	57%
PI	1.553	1060	493	32%
PR	1.685	1451	234	14%
RJ	5.463		5.463	100%
RN	1.305	621	684	52%
RO	2.017		2.017	100%
RR	50		50	100%
RS	1.176	81	1.095	93%
SC	201	129	72	36%
SE	2.092	208	1.884	90%
SP	2.777	4219	-1.442	-52%
TO	195	17	178	91%
Total Geral	**81.305**	**26.891**	**54.414**	**67%**

Fonte: base de dados MCID. Elaborado pelo autor.

A partir do quadro acima, verifica-se que, das 81.305 moradias com paralisação no marco de fim de 2022, até o fim de 2025 foram solucionadas 54.414 moradias. Sendo que praticamente todos os estados que foram objetos do BPA (em negrito na tabela) tiveram um alto impacto na resolução de paralisações, com a exceção de São Paulo.

5.2 Entrevistas qualitativas

Inicialmente, a análise lexométrica revelou os 30 termos mais mencionados, a partir do cálculo de frequências absolutas após remoção de palavras funcionais e redução do ruído discursivo. Essa abordagem permite identificar núcleos semânticos dominantes no corpus, evidenciando temas estruturantes do discurso e apoiando inferências exploratórias de caráter descritivo e explicativo (SALLES; MARCHAND, 2017).

Quadro 05 - Frequência absoluta de termos relevantes.

Termo	Frequência	Interpretação analítica
obra / obras	121	Núcleo empírico; unidades físicas em execução, paralisação ou retomada
empreendimento / empreendimentos	104	Unidade analítica do programa; integra obra, contrato, terreno e atores
Retomada	54	Processo excepcional de reativar obras paralisadas, distinto de obra nova
ministério	43	Ator formulador e coordenador de regras, aportes e estratégias
Programa	39	Minha Casa Minha Vida como arranjo institucional e normativo
Gestão	33	Capacidade de organizar recursos, decisões e cronogramas
Recursos	31	Meios financeiros para execução, suplementação ou recomposição
Solução	31	Conjunto de medidas financeiras, normativas e de governança
Caixa	28	Agente operador; monitora, atesta serviços e viabiliza pagamentos
paralisação	26	Interrupção prolongada por falhas financeiras, técnicas ou jurídicas
Terreno	26	Base física do projeto; escolhas ruins geram inviabilidade
problemas	25	Síntese de falhas financeiras, técnicas, jurídicas e institucionais
Empresas	24	Construtoras; associadas a fragilidade financeira e gerencial
financeira	22	Dimensão crítica; conecta empresas, fluxo de Caixa e paralisações
orçamento	20	Valor contratado versus custo real; defasagem como risco
defasagem	20	Distância entre valor previsto e custo efetivo
governança	18	Articulação entre entes; chave explicativa das soluções
Projeto	17	Desenho técnico inicial; falhas de origem são irreversíveis
ocupações	15	Invasões/uso irregular; bloqueiam retomadas
Jurídico	14	ACPs, embargos e litígios que travam decisões
município	14	Ente local; capacidade técnica condiciona sucesso
normativos	12	Portarias e regras que condicionam decisões
suplementação	12	Aporte adicional para viabilizar retomadas
capacidade	11	Qualificação institucional para gerir obras
monitoramento	11	Acompanhamento contínuo; atraso reduz correção
Risco	10	Probabilidade de paralisação; critério de priorização
infraestrutura	10	Serviços externos essenciais à entrega
Pandemia	10	Fator agravante; intensificou ocupações e perdas
viabilidade	9	Julgamento técnico-financeiro da execução
desmobilização	9	Encerramento formal como alternativa à retomada

Elaborado pelo autor, conforme metodologia, com o programa R.

Em outro formato de associação e junção de palavras nas respostas, foi levantada a associação de palavras em blocos de três. Esse levantamento revela conjuntos de palavras que foram utilizadas e sinalizam uma ressonância de relevância dos blocos, conforme quadro a seguir.

Quadro 06 - Palavras mais mencionadas em trio, em ordem decrescente

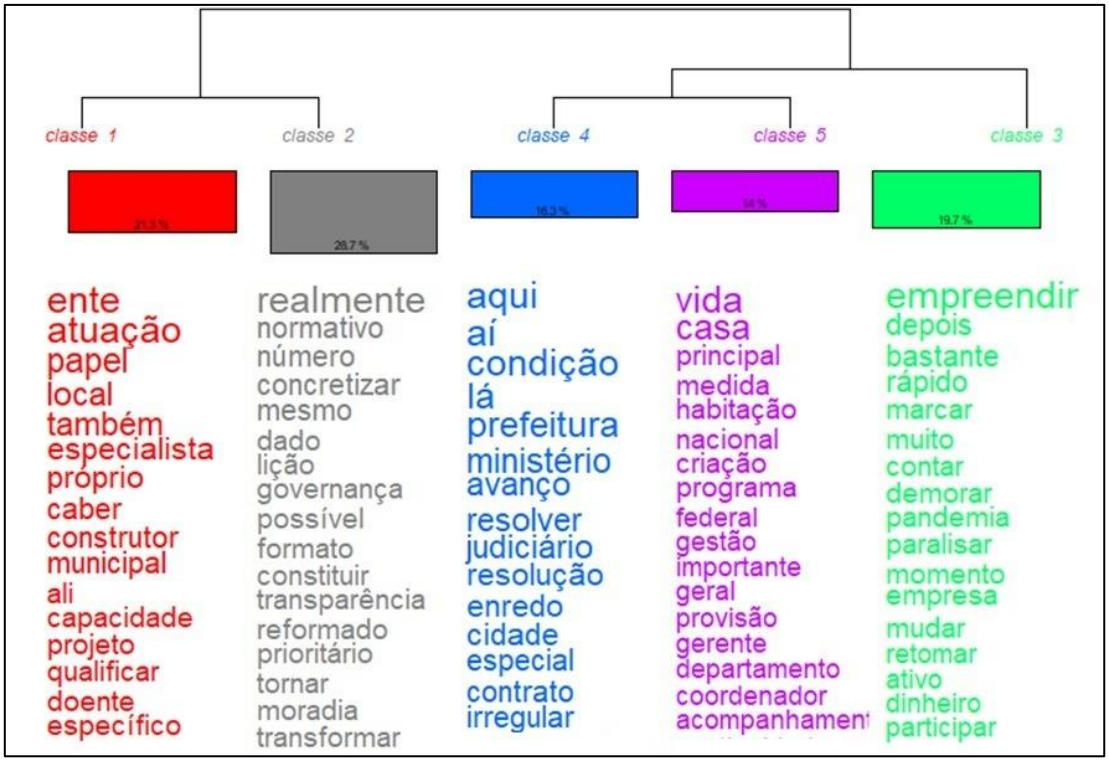
Ordem	Conjunto de palavras associadas
1	gestão, financeira, construtoras
2	defasagem, orçamentária, cronograma
3	projeto, terreno, viabilidade

4	ocupações, irregulares, invasões
5	judicialização, ACPs, embargos
6	capacidade, institucional, municípios
7	contingenciamento, orçamento, governo
8	pandemia, paralisações, perdas
9	governança, articulação, federativa
10	retomada, normativas, aprendizados

Elaborado pelo autor.

Em seguida, um *clustering* hierárquico revelou como essas palavras se associam tematicamente, formando cinco classes, a partir de padrões de coocorrência lexical. O procedimento permite identificar campos semânticos relativamente homogêneos, evidenciando a organização interna do discurso e as relações estruturais entre temas recorrentes (REINERT, 1990), conforme figura a seguir.

Figura 02 - Padrões de coocorrência em Classes



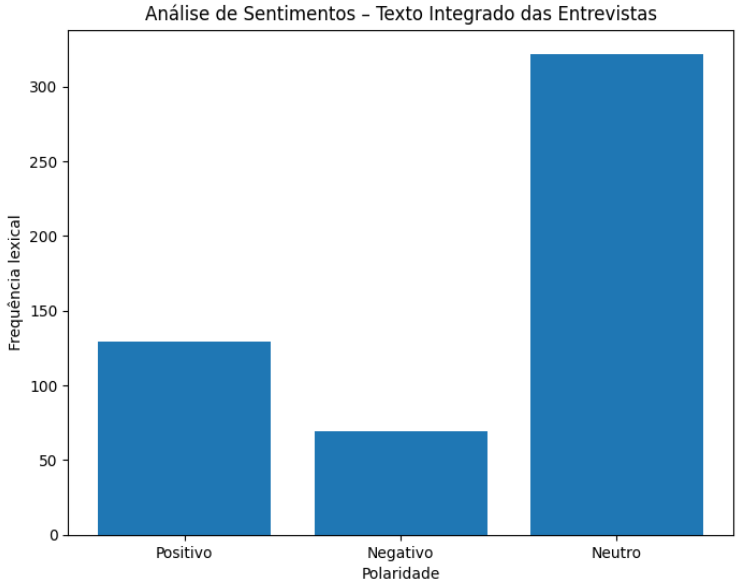
Elaborado pelo autor

Em síntese, pode-se classificar em grandes temas as classes: Governança e Institucionalidade (classes 1 e 2); Mediação estatal e valor social (classes 4 e 5) e Problemas de execução (classe 3). Na classe 1 (Governança local e capacidade técnica), enfatizou-se o papel do ente local, especialistas e qualificação técnica como condição para viabilidade e continuidade

dos projetos. Na **c**lasse 2 (Arranjo normativo e institucional), houve predominância de regras, formatos legais e governança formal como base para transparência, priorização e execução do programa. Já a **c**lasse 3 (Choques externos e ritmo de execução) refletiu impactos de pandemia, paralisações e retomadas, destacando tempo, incerteza e adaptação das empresas. A classe 4 (mediação estatal e resolução de entraves) destacou a atuação de ministério, prefeitura e judiciário na solução de contratos, irregularidades e infraestrutura. E a classe 5 (Política habitacional e valor social) associou moradia, provisão e gestão pública ao sentido social do programa e à centralidade da habitação.

Ao se avaliar pela abordagem da tônica emocional das entrevistas, foi desenhada a parametrização como sendo positiva, neutra e negativa por uma análise de sentimentos**,** aplicada de forma exploratória ao *corpus*. Esse procedimento permitiu identificar a polaridade afetiva predominante dos relatos, complementando a análise temática semântica com uma dimensão avaliativa do discurso (LIU, 2015). O gráfico 03 traz a representação visual desse resultado.

Gráfico 03 - Frequência Lexical X Associação a Sentimentos



Elaborado pelo autor.

Nota-se a predominância de discurso neutro, levemente positivo, mas foi possível identificar 3 assuntos que sugerem mudanças emocionais. O grupo “Gestão técnico-institucional” é o assunto que combina mais sentimentos positivos e negativo; e “descrição operacional” o discurso mais neutro, seguido de um vocabulário administrativo, igualmente

neutro, conforme sintetizado no quadro seguinte.

Quadro 07 - Grupos temáticos e predominância de sentimentos.

Cluster	Positivo	Neutro	Negativo	Exemplos de palavras representativas
Gestão técnico-institucional e solução	**85**	**2430**	**26**	obra, empreendimento, gestão, recursos, programa, ministério, Caixa, retomada, solução, governança, paralisação
Vocabulário residual administrativo	0	18	0	normativos, portaria, procedimento, formalização
Descrição operacional periférica	0	52	0	monitoramento, risco, infraestrutura, acompanhamento

Elaborado pelo autor.

5.2.1. Principais causas das paralisações

A partir da segunda pergunta (“Na sua visão e experiência, quais foram as principais causas que levaram à paralisação de empreendimentos habitacionais? Algum desses fatores você entende que foi mais crítico ou determinante?”), o processamento dos resultados trouxe padrões causais recorrentes, tipos de entraves e sua distribuição relativa entre categorias técnicas, jurídicas, financeiras e institucionais.

Para fins de sistematização, elaborou-se quadros-síntese com os principais padrões nas respostas. O fator mais citado foi a fragilidade financeira e gerencial das construtoras de um modo geral. Em todos os relatos esse fator é citado, geralmente como o gatilho final da paralisação da obra (Quadro 08).

Quadro 08 - Bloco de respostas – primeira pergunta - parte 1

#01 - **Fragilidade financeira e gerencial das construtoras**	
Nº de menções	**≈ 40–45 menções**
Palavras-chave	*financeira, Caixa, fluxo, quebra, recuperação judicial, gestão amadora, crescimento rápido*.
Frases-síntese	“**Muitas empresas tiveram um crescimento muito rápido e a gestão ainda era bastante amadora**” “**utilização de recursos que depois se mostraram ausentes na fase de acabamento**” “**problemas financeiros da empresa… várias empresas pediram recuperação judicial**” “**situação financeira das empresas construtoras no transcorrer das obras**”

Elaborado pelo autor.

O segundo componente mais mencionado foi a defasagem orçamentária e cronogramas irreais das obras contratadas. Seja por fatores como inflação, demora no início da obra ou cronogramas desalinhados com a dinâmica real das obras, o quadro de defasagem econômico-

financeira teve destaque no contexto (Quadro 09).

Quadro 09 - Bloco de respostas – primeira pergunta - parte 2

#02 - Defasagem orçamentária e cronogramas irreais	
Nº de menções	**≈ 25–30 menções**
Palavras-chave	*defasagem, valor antigo, inflação, cronograma, atraso, portaria, suplementação*.
Frases-síntese	"**essas obras ficaram defasadas**" "**demora dos recursos… acabou paralisando muito empreendimento**" "**defasagem orçamentária desde a contratação… corroeu o orçamento**"

Elaborado pelo autor.

Em terceiro lugar, houve frequente menção ao fato de diversos projetos que paralisaram terem, na verdade, um problema de origem na baixa qualidade e tecnicidade dos projetos. Seja por questões envolvendo a localização do terreno, viabilidade econômica ou ambiental, entendeu-se que esse fator teve sua relevância no contexto em estudo.

Quadro 10 - Bloco de respostas – primeira pergunta - parte 3

#03 - Projetos mal concebidos na origem	
Nº de menções	**≈ 20–25 menções**
Palavras-chave	*terreno, sondagem, projeto frágil, viabilidade, lixão, drenagem*.
Frases-síntese	"**toda a raiz do problema estava lá no início… a escolha do terreno**" "**era um lixão que virou aterro**" "**projetos que não foram avaliados por especialistas**"

Elaborado pelo autor.

Na sequência, o quarto fator apontado pelos entrevistados foi o fenômeno das ocupações irregulares e invasões nos empreendimentos. Alguns deles, inclusive, estavam em fase final de construção quando ocorreram invasões e isso desencadeou, segundo relato em entrevista, uma série de dificuldades para a finalização da obra e sua retomada.

Quadro 11 - Bloco de respostas – primeira pergunta - parte 4

#04 - Ocupações irregulares e invasões	
Nº de menções	**≈ 18–22 menções**
Palavras-chave	*ocupação, invasão, reintegração, pandemia, suspensão*.
Frases-síntese	"**recorrência de invasões, que ocasionaram perdas de evolução de obra**" "**ocupações irregulares… agravadas pela pandemia**"

Elaborado pelo autor.

Outro fator mencionado nas entrevistas foi o aspecto jurídico e fundiário dos

empreendimentos. Frequentemente, nas respostas, esse fator veio associado, ou como uma consequência, das questões que envolvem projetos mal concebidos e ocupações. Decorrente disso, ocorreram judicializações e embargos que se tornaram problemas impeditivos à continuidade ou solução dos empreendimentos.

Quadro 12 - Bloco de respostas – primeira pergunta - parte 5

#05 - Problemas jurídicos e fundiários	
Nº de menções	**≈ 15–18 menções**
Palavras-chave	*Ação Civil Pública, embargo, judicial, litígio, fundiário*
Frases-síntese	"**ações civis públicas, embargos ambientais, questionamentos contratuais**" "**ação civil pública solicitando danos morais e materiais**"

Elaborado pelo autor.

Ainda como um fator mencionado nas entrevistas, tem-se o elemento da baixa capacidade institucional do poder público local do ponto de vista técnico e do ponto de vista econômico-financeiro. Os relatos trazem a percepção de prefeituras que possuem pequenas equipes, baixa condição técnica e orçamentos que não condizem com as necessidades dos empreendimentos. Ainda que este já não seja entre os mais citados, foi ressaltado pelos entrevistados como um item que permite que erros iniciais cresçam sem correção.

Quadro 13 - Bloco de respostas – primeira pergunta - parte 6

#06 - Baixa capacidade institucional local	
Nº de menções	**≈ 15–18 menções**
Palavras-chave	*município, equipe técnica, contrapartida, gestão local*.
Frases-síntese	"**municípios sem equipes técnicas estruturadas**" "**compromissos muito frágeis dos entes públicos**"

Elaborado pelo autor.

Para finalizar este bloco de respostas, merece destaque adicional a menção feita a fatores externos e de força-maior. Entre outros, citou-se eventuais contingenciamentos orçamentários e a pandemia como fatores nessa seara, mas não como fatores inicias do da situação.

Quadro 14 - Bloco de respostas – primeira pergunta - parte 7

#07 - Fatores externos e força maior	
Nº de menções	**≈ 8–10 menções**
Palavras-chave	*pandemia, contingenciamento, mudança de governo.*
Frases-síntese	"**contingenciamento dos recursos do Orçamento Geral da União**" "**processo de pandemia… paralisações forçadas**"

Elaborado pelo autor.

Em sequência, realizou-se análise dos resultados de similaridade semântica, de consensos predominantes e visões idiossincráticas que fogem do padrão coletivo, com o objetivo de verificar quais as principais convergências ou divergências entre os entrevistados nos principais eixos temáticos.

Quadro 15 - Matriz de convergências e divergências temáticas

Tipo	Eixo analítico	Similaridade semântica dominante	Evidência textual representativa
Convergência forte (6/6)	**Paralisação é multifatorial**	*conjunto de fatores, nunca uma causa só, multifatorial*	"**Nunca é apenas uma coisa**"
	Fragilidade financeira das construtoras	*financeira, fluxo de Caixa, quebra, RJ*	"**Problemas financeiros da empresa**"
Convergência alta (5/6)	**Defasagem orçamentária / cronograma**	*defasagem, valor antigo, atraso, suplementação*	"**Essas obras ficaram defasadas**"
	Origem do projeto (terreno/projeto)	*terreno, sondagem, viabilidade, projeto frágil*	"**Toda a raiz do problema estava lá no início**"
Convergência média (4/6)	**Ocupações irregulares**	*ocupação, invasão, reintegração*	"**Ocupações irregulares… inviabilizaram a finalização**"
	Problemas jurídicos/fundiários	*ACP, embargo, judicialização*	"**Ações civis públicas, embargos ambientais**"
	Baixa capacidade institucional local	*município, equipe técnica, contrapartida*	"**Municípios sem equipes técnicas estruturadas**"
Divergência (3/6)	**Peso do desenho original do programa**	*empreendimentos grandes, inserção urbana ruim*	"**O desenho original do programa… empreendimentos muito grandes**"
	Causalidade das ocupações	*causa vs. consequência*	Ocupação como causa × consequência
	Papel do agente financeiro	*acompanhamento, transmissão de info*	"**O agente financeiro foi um ponto dificultador**"
Idiossincrática (1/7)	**Má alocação patrimonial privada**	*aviões, helicópteros, bens privados*	"**Aquisição de aviões, helicópteros**"
	Comunicação com beneficiários	*transparência, comunicação*	"**A comunicação com o beneficiário é um gargalo**"

Elaborado pelo autor.

Da mesma forma, com o objetivo de perscrutar os resultados colhidos e verificar qual é, segundo os entrevistados, a causa/fator principal para as paralisações de obras, realizou-se processo de hierarquização das causas a partir de **frequência semântica ponderada** e centralidade temática nos discursos.

Quadro 16 - Hierarquização de fatores de paralisação

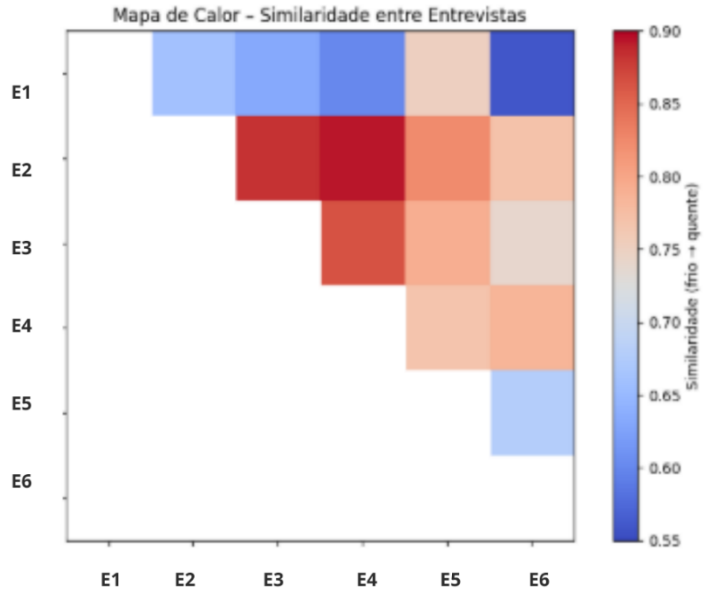
Frequência semântica	Tipo de causa	Palavras-chave recorrentes	Justificativa interpretativa
Alta (6/6)	Financeira /	financeira, fluxo, Caixa,	Aparece como gatilho final e

	Gerencial (construtoras)	quebra, gestão	transversal; outras causas frequentemente convergem nela
	Orçamentária / Cronograma	defasagem, valor, atraso, suplementação	Conecta política pública à inviabilidade econômica das obras
	Projeto / Origem do empreendimento	projeto, terreno, viabilidade, sondagem	Causa estrutural profunda; quando presente, inviabiliza retomadas simples
Média-alta (5/6)	Ocupações irregulares	ocupação, invasão, reintegração	Atua como catalisador e fator de irreversibilidade da paralisação
Média (4/6)	Jurídica / Fundiária	ACP, embargo, judicialização	Geralmente consequência de falhas prévias, mas bloqueia soluções
	Institucional local (municípios)	capacidade, técnica, contrapartida	Não paralisa sozinha, mas permite acúmulo de erros sem correção
Baixa-média (3/6)	Desenho do programa	grandes empreendimentos, inserção urbana	Divergente; visto mais como contexto do que causa direta
Baixa (2/6)	Fatores externos / força maior	pandemia, contingenciamento	Reconhecidos como agravantes, nunca como explicação suficiente

Elaborado pelo autor.

Adicionalmente, para trazer mais solidez e opcionalidade aos resultados, buscou-se verificar se as percepções dos entrevistados convergem com narrativas institucionais já estabelecidas. Assim, realizou-se u**ma análise de similaridade das entrevistas por meio de *embeddings***, permitindo comparar os textos a partir de suas representações semânticas densas. O procedimento possibilitou avaliar o grau de proximidade discursiva entre entrevistas, independentemente da coincidência literal de palavras (MIKOLOV et al., 2013).

Figura 03 - Mapa de Calor – Similaridade entre entrevistas



Elaborado pelo autor.

Observa-se, pelo resultado exposto na figura 03, que há, na maior parte dos quadrantes, um alto índice de convergência e similaridade nas entrevistas. Apenas o entrevistado E1 se distancia dos demais entrevistados. O restante dos cruzamentos chega a 0,8 de similaridade.

5.2.2 Estratégias de retomada de obra relevantes e estruturais

Com a terceira pergunta realizada (“Olhando para os últimos 6 anos, quais medidas ou estratégias adotadas pelo MCID e pela CAIXA que você destacaria como tendo sido relevantes para a retomada de obras e reversão do quadro de paralisações? Quais dessas você classificaria como sendo as mais estruturais e relevantes para o processo?”), foram colhidos os resultados, a partir da frequência semântica, da hierarquização acerca das estratégias de retomada de obra e das medidas percebidas como eficazes.

Quadro 17 - Hierarquização de estratégias de retomada de obra

Frequência semântica	Estratégia de retomada	Palavras-chave recorrentes	Evidência textual das entrevistas
Muito alta (6/6)	Suplementação orçamentária e reequilíbrio financeiro	suplementação, aporte, reequilíbrio, valor unidade	*“**Sem essas novas regras… muito dificilmente conseguiríamos dar solução**”*
Alta (5/6)	Revisão e flexibilização normativa	portaria, normativos, flexibilização, revisão	*“**Aprimoramento normativo para abarcar situações diversas**”*
	Governança integrada e	governança, articulação, pacto	*“**Colocar todos na mesa… União,***

	atuação interinstitucional	federativo, força-tarefa	***estados, municípios e Caixa"***
	Gestão ativa e acompanhamento caso a caso	gestão ativa, monitoramento, proximidade, mérito	***"Atuação mais direta, entrando nos detalhes"***
Média-alta (4/6)	Classificação de risco e priorização por portfólio	risco, priorização, impacto social, dados	***"Classificar empreendimentos por risco para atacar primeiro os viáveis"***
Média (3/6)	Desmobilização como solução alternativa	desmobilização, encerramento, doação, solução híbrida	***"A desmobilização trouxe uma ferramenta muito importante"***
	Substituição de construtoras e novos chamamentos	troca, chamamento, nova empresa	***"É melhor trocar a construtora e concluir a obra"***
	Atuação direta do Ministério na ponta	proximidade, escuta ativa, diálogo local	***"Gestão mais próxima dos municípios fez a diferença"***
Baixa-média (2/6)	Recuperação de serviços perdidos	atestar evolução, vandalismo, perdas	***"Atestar serviços perdidos viabilizou a retomada"***
Baixa (1/6)	Comunicação e engajamento dos beneficiários	comunicação, transparência, beneficiário	***"A comunicação com o beneficiário é fundamental"***

Elaborado pelo autor.

5.2.3 Relato de casos concretos emblemáticos

A quarta pergunta procurou explorar, no âmbito do processo discursivo dos respondentes, possíveis narrativas de casos concretos de retomada de obras e como esses casos ilustram os desafios e dificuldades do processo de retomada.

Em primeiro lugar, foram citados casos de obras que foram impactadas pela pandemia **(**3 citações entre 6 entrevistas**),** seja por perdas oriundas de vandalismo/intemperismo ou pelo fato de, tendo sido essas obras invadidas, as reintegrações de posse foram suspensas pelo Supremo Tribunal Federal por meio da ADPF 828. Estritamente no contexto das obras paralisadas, essa medida teve, conforme os relatos, um efeito de retardar os processos de retomada de obras

Além desse caso, foram citados casos complexos de retomadas de obras com longas tramitações e acertos: i) o empreendimento Canto da Serra, em Imperatriz/MA, cujo enredo envolve retomadas múltiplas, invasões recorrentes, problemas de projeto e logística, sendo um símbolo de complexidade crônica – citado por 2 de 6 entrevistas; ii) o empreendimento Poço Largo (Niterói/RJ)**,** cuja solução se deu por meio de distrato contratual, tendo em vista que houve uma identificação tardia da inviabilidade do terreno que havia sido selecionado – citado por 2 de 6 entrevistas; e iii) o empreendimento Vanete Almeida (Serra Talhada/PE), o qual teve sua retomada viabilizada por conta aumento do valor de investimento por unidade

habitacional e após a contrapartida financeira do governo estadual – citado por 1 entrevistado.

Outros casos citados, como os ocorridos em Parintins/AM**,** Parnamirim/RN e diversos outros nos estados do Pará e Maranhão, demonstraram um quadro complexo com diversas nuances e problemas diferentes, o que exigiu diferentes formatos de solução **e** diálogo institucional. Destacou-se também a percepção de que, a cada caso tratado e solucionado, foi se desenvolvendo e acumulando uma massa crítica que serviu de repertório para adaptações normativas e soluções efetivas.

5.2.4 Percepção acerca da Coordenação Ministerial

Considerando a quinta pergunta (*"No contexto a partir de 2023, qual sua percepção sobre o papel da União/Ministério das Cidades para a pauta da retomada de obras? Houve mudanças significativas na governança do programa que favoreceram ou dificultaram a retomada? Quais?"*), foi verificada a distribuição do peso discursivo entre MCID, CAIXA e outros atores, com base em coocorrência e enquadramento.

O MCID foi considerado protagonista central, com 6 entre 6 citações. Houve destaque para o papel de liderança da força-tarefa de retomada de obras, na revisão de normativos e na viabilização de aportes financeiros.

A CAIXA foi avaliada como coprotagonista operacional, com 6 entre 6 citações. Ficou destacado o seu papel no monitoramento de obras e na articulação de soluções técnicas.

As construtoras tiveram, no contexto da pergunta, menção em todas as respostas no sentido de terem sido um dos fatores principais para a origem recorrente das paralisações. Convém destacar que não foram ponderados o contexto econômico nacional do momento e nem outros fatores externos. Relembre-se que, no contexto da retomada de obras, diversas construtoras foram trocadas e outras mantiveram sua obrigação.

Com relação aos municípios, as menções ocorridas (5 entre 6) destacaram um protagonismo de apoio às retomadas das obras mas em um sentido condicionado e relativo. Ou seja, o peso da importância do apoio do ente público local varia conforme capacidade técnica, contrapartidas e engajamento da liderança política.

Já os governos estaduais foram citados por 3 entre 6 entrevistados, com o destaque para um papel complementar a soluções envolvendo infraestrutura externa e outras questões mais

pontuais ou mais estruturais a depender do estado da federação.

Outro ator relevante, citado por 4 entre 6 entrevistados, foi o Poder Judiciário e o Ministério Público estadual e federal. O papel desses atores foi realçado no contexto das reintegrações de posses e de pleitos realizados, além do papel desses atores em criar condicionantes jurídicos para a solução de certas situações.

Os órgãos de controle foram mencionados por metade dos entrevistados, com destaque para um protagonismo normativo indireto, no sentido da observância de procedimentos claros e justificados.

Ao fim, os beneficiários/famílias foram citados por 1 entre 6 entrevistados, tendo sido tratados majoritariamente como impacto social, não como agentes decisórios.

5.2.5 Desafios Operacionais e Lições aprendidas

Com o objetivo de integrar a sexta pergunta ("*Na sua experiência, quais lições principais foram aprendidas nesse processo de retomada e o que ainda precisa ser aprimorado em termos de normativos, gestão e governança para uma maior eficiência na retomada de obras?")* com os demais achados empíricos e observações feitas ao longo das entrevistas, foram organizados seis eixos temáticos recorrentes, relacionando os principais problemas operacionais identificados e as lições aprendidas explicitadas pelos entrevistados. Essa sistematização permite visualizar, de maneira sintética, os padrões predominantes observados nas entrevistas, conforme apresentado no Quadro 19.

Quadro 18 - Hierarquização de Problemas operacionais e lições aprendidas

Eixo empírico	Problemas operacionais identificados	Freq.	Lições aprendidas sistematizadas	Freq.
Projeto e origem do empreendimento	Projetos técnicos insuficientes na origem; sondagens falhas; escolha inadequada do terreno; incompatibilidades de engenharia	5/6	Projeto mal concebido gera paralisação estrutural; escolha inadequada do terreno é risco crítico; ausência de estudos prévios amplia custos futuros	5/6
Financeiro e orçamentário	Fragilidade financeira das construtoras; atrasos de pagamento; incapacidade de sustentar cronogramas; defasagem contratual	6/6	Fragilidade financeira é gatilho recorrente; contratos defasados inviabilizam continuidade; suplementação orçamentária é condição necessária para retomada	6/6
Gestão e governança	Judicialização; entraves legais; baixa coordenação institucional; acompanhamento e monitoramento insuficientes	4/6	Retomada exige rito próprio; gestão ativa e caso a caso é mais eficaz; governança integrada acelera decisões	6/6
Capacidade institucional local	Capacidade técnica limitada dos municípios; fiscalização frágil; baixa coordenação local	4/6	Municípios sem equipe técnica ampliam riscos; dependência excessiva da construtora fragiliza controle	4/6
Jurídico e fundiário	Ocupações irregulares; conflitos fundiários; ACPs; embargos	5/6	Judicialização decorre de falhas anteriores; ocupações dificultam ou inviabilizam	5/6

	ambientais		retomadas; soluções híbridas podem ser mais realistas	
Operacional e monitoramento	Paralisação prolongada; logística complexa; obras de grande porte; monitoramento tardio	3/6	Paralisações prolongadas geram perdas físicas; monitoramento tardio reduz margem de correção; classificação por risco melhora priorização	5/6
Social e comunicação	Comunicação insuficiente com beneficiários e atores locais	1/6	Falta de comunicação agrava conflitos; transparência reduz judicialização e pressão social	1/6

Elaborado pelo autor

5.2.6. Aprimoramentos propostos para evitar novas paralisações

A partir da sistematização das entrevistas, foram identificadas propostas recorrentes de aprimoramento normativo, operacional e institucional, voltadas à prevenção de novas paralisações de obras. Essas proposições emergem diretamente das experiências acumuladas no processo de retomada e refletem aprendizados práticos associados aos principais entraves enfrentados. Com o objetivo de organizar os achados de forma descritiva, as sugestões foram agrupadas em sete eixos temáticos: (i) projeto e fase inicial; (ii) financeiro e contratual; (iii) governança e gestão; (iv) capacidade institucional local; (v) jurídico e normativo; (vi) operacional e monitoramento; e (vii) social e comunicação.

No eixo referente ao projeto e à fase inicial, os entrevistados destacam a necessidade de qualificação rigorosa dos projetos e da escolha dos terrenos, com exigência de sondagens, estudos técnicos completos e validação independente, mencionada por cinco dos seis participantes. Complementarmente, é apontada a importância de um filtro técnico prévio mais robusto no processo de seleção dos empreendimentos, com o objetivo de reduzir aprovações automáticas baseadas exclusivamente em critérios formais. Também se observa a sugestão de responsabilização mais clara na origem do projeto, visando atribuir maior *accountabilit*y às falhas técnicas iniciais.

No campo financeiro e contratual, os entrevistados convergem quanto à necessidade de atualização periódica dos valores contratados e à adoção de critérios mais rigorosos para aferição da capacidade econômico-financeira das construtoras, ambos mencionados por cinco participantes. Também foram propostas a criação de mecanismos automáticos de reequilíbrio econômico-financeiro, com vistas a reduzir a dependência de medidas excepcionais adotadas apenas após a paralisação das obras.

No eixo de governança e gestão, destaca-se, de forma unânime, a proposta de

institucionalização de uma governança integrada e permanente entre os entes federativos e os agentes operadores, superando a lógica de articulação restrita a contextos de crise. Soma-se a essa diretriz a defesa de uma gestão ativa e de acompanhamento contínuo desde as fases iniciais dos empreendimentos, bem como a separação clara entre os ritos aplicáveis às obras novas e àquelas em processo de retomada.

No âmbito da capacidade institucional local, os entrevistados ressaltam a importância do fortalecimento das equipes técnicas municipais, por meio de capacitação, apoio técnico ou terceirização especializada, além da exigência efetiva de contrapartidas municipais relacionadas à infraestrutura e ao acompanhamento das obras. Também é recorrente a sugestão de redução da dependência exclusiva das construtoras, por meio da criação de instâncias técnicas externas que funcionem como mecanismos adicionais de controle.

No eixo jurídico e normativo, observa-se a proposição de normativos mais flexíveis e adaptativos, capazes de lidar com a heterogeneidade dos casos de paralisação, bem como a padronização de soluções para situações recorrentes, como ocupações irregulares, obras antigas e inviabilidades técnicas. Além disso, os entrevistados mencionam a relevância da integração precoce com órgãos jurídicos, como forma de antecipar conflitos e mitigar riscos de judicialização.

No plano operacional e de monitoramento, são enfatizadas a classificação preventiva de risco dos empreendimentos, o monitoramento baseado em dados e indicadores e a necessidade de resposta rápida às interrupções iniciais das obras, de modo a reduzir perdas físicas, custos adicionais e impactos sociais. Por fim, no eixo social e comunicacional, ainda que com menor frequência, emergem propostas voltadas à estruturação de estratégias de comunicação com beneficiários e ao engajamento social como instrumentos potenciais de mitigação de conflitos e redução da judicialização.

Quadro 19 - Propostas de aprimoramento para prevenção de novas paralisações segundo os entrevistados

Eixo empírico	Propostas emergentes	Freq.
Projeto e fase inicial	Qualificação rigorosa de projetos e terrenos; exigência de sondagens, estudos completos e validação técnica independente	5/6
	Filtro técnico prévio mais robusto	4/6

	Responsabilização clara na origem do projeto	3/6
Financeiro e contratual	Atualização periódica dos valores contratados	5/6
	Critérios mais rígidos de capacidade econômico-financeira das construtoras	5/6
	Mecanismos automáticos de reequilíbrio econômico-financeiro	4/6
Governança e gestão	Governança integrada e permanente entre entes	6/6
	Gestão ativa e acompanhamento desde o início	5/6
	Separação clara entre rito de obra nova e de retomada	4/6
Capacidade institucional local	Fortalecimento das equipes técnicas municipais	5/6
	Exigência efetiva de contrapartidas municipais	4/6
	Redução da dependência exclusiva da construtora	4/6
Jurídico e normativo	Normativos mais flexíveis e adaptativos	6/6
	Padronização de soluções para casos recorrentes	4/6
	Integração precoce com órgãos jurídicos	3/6
Operacional e monitoramento	Classificação preventiva de risco dos empreendimentos	5/6
	Monitoramento baseado em dados e indicadores	4/6
	Resposta rápida à interrupção inicial da obra	4/6
Social e comunicação	Comunicação estruturada com beneficiários	2/6
	Engajamento social como mitigador de risco	1/6

Elaborado pelo autor

A sistematização dos resultados empíricos, apresentada nos quadros e figuras anteriores, evidencia a complexidade multidimensional envolvida no processo de retomada de obras públicas, bem como a interdependência entre fatores técnicos, financeiros, institucionais, jurídicos e operacionais. A organização dos achados em eixos temáticos e camadas analíticas permite uma leitura estruturada dos padrões recorrentes identificados nas entrevistas, preservando seu caráter descritivo e empírico.

A partir desse conjunto de evidências, torna-se possível avançar para uma etapa analítica mais aprofundada, na qual os resultados serão discutidos à luz do referencial teórico mobilizado, especialmente no que se refere aos conceitos de governança multinível, capacidade estatal, coordenação interorganizacional e gestão de políticas públicas complexas.

Nesse sentido, a densidade e a convergência das evidências indicaram que a retomada de obras não poderia ser adequadamente compreendida por meio de explicações isoladas ou variáveis únicas. Ao contrário, os achados apontaram para a existência de um padrão relacional, no qual fatores estruturais, dinâmicas operacionais e arranjos institucionais se combinam de maneira contingente. Diante disso, a construção de um modelo analítico não se

apresentou como mera opção metodológica, mas como um desdobramento lógico da própria investigação, voltado a conferir inteligibilidade a um fenômeno caracterizado por elevada complexidade decisória.

5.3 Modelo analítico-empírico para a retomada de obras (Governança da Retomada de Obras)

Esta subseção apresenta uma proposta de modelo analítico empírico da retomada de obras paralisadas, formulado como síntese teórico-empírica do estudo. O modelo resulta de um processo cumulativo de construção analítica baseado na articulação entre três vetores centrais: (i) o estudo de caso da evolução institucional das estratégias de retomada de obras no âmbito do MCMV; (ii) o referencial teórico mobilizado, com destaque para a abordagem da governança como processo social e para a literatura de redes de política; e (iii) as entrevistas qualitativas realizadas com atores federais diretamente envolvidos na condução dos processos de retomada. Trata-se do principal resultado analítico do artigo, cuja finalidade é organizar e conferir inteligibilidade a um fenômeno caracterizado por elevada complexidade institucional, fragmentação normativa e heterogeneidade operacional.

O modelo proposto parte do pressuposto de que a retomada de obras públicas não pode ser compreendida como um problema técnico isolado, nem como simples consequência do descumprimento de normas contratuais. Ao contrário, sustenta-se que a retomada configura um processo de governança, no qual decisões técnicas, jurídicas, financeiras e políticas se articulam ao longo do tempo, mediadas por interações entre múltiplos atores e níveis federativos. Assim, a retomada não decorre automaticamente da existência de regras formais ou de recursos financeiros, mas da capacidade do Estado de mobilizar arranjos institucionais, coordenar atores e responder de forma adaptativa a passivos acumulados.

Do ponto de vista analítico, o modelo sustenta que a retomada de obras públicas ocorre quando há convergência entre três dimensões — estrutural, operacional e institucional — sendo o bloqueio significativo em qualquer uma delas suficiente para, provavelmente, inviabilizar o processo, ainda que as demais apresentem condições favoráveis. Essa proposição permite compreender por que empreendimentos submetidos ao mesmo arcabouço normativo e ao mesmo programa federal apresentam trajetórias distintas no processo de retomada.

A construção do modelo foi subsidiada, em primeiro lugar, pelo estudo de caso do MCMV, que possibilitou acompanhar a evolução das respostas institucionais às paralisações, incluindo alterações normativas, reorganização de fluxos decisórios, criação de instâncias de coordenação e redefinição de procedimentos operacionais. A análise desse percurso evidenciou que a retomada não se deu de forma linear ou padronizada, mas por meio de ajustes sucessivos, soluções diferenciadas e aprendizados institucionais acumulados, revelando os limites de abordagens estritamente normativas ou procedimentais para explicar os desfechos observados.

Em segundo lugar, o modelo foi ancorado no referencial teórico de governança e redes de política, que forneceu as lentes analíticas para interpretar os achados empíricos. A concepção de governança como processo social de tomada de decisão, conforme formulada por Marc Hufty (2011), permitiu analisar a retomada a partir das categorias de atores, normas, arenas e processos decisórios, evidenciando como o problema da paralisação é progressivamente redefinido no interior do aparato estatal. Complementarmente, a abordagem de *policy networks* de Van Waarden (1992) possibilitou examinar a configuração relacional da política de retomada, destacando a diversidade de atores envolvidos, a distribuição assimétrica de recursos técnicos, financeiros e informacionais e os padrões de coordenação que condicionam a capacidade da rede de produzir decisões e resultados.

Ademais, as entrevistas qualitativas desempenharam papel decisivo no amadurecimento do modelo, ao permitir confrontar o referencial teórico e o estudo de caso com a experiência concreta dos atores envolvidos na retomada. A análise das entrevistas revelou padrões recorrentes de diagnóstico que foram fundamentais para a delimitação das dimensões analíticas do modelo. De forma consistente, os entrevistados atribuíram a origem das paralisações a fragilidades estruturais acumuladas na fase inicial dos empreendimentos, enfatizaram o papel do monitoramento tardio na ampliação dos passivos operacionais e destacaram a governança integrada como condição necessária para a viabilização das decisões de retomada. Esses achados contribuíram para explicitar relações causais plausíveis entre falhas estruturais, dinâmicas operacionais e arranjos institucionais, informando diretamente a formulação do modelo.

O Quadro 19 sintetiza a arquitetura teórico-empírica do modelo proposto, explicitando as bases conceituais mobilizadas, as evidências predominantes do estudo e a função analítica

atribuída a cada dimensão.

Quadro 20 - Arquitetura teórico-empírica e função analítica das dimensões do modelo de retomada de obras

Dimensão analítica	Fundamentação teórica predominante	Evidência empírica de maior peso	Função analítica da dimensão no modelo
Estrutural	Governança multinível e coordenação federativa (Hooghe; Marks, 2003); redes de política e distribuição de recursos (Van Waarden, 1992); interdependência institucional na ação pública (Rhodes, 1996); arranjos federativos e capacidades governamentais (Abrucio; Franzese, 2007).	O estudo de caso evidenciou que fragilidades originadas na fase de concepção — projetos incompletos, inadequação de terrenos, defasagens contratuais e restrições econômico-financeiras — delimitam o espaço de decisão disponível no momento da retomada. As entrevistas reforçam a natureza estruturante desses condicionantes.	**Condicionar a viabilidade da retomada.** Define os limites objetivos dentro dos quais a ação estatal pode ocorrer, estabelecendo o grau de reversibilidade das paralisações.
Institucional	Governança como processo social (Hufty, 2011); configuração relacional das políticas públicas (Van Waarden, 1992); coordenação e integração na ação estatal (Peters, 2015); governança multinível e redistribuição de autoridade (Bache; Flinders, 2004).	A análise revelou que a retomada depende da existência de arenas decisórias funcionais, da articulação entre entes federativos e da mobilização de capacidades estatais diferenciadas. As entrevistas destacam a centralidade da coordenação interinstitucional para destravar empreendimentos críticos.	**Estruturar o processo decisório.** Organiza a interação entre atores, normas e instâncias de decisão, determinando a capacidade do Estado de produzir respostas coordenadas.
Operacional	Capacidades estatais e implementação de políticas públicas (Gomide; Pires, 2014); gestão de projetos em ambientes complexos (PMI, 2021); riscos institucionais em obras de infraestrutura (Iimi et al., 2016; World Bank, 2017).	Evidências documentais e relatos indicam que rotinas de monitoramento, qualidade da informação e atuação tempestiva dos agentes públicos influenciam diretamente os desfechos da retomada, reduzindo perdas e ampliando a capacidade de intervenção.	**Viabilizar a retomada no plano concreto.** Traduz decisões institucionais em capacidade efetiva de execução, mitigando o agravamento das paralisações.

Elaborado pelo autor.

A partir dessa base empírica e teórica, o modelo organiza-se em três dimensões analíticas interdependentes, que não representam etapas sequenciais, mas planos complementares de análise.

A dimensão estrutural abrange os condicionantes objetivos que delimitam as possibilidades de retomada, incluindo a qualidade e a adequação dos projetos, as condições do terreno, o arranjo financeiro e a sustentabilidade jurídico-econômica dos contratos. A análise do MCMV indica que fragilidades acumuladas nessas variáveis, muitas vezes originadas na fase inicial dos empreendimentos, impõem restrições significativas às alternativas disponíveis no momento da retomada, exigindo soluções diferenciadas e, em alguns casos, a redefinição do próprio objetivo do empreendimento.

A dimensão operacional refere-se aos mecanismos concretos por meio dos quais a

retomada é viabilizada, englobando a execução física das obras, os sistemas de monitoramento e os fluxos de informação entre os atores. As evidências empíricas indicam que a retomada bem-sucedida esteve associada à atuação mais tempestiva do Estado, ao fortalecimento de rotinas de acompanhamento e à melhoria da qualidade das informações disponíveis para a tomada de decisão. Essa dimensão evidencia o papel central do tempo e da capacidade de resposta institucional na contenção do agravamento das paralisações.

A dimensão institucional, por sua vez, compreende os arranjos de governança, as capacidades estatais mobilizadas e os mecanismos de coordenação multinível que sustentam as decisões de retomada ao longo do tempo. Os resultados mostram que a efetividade da retomada depende da capacidade do Estado de articular normas, alinhar atores e sustentar decisões em contextos de elevada fragmentação federativa e assimetria de capacidades locais. Mudanças recentes no marco normativo e no desenho institucional do MCMV contribuíram para ampliar essa capacidade, embora persistam limitações estruturais associadas à heterogeneidade dos entes subnacionais.

O modelo analítico da retomada de obras é sintetizado na figura 04, que representa a articulação entre os eixos teóricos mobilizados e as três dimensões analíticas propostas.

Figura 04 - Esquema do modelo analítico de retomada de obras

Elaborado pelo autor.

A utilidade analítica do modelo reside em sua capacidade de integrar esses diferentes planos explicativos em um referencial coerente, permitindo compreender a retomada de obras paralisadas como um processo dinâmico e contingente, no qual distintas combinações de fatores produzem desfechos distintos. Conforme pode ser verificado com mais detalhe na matriz exposta no APÊNDICE A, ao articular estudo de caso, evidências qualitativas e

referencial teórico, o modelo oferece uma síntese interpretativa capaz de organizar empiricamente um fenômeno disperso e pouco sistematizado, ao mesmo tempo em que fornece um instrumento analítico replicável para análises futuras em outros contextos setoriais ou territoriais, inclusive para aplicações comparativas ou aprofundamentos no próprio MCMV.

Justamente com o objetivo de explicitar a aplicabilidade analítica do modelo proposto e assegurar rastreabilidade entre evidências empíricas e interpretação, o artigo apresenta um quadro de operacionalização do modelo analítico da retomada de obras paralisadas. Esse quadro é dividido em três blocos e organiza o modelo em dimensões, componentes observáveis e critérios mínimos de análise, permitindo sua aplicação sistemática em estudos de caso e análises comparativas

5.4 Quadro-síntese de operacionalização do modelo

O Quadro 20 apresenta a operacionalização do modelo analítico da retomada de obras paralisadas, organizando-o em dimensões, componentes e critérios analíticos observáveis. Sua finalidade é traduzir a formulação teórico-empírica do modelo em um instrumento de análise sistemática, capaz de orientar a leitura de casos concretos e assegurar coerência entre evidências empíricas e interpretação analítica.

Essa sistematização que se propõe não possui caráter normativo ou prescritivo. Trata-se de uma matriz analítica destinada a identificar bloqueios relevantes que condicionam os desfechos observados nos processos de retomada, sem estabelecer condições suficientes para o sucesso das intervenções ou sequências operacionais obrigatórias.

A operacionalização do modelo estrutura-se nas três dimensões interdependentes — estrutural, operacional e institucional —, assim compreendidas como planos analíticos complementares, e não como etapas lineares. Em cada dimensão, o quadro articula definições operacionais, indicadores observáveis, tipos de evidência e perguntas-guia, com o objetivo de reduzir arbitrariedade interpretativa e explicitar os critérios analíticos utilizados. A identificação de bloqueios significativos em qualquer uma das dimensões deve ser considerada suficiente para a mobilização de atenção e ações de aprofundamentos e superação.

Quadro 21 - Quadro-síntese de operacionalização do modelo
Dimensão 1 — Estrutural (condições herdadas e restrições de viabilidade)

Componente	Definição operacional	Indicadores analíticos observáveis (sinais)	Evidências típicas	Perguntas-guia (para rastrear mecanismo)	Sinal de bloqueio (critério analítico)
Projeto	Qualidade técnica e completude dos projetos e compatibilizações necessárias à execução/retomada	Inconsistências; ausência de sondagens/estudos; revisões sucessivas; incompatibilidades de engenharia; necessidade de readequação	Projetos; memoriais; laudos; relatórios técnicos; pareceres	O projeto permite retomar sem reconfiguração substantiva? Quais ajustes são estruturais e quais são marginais?	Necessidade de reengenharia ampla; impossibilidade técnica de execução nos termos originais
Terreno e condições de implantação	Condições físicas, legais e ambientais do terreno que viabilizam execução	Restrições geotécnicas; passivos ambientais; litígios fundiários; necessidade de remediação; inviabilidade logística	Laudos; estudos geotécnicos; licenças; peças fundiárias; embargos	Há impedimento físico/ambiental/fundiário que não se resolve com ajustes incrementais?	Impedimento material ou legal persistente (sem solução dentro do escopo do projeto)
Financiamento e sustentabilidade econômico-financeira	Capacidade de o arranjo de funding suportar custos atualizados e riscos de retomada	Insuficiência de orçamento; defasagem de valores; dependência de suplementação; hiatos de pagamento; reequilíbrio inviável	Planilhas; aditivos; empenhos; repasses; registros de medições	O funding acompanha o custo real e o risco do empreendimento? Há "gap" estrutural?	*Gap* financeiro estrutural não coberto por mecanismos factíveis no horizonte de retomada
Contrato e matriz de riscos	Adequação do desenho contratual (escopo, prazos, reequilíbrio, garantias, governança do contrato)	Contratos antigos; aditivos recorrentes; riscos mal alocados; ausência de gatilhos; rescisões; baixa capacidade do executor	Contrato; aditivos; notificações; rescisões; garantias; histórico do executor	O contrato permite ajustar custos/prazos com legitimidade e previsibilidade? Há risco não endereçável sem "medida excepcional"?	Contrato não comporta reequilíbrio razoável ou executor incapaz (risco sistêmico)

Quadro 22 - Quadro-síntese de operacionalização do modelo
Dimensão 2 — Operacional (capacidade de execução, controle e resposta no tempo)

Componente	Definição operacional	Indicadores analíticos observáveis (sinais)	Evidências típicas	Perguntas-guia	Sinal de bloqueio (critério analítico)
Execução e continuidade operacional	Condições concretas de reativação do canteiro e continuidade do cronograma	Interrupções frequentes; baixa mobilização; cadeia de suprimentos instável; recontratação problemática; perda de equipe	Cronogramas; medições; diários de obra; relatórios de vistoria	A retomada é operacionalmente reativável (canteiro/equipe/insumos) sem ruptura contínua?	Incapacidade recorrente de mobilização; cronograma estruturalmente inexequível
Monitoramento e informação	Existência e qualidade de rotinas de acompanhamento e de informação tempestiva	"Sinais tardios"; inconsistência de dados; baixa rastreabilidade; ausência de	Painéis; sistemas; relatórios; atas; evidências de alertas/ações	Quando o problema foi detectado? A informação era suficiente para ação corretiva?	Detecção tardia + ausência de dados acionáveis (perda da janela de correção)

		alertas; baixa qualidade de indicadores			
Resposta institucional e gestão do tempo	Capacidade de agir rapidamente na interrupção inicial e gerir escalada de risco	Demora em decisões; "vai-e-vem" decisório; paralisação prolongada; degradação física; aumento de custo de retomada	Linhas do tempo; despachos; histórico de deliberações; entrevistas	Houve janela de intervenção precoce? Por que não foi acionada?	Delay decisório que torna a retomada mais cara/complexa que alternativas viáveis
Comunicação e interface social	Gestão de comunicação com beneficiários e atores locais, reduzindo conflito e instabilidade	Conflitos; ocupações; desinformação; pressão política; judicialização social	Registros de reunião; comunicados; entrevistas; ocorrências	A comunicação reduziu ruído e conflito ou agravou instabilidade local?	Conflito social persistente que bloqueia acesso/execução (com alto custo reputacional/jurídico)

Quadro 23 - Quadro-síntese de operacionalização do modelo
Dimensão 3 — Institucional (governança, coordenação multinível e capacidade estatal)

Componente	Definição operacional	Indicadores analíticos observáveis (sinais)	Evidências típicas	Perguntas-guia	Sinal de bloqueio (critério analítico)
Arranjo de governança e coordenação multinível	Existência de instâncias, rotinas e papéis claros de coordenação entre União/operador/entes	Indefinição de papéis; duplicidade de comando; ausência de foro decisório; decisões fragmentadas	Atas; fluxos; organogramas; protocolos; entrevistas	Quem decide? Em que arena? Com que critérios?	Ausência de arena decisória eficaz ou fragmentação que impede deliberação sustentável
Capacidade institucional local	Capacidade técnica e administrativa do ente local para fiscalizar, acompanhar e viabilizar contrapartidas	Equipe insuficiente; baixa fiscalização; contrapartidas atrasadas; dependência da construtora	Termos de compromisso; registros de fiscalização; entrevistas	O ente local consegue exercer função de "linha de defesa" do contrato?	Incapacidade persistente que impede controle mínimo e viabilização de condições locais
Integração normativa e adaptabilidade	Capacidade de o marco normativo lidar com heterogeneidade de casos sem travar soluções	Rigidez procedimental; ausência de rito específico; necessidade de exceções; insegurança interpretativa	Normas; notas técnicas; manifestações jurídicas; fluxos	O rito é adequado a obra paralisada ou trata como obra nova?	Norma/rito inadequado que impede solução factível (travamento formal)
Gestão de conflitos e interface jurídica	Capacidade de antecipar e mitigar judicialização, conflitos fundiários e embargos	ACPs; embargos; litígios; reintegrações; atuação tardia do jurídico	Peças jurídicas; pareceres; atas; entrevistas	O jurídico entra reativamente ou preventivamente?	Judicialização dominante sem estratégia de mitigação (bloqueio prolongado)

Elaborado pelo autor.

Em termos analíticos, a utilização do quadro de operacionalização do modelo proposto

deve ser precedida pela aplicação de dois crivos teóricos complementares, derivados do referencial de governança mobilizado no estudo: a análise da retomada como processo social a partir do GAF e a análise da configuração relacional da política, a partir da abordagem de redes de política. Esses dois eixos funcionam como chaves interpretativas transversais, orientando a leitura empírica dos casos antes da aplicação sistemática das dimensões estrutural, operacional e institucional.

Como etapa final da aplicação do modelo analítico, propõe-se a elaboração de uma síntese interpretativa do caso, destinada a consolidar os achados das dimensões estrutural, operacional e institucional. Essa síntese tem como finalidade identificar, de forma integrada, os principais condicionantes que explicam o desfecho observado no processo de retomada, sem caráter normativo ou prescritivo.

A síntese envolve a avaliação da situação conjuntural dos componentes analisados, a identificação de qual seria a dimensão dominante no bloqueio vigente e a análise de eventuais efeitos de encadeamento temporal entre fragilidades estruturais, operacionais e institucionais. Incluiria, ainda, a identificação de janelas decisórias relevantes e do padrão de governança ou de rede de política que melhor explica a trajetória do empreendimento até o momento da análise.

O modelo proposto não constitui apenas uma sistematização descritiva dos achados, mas uma estrutura analítica orientada à explicação do fenômeno da retomada. Esse fechamento analítico permite a comparação sistemática entre casos e reforça o uso do modelo como instrumento interpretativo e de generalização analítica, preservando sua função explicativa no âmbito do estudo. A figura 05 procura sintetizar esse fluxo.

Figura 05 – Fluxo analítico para avaliação da retomada de obras paralisadas

Elaborado pelo autor.

6 DISCUSSÃO

Nesta seção, os resultados são interpretados à luz das entrevistas realizadas, do estudo de caso realizado, do referencial teórico mobilizado, em diálogo com a literatura sobre o MCMV, governança multinível, capacidades estatais e coordenação federativa. Em seguida, discute-se a proposta de modelo analítico de retomada e apresentam-se as limitações do estudo.

A análise da retomada de obras paralisadas no Programa Minha Casa Minha Vida revela um processo institucionalmente complexo, condicionado por fatores estruturais, operacionais e institucionais que se articulam ao longo do tempo. Longe de se configurar como um evento administrativo isolado, a retomada emerge como um processo decisório multinível, no qual a viabilidade dos empreendimentos é continuamente reavaliada diante de restrições herdadas, capacidades estatais disponíveis e arranjos de governança mobilizados.

6.1 Interpretação dos achados qualitativos

A análise das entrevistas evidencia elevado grau de convergência entre os respondentes quanto à natureza dos problemas enfrentados na retomada de obras paralisadas. Essa convergência sugere que as paralisações não decorrem de eventos pontuais ou aleatórios, mas de padrões recorrentes de fragilidade institucional e operacional, reconhecidos pelos próprios agentes responsáveis pela condução da política.

Um primeiro aspecto refere-se à centralidade de problemas originados na fase inicial dos empreendimentos: qualidade deficiente dos projetos, inadequação dos terrenos e fragilidade da sustentabilidade econômico-financeira dos contratos. A repetição dessas menções indica que, na percepção dos entrevistados, a paralisação costuma representar a manifestação tardia de decisões inadequadas tomadas na origem do ciclo da política. A retomada, assim, ocorre em um contexto de restrições herdadas, em que o espaço de decisão é significativamente mais limitado do que aquele existente na fase de formulação ou contratação.

Um segundo conjunto de achados diz respeito à fragilidade financeira das construtoras e à defasagem contratual, apontadas como fatores críticos tanto para a interrupção quanto para a dificuldade de retomada. A incapacidade de absorver variações de custos e sustentar o fluxo financeiro ao longo do tempo comprometeu a continuidade da execução e restringiu a margem de manobra para soluções corretivas posteriores, evidenciando a interdependência entre desenho

contratual, capacidade econômica dos executores e estabilidade da política.

No plano operacional, os entrevistados destacam o impacto do monitoramento tardio e da resposta institucional lenta. A ausência de mecanismos eficazes de acompanhamento precoce teria contribuído para o agravamento progressivo dos passivos técnicos, financeiros e sociais associados às paralisações. Esse achado reforça a importância do tempo como variável analítica, indicando que a diferença entre interrupções temporárias e paralisações prolongadas está frequentemente associada à capacidade de intervenção oportuna do Estado.

As entrevistas também apontam limitações significativas na capacidade institucional dos entes subnacionais, especialmente dos municípios. Dependência excessiva em relação às construtoras e fragilidade das equipes técnicas locais foram identificadas como fatores que dificultam tanto a prevenção quanto a retomada das paralisações. A retomada, portanto, não depende apenas de decisões federais, mas da articulação entre capacidades distribuídas de forma desigual no território.

Por último, os entrevistados enfatizam que a retomada de obras exige arranjos decisórios distintos daqueles aplicáveis a novas contratações. A gestão de empreendimentos paralisados demanda análise caso a caso, maior flexibilidade institucional e dispositivos específicos de coordenação. O uso automático de fluxos e regras concebidos para obras em fase inicial pode produzir bloqueios adicionais quando aplicado a obras paralisadas, sobretudo em contextos marcados por judicialização, ocupações irregulares ou degradação física.

6.2 Diálogo com a literatura sobre o MCMV e implementação

Os achados dialogam com a literatura crítica sobre o MCMV (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017; SANTO AMORE et al., 2015; FERREIRA, 2012), que já havia identificado problemas de localização periférica, baixa qualidade construtiva, fragilidade de inserção urbana e insuficiência de equipamentos públicos como fatores de complexidade para a consecução de determinados empreendimentos. Enquanto esses estudos se concentraram predominantemente nos resultados da implementação, a presente pesquisa avança ao examinar como essas falhas se transformam em paralisação e, sobretudo, como podem ser corrigidas.

A identificação de deficiências técnicas de projeto e inadequação fundiária como causas estruturais de paralisação corrobora as críticas de Ferreira (2012) sobre a fragilidade dos estudos de viabilidade no MCMV, atribuída à pressão por metas quantitativas. Os achados aqui apresentados demonstram que essa fragilidade não produz apenas baixa qualidade urbanística, mas pode inviabilizar a própria conclusão das obras.

Ademais, as estratégias bem-sucedidas de retomada observadas neste estudo caracterizam-se precisamente pela capacidade de romper parcialmente com essa trajetória por meio de novos arranjos de governança, em linha com o que Mahoney e Thelen (2010) denominam *layering*: a sobreposição de novas regras e procedimentos sobre estruturas institucionais preexistentes. Comitês específicos de retomada, grupos de trabalho e arenas de negociação não substituem as estruturas formais do MCMV, mas criam camadas adicionais de coordenação, mais flexíveis e adaptativas, voltadas à solução de empreendimentos críticos.

A retomada de obras paralisadas confirma a centralidade da governança multinível (HOOGHE; MARKS, 2003), mas acrescenta nuances importantes. Não é suficiente a existência formal de múltiplos níveis federativos atuando na política habitacional: é necessário que se constituam arenas decisórias funcionais, capazes de produzir coordenação efetiva em situações não rotineiras.

Os arranjos estudados aproximam-se de estruturas de governança do Tipo II (HOOGHE; MARKS, 2003): flexíveis, de propósito específico, com participação de atores de diferentes níveis e setores. Tais arenas apresentam: (i) mandato delimitado (resolver casos de obras paralisadas); (ii) composição variável, ajustada aos casos; (iii) procedimentos decisórios adaptados à complexidade dos empreendimentos; e (iv) temporalidade vinculada ao problema, e não apenas a ciclos administrativos.

A partir desses achados, podem-se caracterizar as “arenas decisórias funcionais” como espaços institucionalizados de negociação que reúnem quatro atributos: (1) mandato claro e reconhecido; (2) presença de atores com poder decisório efetivo, e não apenas representantes técnicos; (3) rotinas de deliberação que combinam celeridade e legitimidade; e (4) capacidade de produzir decisões vinculantes e implementáveis. A ausência dessas arenas ajuda a explicar por que, em muitos contextos, reuniões intergovernamentais não resultavam em ação coordenada, como relatado por um entrevistado (E2): “tinha reunião, mas cada um voltava pro seu canto e nada acontecia”.

Os resultados também dialogam com a literatura sobre coordenação federativa no Brasil (ARRETCHE, 2012; ABRUCIO, FRANZESE, 2007). Arretche (2012) destaca que a coordenação bem-sucedida depende de: (i) autoridade decisória da União; (ii) incentivos financeiros para adesão de entes subnacionais; e (iii) capacidades administrativas locais. O presente estudo confirma a relevância desses fatores, mas mostra que, em situações de crise e correção de falhas, eles precisam ser operados de forma mais intensa e adaptativa.

Enquanto na implementação "normal" mecanismos padronizados (repasses automáticos, manuais, supervisão à distância) podem ser suficientes, a retomada de obras exige coordenação situacional: presença de atores em arenas de negociação presenciais, decisões caso a caso, revisões frequentes e pactuações específicas. As iniciativas de mutirões regionais e forças-tarefa descritas no estudo de caso ilustram essa forma de coordenação mais densa, na qual a União combina autoridade normativa, recursos financeiros e capacidade técnica para destravar pendências locais.

Neste contexto, destaca-se o papel multifuncional da CAIXA. Além de agente financeiro, a instituição atua como coordenador técnico, mediando relações entre União, estados e municípios, provendo capacidades técnicas compensatórias para entes com estrutura limitada e funcionando como garantidora de padrões técnicos e procedimentais. Essa posição intermediária é pouco explorada na literatura sobre federalismo, que costuma enfatizar apenas as relações diretas entre entes federativos, subestimando o papel de instituições financeiras públicas como nós de coordenação.

A análise das capacidades estatais mobilizadas na retomada contribui para aprofundar o referencial de Gomide e Pires (2014), que distingue capacidades técnico-administrativas, políticas e relacionais. Os achados evidenciam a importância de uma dimensão adicional: a capacidade adaptativa, entendida como a habilidade dos atores estatais de aprender com falhas passadas e ajustar procedimentos à realidade de cada empreendimento.

Casos de municípios com baixa capacidade técnico-administrativa que, ainda assim, alcançaram retomadas exitosas sugerem que arranjos de coordenação federativa podem exercer função compensatória (ARRETCHE, 2012). Em tais situações, a Caixa e o MCID supriram lacunas locais, assumindo, na prática, parte da gestão técnica da retomada, como sinalizado por entrevistados. Esses achados relativizam a ênfase exclusiva no fortalecimento de capacidades locais no curto prazo e indicam a necessidade de pensar mecanismos de compensação e suporte

quando tais capacidades são insuficientes. Esse resultado sugere que a combinação de capacidades técnico-administrativas e adaptativas é particularmente relevante em agendas de correção de falhas de implementação.

6.3. Discussão do modelo analítico e contribuição para as políticas públicas

Os achados empíricos sustentam a proposta de um modelo analítico estruturado em três dimensões — estrutural, operacional e institucional — para interpretar a retomada de obras paralisadas.

A dimensão estrutural sintetiza fatores associados à qualidade dos projetos, às características dos terrenos e ao desenho contratual, evidenciando que decisões tomadas na origem do ciclo da política produzem efeitos duradouros que condicionam as alternativas disponíveis no momento da retomada.

A dimensão operacional incorpora elementos relacionados ao monitoramento, à resposta institucional e à gestão do tempo, destacando que a capacidade de agir de forma tempestiva é decisiva para evitar o agravamento das paralisações.

A dimensão institucional reflete os desafios de coordenação, capacidades estatais e governança multinível, evidenciando que a existência de arenas decisórias funcionais e de mecanismos de coordenação adaptativa é condição necessária para a viabilização de soluções.

A principal implicação analítica do modelo é explicitar que o bloqueio relevante em qualquer uma dessas dimensões pode ser suficiente para inviabilizar a retomada, ainda que as demais apresentem condições relativamente favoráveis. Essa perspectiva ajuda a compreender por que iniciativas normativas ou financeiras isoladas, embora necessárias, se mostraram insuficientes para destravar empreendimentos em contextos mais complexos. O modelo, assim, desloca o debate de explicações monocausais para uma compreensão mais relacional e processual da retomada.

Do ponto de vista teórico, o modelo dialoga com a literatura de governança ao tratar a retomada como processo social de decisão e com abordagens de redes de políticas ao reconhecer a influência das configurações relacionais e da distribuição assimétrica de capacidades entre atores. Ao mesmo tempo, não assume pretensão normativa ou prescritiva; sua função é oferecer um referencial analítico que permita interpretar experiências concretas de implementação e

retomada.

Ao ser construído a partir da articulação entre referencial teórico, estudo de caso e evidências qualitativas, o modelo oferece uma ferramenta analítica passível de replicação interpretativa, permitindo orientar investigações comparativas e aprofundamentos futuros sobre a governança do investimento público. Sua contribuição, portanto, não se limita ao caso examinado, mas reside na capacidade de ampliar o repertório analítico disponível para a compreensão de processos decisórios em políticas públicas de elevada complexidade.

Do ponto de vista prático, o estudo oferece um conjunto de recomendações organizadas em três eixos. Para prevenir paralisações, destaca-se a necessidade de investir em estudos de viabilidade mais rigorosos (projeto, geotecnia, capacidade econômico-financeira das construtoras, regularização fundiária), adotar filtros técnicos e metodologias de classificação de risco, migrar para um modelo de monitoramento ativo com indicadores de alerta precoce e revisar os contratos para incluir cláusulas claras de reequilíbrio econômico-financeiro e seguros-garantia robustos. Para a retomada de obras já paralisadas, os resultados apontam para a importância de institucionalizar arenas de coordenação federativa com participação de atores com poder decisório, adotar uma abordagem adaptativa caso a caso, estabelecer rotinas sistemáticas de diagnóstico técnico, jurídico e social, e assegurar transparência e comunicação contínua com beneficiários. No eixo de aprimoramento institucional, recomenda-se a incorporação de aprendizado por meio da sistematização de casos e disseminação de boas práticas, o fortalecimento de capacidades municipais via cooperação técnica e capacitação, a formalização da função compensatória da União e da Caixa em contextos de fragilidade local e a criação de instâncias técnicas permanentes de acompanhamento desde a fase de contratação.

6.4. Limitações do estudo

Este estudo apresenta limitações metodológicas, teóricas e empíricas que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. Com relação às limitações metodológicas, primeiramente, o número de entrevistas (seis), embora suficiente para alcançar saturação em relação aos temas centrais neste recorte, restringiu-se a atores federais, da CAIXA e de órgãos de controle. A ausência de perspectivas de gestores municipais, representantes de construtoras e, especialmente, beneficiários constitui uma lacuna importante, pois esses atores vivenciam a

paralisação e a retomada de formas distintas e podem ter percepções divergentes sobre causas, responsabilidades e soluções.

Segundo, por se tratar de estudo de caso único, a generalização dos achados para outros programas habitacionais ou setores de política pública deve ser feita com cautela, considerando as especificidades do arranjo institucional do programa. O modelo analítico proposto funciona como fonte de hipóteses a serem testadas em outros contextos.

Terceiro, embora a integração entre análise qualitativa e técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN) tenha sido produtiva, a validação dos resultados de PLN limitou-se à triangulação com as entrevistas e a análise documental, não sendo submetida a validação por painel de especialistas externos ou a testes formais de confiabilidade. Em atenção às limitações teóricas,

a opção por articular coordenação federativa, governança multinível e capacidades estatais mostrou-se frutífera, mas pode ter deixado de explorar outras lentes analíticas relevantes. Abordagens de economia política poderiam aprofundar a compreensão dos interesses e incentivos dos atores e perspectivas da sociologia das organizações poderiam iluminar rotinas, culturas organizacionais e mecanismos informais de coordenação.

Por último, com relação às limitações empíricas, a análise baseou-se predominantemente em documentos oficiais e em entrevistas com gestores públicos, o que pode ter gerado viés em favor de narrativas institucionais. Dados sobre percepções de beneficiários, avaliações independentes da qualidade das obras retomadas e análises de custo-efetividade enriqueceriam substancialmente o quadro analítico.

Essas limitações não invalidam os achados, mas recomendam cautela em sua extrapolação. Os resultados devem ser compreendidos como contribuições situadas para a compreensão da governança da retomada no contexto específico do MCMV, oferecendo conceitos, hipóteses e um modelo analítico que podem ser testados e refinados em estudos futuros. As agendas de pesquisa sugeridas nas Considerações Finais buscam precisamente endereçar essas lacunas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar a retomada de obras públicas paralisadas a partir

de um estudo de caso do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), buscando compreender sob quais condições institucionais, operacionais e estruturais esse processo se viabiliza. Partindo da constatação de que as paralisações de obras constituem um problema recorrente e persistente na administração pública brasileira, o estudo procurou ir além da descrição normativa ou da enumeração de causas isoladas, propondo uma interpretação analítica ancorada na literatura de governança e redes de política, combinada com evidências empíricas recentes.

Os resultados do estudo demonstram que a retomada de obras não pode ser explicada de forma satisfatória por abordagens unidimensionais, centradas exclusivamente em falhas técnicas, insuficiência de recursos financeiros ou ausência de instrumentos normativos. Ao contrário, a análise empírica evidenciou que a retomada configura um processo de governança complexo, no qual decisões técnicas, jurídicas, financeiras e políticas se entrelaçam ao longo do tempo, mediadas por interações entre múltiplos atores e níveis federativos. Dessa forma, o caso do MCMV reforça a compreensão de que a efetividade da ação estatal depende menos da existência de regras formais isoladas e mais da capacidade de articulação institucional e de resposta adaptativa a passivos acumulados.

A principal contribuição científica do artigo reside na formulação de um modelo analítico empírico da retomada de obras paralisadas, construído a partir da articulação entre estudo de caso, entrevistas qualitativas e referencial teórico. O modelo organiza o fenômeno em três dimensões interdependentes — estrutural, operacional e institucional — e sustenta que o bloqueio significativo em qualquer uma delas é suficiente para inviabilizar a retomada, ainda que as demais apresentem condições favoráveis. Essa proposição permite compreender a heterogeneidade dos desfechos observados mesmo em contextos submetidos a um mesmo arcabouço normativo, contribuindo para o avanço analítico da literatura sobre implementação de políticas públicas e governança de infraestrutura.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao aproximar a análise da retomada de obras da concepção de governança como processo social e da abordagem relacional das redes de política. Ao evidenciar a centralidade das arenas decisórias, da distribuição assimétrica de recursos e dos padrões de coordenação entre atores, o artigo amplia o escopo interpretativo tradicionalmente aplicado às paralisações de obras, deslocando o foco de explicações estritamente procedimentais para uma compreensão mais abrangente das dinâmicas institucionais subjacentes.

No plano empírico, o artigo oferece evidências qualitativas recentes sobre a experiência brasileira de retomada de obras no âmbito do MCMV, contribuindo para preencher uma lacuna na literatura nacional, ainda marcada por estudos predominantemente normativos ou descritivos. A análise das entrevistas permitiu captar percepções e aprendizados institucionais dos atores diretamente envolvidos no processo, reforçando a utilidade do modelo proposto como instrumento analítico capaz de organizar e interpretar experiências concretas de implementação.

Do ponto de vista das implicações para a política pública, embora o artigo não tenha caráter prescritivo, os resultados indicam que iniciativas voltadas à retomada de obras provavelmente serão mais efetivas quando reconhecem explicitamente a natureza multidimensional do problema. O modelo analítico pode, assim, subsidiar diagnósticos mais qualificados, apoiar processos decisórios e contribuir para a priorização de empreendimentos, sem se confundir com um manual operacional ou conjunto fechado de recomendações.

Os problemas de pesquisa e os objetivos do artigo, levantados na Introdução, foram alcançados ao longo do estudo, conforme se depreende do quadro-síntese.

Quadro 24 - Questões de Pesquisa e resultados obtidos

Questão de Pesquisa	Resultado
Quais são as principais causas e fenômenos envolvendo a paralisação de obras no MCMV?	As principais causas e fenômenos envolvendo a paralisação de obras no MCMV foram identificadas e exploradas por meio da combinação entre referencial teórico, entrevistas e estudo de caso. Ainda que seja um rol que não se pretende exaustivo ou definitivo, o estudo aponta objetivamente o rol de fatores de sucesso e desafios.
Que mecanismos de governança foram implementados para viabilizar a retomada de empreendimentos paralisados?	As estratégias e mecanismos de governança que foram implementadas ao longo dos anos, bem como o impacto e objetivo de cada medida, foram descritas no estudo de caso e exploradas de forma mais aprofundada nas entrevistas. Foi possível, pela primeira vez, ter uma sistematização do histórico envolvendo a temática.
Quais lições podem ser extraídas do processo já ocorrido para o aprimoramento do programa MCMV?	Da triangulação entre referencial teórico, pesquisa documental e entrevistas, foram extraídas lições oriundas do processo de retomada de obras e tais lições foram sintetizadas em propostas de melhoria do programa.
De que forma é possível consolidar o arcabouço prático, teórico e normativo existente em um referencial analítico para futuros casos?	Foi realizado um exercício propositivo de um modelo analítico inicial e passível de incrementos no sentido de um arcabouço interpretativo que dialogue com os fenômenos mais particulares da governança envolvendo a retomada de obras no MCMV.

Elaborado pelo autor.

O Quadro 25 apresenta o mapeamento entre as questões de pesquisa formuladas na

introdução e os resultados obtidos ao longo do estudo, permitindo verificar em que medida cada pergunta foi respondida pelas evidências empíricas e pela análise conduzida. O Quadro 25, por sua vez, estabelece a correspondência entre os objetivos — geral e específicos — e os produtos analíticos gerados pela pesquisa, explicitando como cada objetivo se materializou em seções, análises ou proposições do artigo. Enquanto o primeiro quadro avalia a cobertura das perguntas de pesquisa, o segundo avalia o cumprimento dos compromissos metodológicos e analíticos assumidos pelo estudo.

Quadro 25 - Objetivos da Pesquisa e resultados obtidos

Objetivos	Resultado
O objetivo principal do artigo é construir e fundamentar um modelo analítico da retomada de obras públicas.	O modelo inicial foi construído a partir da triangulação entre o campo teórico (referencial teórico) e o campo empírico (Estudo de caso, pesquisa documental e entrevistas). O modelo se propõe analítico, interpretativo e de caráter incremental e aberto. Há contribuição no sentido de avançar no campo de conhecimento da governança de obras retomadas.
Descrever e examinar os arranjos de governança, o arcabouço normativo, os fluxos operacionais instituídos para a retomada de empreendimentos habitacionais críticos e a evolução da carteira de obras paralisadas do programa.	O contexto histórico do assunto, as medidas normativas e organizacionais tomadas e a evolução disso ao longo do tempo foi descrito. Os resultados, em termos numéricos, foram demonstrados.
Identificar percepções de atores-chave sobre avanços, limitações e aprendizados desse processo.	Por meio da entrevista semiestrutudada, foram coletadas as percepções de atores-chaves que atuaram na linha de frente do assunto nos últimos anos. Das percepções foram realizadas interpretações e achados foram delimitados. Além disso, contribuições e propostas foram realizadas.

Elaborado pelo autor.

Este estudo apresenta, contudo, limitações que devem ser reconhecidas. Trata-se de um estudo de caso único, centrado no MCMV, com base em um número limitado de entrevistas e com foco predominante no nível federal da política. Embora essas escolhas metodológicas sejam coerentes com os objetivos analíticos do artigo, elas restringem a generalização empírica dos resultados. Nesse sentido, a generalização pretendida é de natureza analítica, e não estatística e conclusiva.

Como agenda de pesquisa futura, sugere-se a aplicação do modelo analítico proposto

em outros contextos setoriais ou territoriais, bem como em estudos comparativos entre programas ou níveis federativos distintos. Pesquisas adicionais poderão ainda aprofundar a análise quantitativa de fatores associados à retomada, testar empiricamente as interações entre as dimensões identificadas e explorar longitudinalmente os efeitos institucionais das estratégias adotadas. Tais desdobramentos podem contribuir para o refinamento do modelo e para o fortalecimento do debate acadêmico sobre governança, implementação e gestão de políticas públicas de infraestrutura.

Ao tratar a retomada de obras públicas como um processo de governança e ao propor um modelo analítico fundamentado empiricamente, este artigo busca contribuir para uma compreensão mais consistente e integrada de um problema central da administração pública brasileira, oferecendo bases conceituais e analíticas para pesquisas futuras e para o aprimoramento do debate acadêmico sobre políticas públicas de infraestrutura.

Pondere-se que o modelo analítico proposto constitui uma ferramenta interpretativa destinada a ampliar a compreensão da retomada de obras públicas, sem pretensão prescritiva ou universal. Seu alcance reside na capacidade de organizar um fenômeno de elevada complexidade institucional, permitindo identificar condicionantes e interdependências que influenciam a produção de decisões em contextos de paralisação e reativação de empreendimentos.

Cabe reconhecer, contudo, que o modelo foi elaborado a partir de um estudo de caso situado — o Programa Minha Casa Minha Vida — e sustentado por evidências qualitativas que privilegiam a profundidade analítica em detrimento da representatividade estatística. Assim, suas proposições devem ser compreendidas como generalizações analíticas, potencialmente transferíveis a contextos institucionais com características semelhantes.

O modelo não pretende esgotar os fatores que incidem sobre a retomada de obras nem estabelecer relações causais determinísticas, reconhecendo a influência de contingências políticas, variações normativas e especificidades territoriais. Sua contribuição central reside, portanto, na oferta de um referencial analítico capaz de orientar leituras sistemáticas do fenômeno e apoiar investigações futuras em contextos comparáveis.

A realização desta pesquisa exigiu atenção contínua ao risco de adoção de um “tom institucional”, dadas a natureza das fontes (documentos oficiais, relatórios internos, normativos) e a posição dos(as) entrevistados(as), majoritariamente vinculados à Administração Pública Federal

e à Caixa. Para mitigar esse risco e preservar o distanciamento analítico, as falas e documentos foram tratados como objetos de análise — e não como descrições neutras —, sendo lidos criticamente quanto a narrativas autojustificadoras, ênfases seletivas e silêncios.

Recorreu-se, ainda, à triangulação sistemática entre entrevistas, normativos, relatórios de órgãos de controle (TCU, CGU) e literatura acadêmica, confrontando versões oficiais com diagnósticos externos. Adicionalmente, o texto evita deliberadamente vocabulário celebratório, buscando manter registro analítico que explicite avanços e limitações, sucessos e fracassos, bem como as tensões e assimetrias que estruturam a retomada de obras no âmbito do MCMV, ainda que, em alguns trechos descritivos, seja inevitável certa aproximação com a linguagem institucional.

A análise da retomada de obras paralisadas no MCMV revela uma verdade desconfortável mas essencial para o aprimoramento das políticas públicas brasileiras: a correção de falhas é frequentemente mais complexa e custosa do que a prevenção. Os 52% de obras federais paralisadas identificados pelo TCU não representam apenas desperdício de recursos financeiros, mas frustração de expectativas sociais, deterioração de estruturas físicas, acúmulo de passivos jurídicos e sociais, e erosão da confiança nas instituições públicas.

Contudo, os casos bem-sucedidos de retomada demonstram que é possível reverter trajetórias de falha quando há vontade política, coordenação institucional e capacidades estatais adequadas. A governança de retomada, caracterizada por arenas decisórias funcionais, flexibilidade adaptativa, capacidades compensatórias e aprendizado institucional, oferece um caminho para transformar crises em oportunidades de aperfeiçoamento.

Mais do que um estudo sobre habitação, este trabalho pretende contribuir para uma agenda mais ampla de reflexão sobre como o Estado brasileiro lida com suas próprias falhas. Em um contexto de recursos escassos e demandas sociais crescentes, a capacidade de corrigir erros de forma eficiente e aprender com eles torna-se não apenas desejável, mas imprescindível para a legitimidade e efetividade da ação estatal.

O direito constitucional à moradia de milhares de famílias brasileiras depende não apenas de novos investimentos, mas da capacidade do Estado de concluir o que foi iniciado e de fazê-lo melhor. A retomada de obras paralisadas é, assim, não apenas uma questão técnica ou administrativa, mas um imperativo ético e político.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Ciro Biderman. Federalismo e políticas públicas no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: FLEURY, S.; OUVERNEY, A. M. (org.). **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 221-258.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (org.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BELLALLEM, C. *et al.* **Ethical considerations in qualitative research: summary guidelines for novice social science researchers**. 2023. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/370838199>. Acesso em: 26 out. 2025.

BERNARD, H. R. **Social research methods**: qualitative and quantitative approaches. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2012.

BEVIR, Mark. **Governance: a very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BIRD, Steven; KLEIN, Ewan; LOPER, Edward. **Natural language processing with Python**. 2. ed. Sebastopol: O'Reilly, 2019.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77–101, 2006. DOI: 10.1191/1478088706qp063oa.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.079/2019 – Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF: TCU, 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14620.htm>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023**. Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia nas áreas de Educação Básica e Profissionalizante e da Saúde. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14719.htm>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria MCID nº 146, de 7 de março de 2023**. Brasília, DF: MCID, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria MCID nº 725, de 15 de dezembro de 2023**. Brasília, DF: MCID, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades>. Acesso em: 27 jan. 2026

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Pacto Nacional pela Retomada de Obras Públicas: apresentação institucional**. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). **Diagnóstico de desafios e propostas de aperfeiçoamento da governança das obras públicas – Ação 01/2023**. Coordenação: SEGES/MGI e ATRICON. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj>. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. Novo Minha Casa, Minha Vida amplia faixas de renda e regulamenta retomada de obras paradas. Brasília, DF: **Portal Ministério das Cidades**, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/novo-minha-casa-minha-vida-amplia-faixas-de-renda-e-regulamenta-retomada-de-obras-paradas#:~:text=Al%C3%A9m%20disso%2C%20foi%20estabelecida%20uma,mil%20est%C3%A3o%20com%20obras%20paralisadas>. Acesso em: 02 nov 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Relatório técnico: retomada de obras do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF: MCID, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.600/2024 – Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF: TCU, 2024a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Balanço institucional da política habitacional 2023–2024**. Brasília, DF: MCID, 2024b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Painel de obras paralisadas**. Brasília, DF: TCU, 2024c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/painel-obras-paralisadas>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2024d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/55/C0/B5/DD/2B293910FDB48339E18818A8/Lista%20de%20Alto%20Risco%20da%20Administracao%20Publica%20Federal%202024.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria MCID nº 376, de 14 de abril de 2025**. Brasília, DF: MCID, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BROWN, Tom B. *et al.* Language models are few-shot learners. **Advances in Neural Information Processing Systems**, v. 33, p. 1877–1901, 2020.

BURMEISTER, E.; AITKEN, L. M. Sample size: how many is enough? **Australian Critical Care**, v. 25, n. 4, p. 271-274, 2012.

CALMON, Paulo; COSTA, Amanda T. M. Redes e governança das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, p. 1–23, 2013.

CAMARGO, Carolina M. **Governo plural das políticas habitacionais: MCMV Entidades e redes sociopolíticas**. 2020. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu>. Acesso em: 26 out. 2025.

CARVALHO, Marly T. M.; PAULA, João M. P.; GONÇALVES, Pedro H. **Gerenciamento de obras públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2017.

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção. **A teimosia que leva à paralisia das obras públicas**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://cbic.org.br>. Acesso em: 27 jan. 2026.

CHENG, Y. M. An exploration into cost-influencing factors on construction projects. **International Journal of Project Management**, v. 32, n. 5, p. 850–860, 2014.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Maastricht Graduate School of Governance Working Paper**, n. 53, 2013.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CROWE, S. *et al.* The case study approach. **BMC Medical Research Methodology**, v. 11, n. 100, 2011.

DAL'BOSCO, T.; AQUERE, A. L. Quality management in the monitoring process of public works. **Gestão & Produção**, v. 28, n. 3, e5717, 2021.

DOLOI, H. *et al.* Analysing factors affecting delays in Indian construction projects. **International Journal of Project Management**, v. 30, n. 4, p. 479–489, 2012.

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

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748–765, 1999.

FLYVBJERG, Bent. Five misunderstandings about case-study research. **Qualitative Inquiry**, v.12, n. 2, p. 219–245, 2006.

FLYVBJERG, Bent; HOLM, Mette Kammeyer; BUHL, Søren L. Underestimating costs in public works projects: error or lie? **Journal of the American Planning Association**, v. 68, n. 3, p. 279-295, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944360208976273>. Acesso em: 1 mar. 2026

FLYVBJERG, Bent; HOLM, Mette Kammeyer; BUHL, Søren L. What causes cost overrun in transport infrastructure projects? **Transport Reviews**, v. 24, n. 1, p. 3-18, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0144164032000080494>. Acesso em: 1 mar. 2026.

FUSCH, P. I.; NESS, L. R. Are we there yet? Data saturation in qualitative research. **The Qualitative Report**, v. 20, n. 9, p. 1408-1416, 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

GREENACRE, Michael. **Correspondence analysis in practice**. 3. ed. Boca Raton: CRC Press, 2017.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (org.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

GUEST, G.; BUNCE, A.; JOHNSON, L. How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. **Field Methods**, v. 18, n. 1, p. 59-82, 2006.

HODGE, Graeme A.; GREVE, Carsten. Public–private partnerships: an international performance review. **Public Administration Review**, v. 67, n. 3, p. 545-558, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x>. Acesso em: 1 mar. 2026.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the central state, but how? **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233–243, 2003.

IIMI, Atsushi et al. New evidence on the determinants of cost and time overruns in road works contracts in developing countries. Washington, DC: World Bank, 2016. **Policy Research Working Paper**, 7834. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25192>. Acesso em: 1 mar. 2026.

JURAFSKY, Daniel; MARTIN, James H. **Speech and language processing**. 3. ed. Stanford: Stanford University, 2023.

KLIEMAN, Stephen. Text mining and qualitative analysis. **Qualitative Research in Psychology**, v. 20, n. 2, p. 235–252, 2023.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: SAGE, 2003.

LARSEN, Jesper K. et al. Factors affecting schedule delay, cost overrun, and quality level in public construction projects. **Journal of Management in Engineering**, v. 32, n. 1, p. 04015032, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000379>. Acesso em: 1 mar. 2026.

LIU, Bing. **Sentiment analysis: mining opinions, sentiments, and emotions**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson**.** Desafios da coordenação em arranjos institucionais complexos: o caso das políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 3, p. 459-482, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612152965>. Acesso em: 1 mar. 2026.

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

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org**.). Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARQUES, Eduardo. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2016.

MIKOLOV, Tomas et al. Efficient estimation of word representations in vector space**.** ***arXiv preprint***, arXiv:1301.3781, 2013. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1301.3781>. Acesso em: 1 mar. 2026.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

OPENAI. **Whisper**, 2023. Disponível em: <https://github.com/openai/whisper>. Acesso em: 26 out. 2025.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>. Acesso em: 1 mar. 2026.

OSBORNE, Stephen P. (org.). **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge, 2010.

PETERS, B. Guy**. Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination**. Lawrence: University Press of Kansas, 2015.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governance, politics and the state**. Basingstoke: Macmillan, 2000.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 1 mar. 2026.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)**. 7th ed. Newtown Square, PA: PMI, 2021.

RABELO, Augusto Henrique Alves; NUNES, André; DA SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato. Governança E Arranjos Institucionais No Programa Minha Casa, Minha Vida: Uma Revisão Sistemática De Literatura. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 18, n. 52, p. 486-509, 2024.

RAINEY, Hal G.; BOZEMAN, Barry**.** Comparing public and private organizations: empirical research and the power of the a priori. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 447-470, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024276>. Acesso em: 1 mar. 2026.

RATINAUD, Pierre. **IRaMuTeQ: interface de R pour les analyses multidimensionnelles de textes et de questionnaires**. 2009. Disponível em: <http://www.iramuteq.org>. Acesso em: 26 out. 2025.

REINERT, Max. Alceste. **Bulletin de Méthodologie Sociologique**, v. 26, p. 24–54, 1990.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 1 mar. 2026.

RHODES, R. A. W. Understanding governance: ten years on. **Organization Studies**, v. 28, n. 8, p. 1243–1246, 2007.

SALLES, Anne; MARCHAND, Pascal. Lexicometry and the analysis of discourse. In: BLANCHARD, P. et al. (org.). **Quantitative methods for analysing multilingual, multi-party political debates**. Cham: Springer, 2017

SANTO AMORE, Caio et al. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa**

Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/minha-casa-e-a-cidade/>. Acesso em: 1 mar. 2026.

SANTOS, Ana Paula; STARLING, Marcelo; ANDERY, Paulo**.** Causas de atrasos e paralisações em obras públicas de infraestrutura: uma análise de casos no Brasil. In: **Encontro Nacional De Tecnologia Do Ambiente Construído**. Porto Alegre: ANTAC, 2015.

STAKE, Robert E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

TORFING, Jacob *et al.* **Interactive governance: advancing the paradigm**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

VAN LISSA, Caspar J. *et al.* Text mining for systematic reviews and meta-analysis. **Research Synthesis Methods**, v. 13, n. 1, p. 1–18, 2022.

WORLD BANK**. World development report 2017: governance and the law**. Washington, DC: World Bank, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017> . Acesso em: 1 mar. 2026.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YIN, Robert K. **Case study research and applications: design and methods**. 6. ed. Thousand Oaks: Sage, 2018.

8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta dissertação se propôs a analisar a governança do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) sob duas perspectivas complementares: a avaliação institucional da governança estratégica do programa e a análise dos processos de retomada de obras paralisadas. Os dois artigos que compõem este trabalho, articulados em torno de um referencial teórico convergente — governança pública, redes de políticas públicas e o Governance Analytical Framework (GAF) —, oferecem, em conjunto, uma contribuição integrada para a compreensão de como a governança se constitui, opera e pode ser aprimorada em políticas públicas habitacionais complexas.

8.1 Síntese dos Principais Achados

O Artigo I evidenciou que a governança do MCMV é percebida pelos atores como funcional, porém situada em um patamar intermediário de maturidade. O índice sintético

construído concentra a maioria das avaliações em faixas médias, revelando três dimensões latentes que estruturam a percepção da governança: (i) clareza institucional e confiança entre os atores, que constitui o principal eixo estruturante; (ii) participação e cooperação, com avaliações heterogêneas conforme a posição do ator na rede; e (iii) capacidade operacional e técnica, percebida de forma mais homogênea. Destacaram-se avaliações positivas em confiança mútua, prestação de contas e monitoramento, enquanto fragilidades foram identificadas em coordenação federativa, clareza de arenas decisórias, integração de sistemas de informação entre MCID e CAIXA e suficiência de recursos humanos.

O Artigo II demonstrou que a retomada de obras paralisadas configura um processo de governança complexo, no qual decisões técnicas, jurídicas, financeiras e políticas se entrelaçam ao longo do tempo, mediadas por múltiplos atores e níveis federativos. As paralisações decorrem, em grande medida, de problemas da fase inicial dos empreendimentos — projetos deficientes, inadequação dos terrenos e fragilidade econômico-financeira dos contratos. O modelo analítico proposto organiza o fenômeno em três dimensões interdependentes — estrutural, operacional e institucional — demonstrando que o bloqueio significativo em qualquer uma delas é suficiente para inviabilizar a retomada, ainda que as demais apresentem condições favoráveis.

8.2 Convergências entre os Estudos

A análise conjunta dos dois artigos revela convergências significativas. Em primeiro lugar, ambos os estudos confirmam que a governança do MCMV não pode ser adequadamente compreendida apenas a partir de seus dispositivos formais: trata-se de um fenômeno essencialmente relacional, construído nas interações entre atores com capacidades, interesses e percepções distintas. Em segundo lugar, a coordenação interinstitucional emerge como o desafio central em ambos os estudos: tanto na avaliação ampla da governança quanto na análise processual da retomada de obras, a capacidade de articular múltiplos atores e níveis federativos se revela como fator determinante para a efetividade da política.

Em terceiro lugar, os achados convergem para a constatação de que a integração de sistemas de informação, a clareza de papéis institucionais e a previsibilidade decisória constituem condições estruturantes para o bom funcionamento da governança do programa. Por fim, ambos os artigos evidenciam que as avaliações mais críticas são concentradas entre os atores da ponta da execução, reforçando a necessidade de compreender a governança não apenas sob a ótica dos

formuladores, mas também a partir da experiência concreta dos executores.

8.3 Contribuições Científicas e Aplicadas

Esta dissertação oferece contribuições de natureza teórica, metodológica e aplicada. Do ponto de vista teórico, os estudos operacionalizam conceitos de governança em rede, teoria da agência e redes de políticas públicas em instrumentos empíricos aplicáveis ao MCMV, preenchendo lacunas identificadas na literatura. Do ponto de vista metodológico, o Artigo I inova ao combinar MCA e MCDA na construção de um índice sintético de governança, enquanto o Artigo II articula estudo de caso, entrevistas qualitativas e técnicas de PLN na formulação de um modelo analítico tridimensional. Do ponto de vista aplicado, os resultados oferecem subsídios consistentes para o aprimoramento da governança do MCMV.

8.4 Limitações e Agenda de Pesquisa

Ambos os estudos apresentam limitações que devem ser reconhecidas. O Artigo I baseia-se em amostragem intencional com 83 respondentes, configurando possível viés de autosseleção, e seus resultados devem ser compreendidos como evidências exploratórias. O Artigo II, como estudo de caso único com seis entrevistas, possibilita generalização analítica, mas não estatística. O desenho transversal de ambos os estudos limita a capacidade de captar dinâmicas temporais da governança.

Como agenda de pesquisa futura, sugere-se: (i) a aplicação do instrumento de avaliação de governança em séries temporais e em outros programas com arranjos similares; (ii) a realização de estudos longitudinais e de métodos mistos que combinem percepções de atores com dados objetivos de desempenho; (iii) a aplicação do modelo analítico de retomada de obras em outros contextos setoriais ou territoriais; (iv) a ampliação do espectro de atores investigados, incorporando beneficiários, movimentos sociais e órgãos de controle; e (v) o refinamento metodológico dos instrumentos e procedimentos analíticos.

8.5 Considerações Finais

Em síntese, esta dissertação reforça a compreensão de que a governança constitui dimensão central para a efetividade das políticas públicas habitacionais, especialmente em contextos marcados por elevada complexidade institucional, multiplicidade de atores e

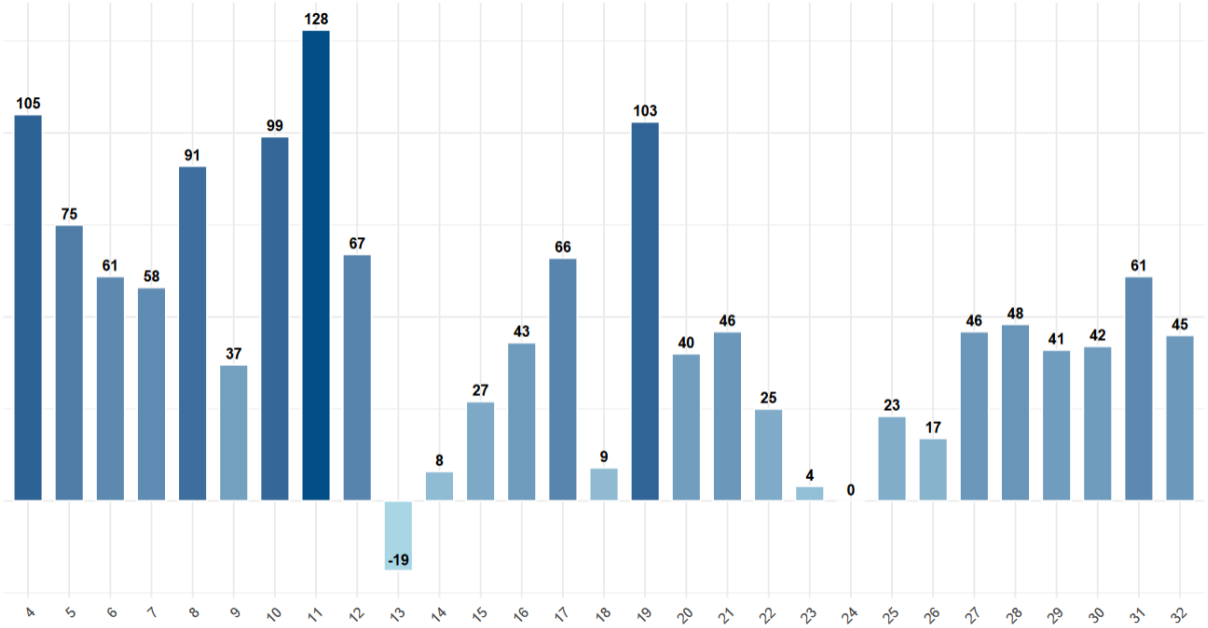
interdependência federativa. Os estudos demonstram que a governança do MCMV, embora funcional e ancorada em arcabouço normativo relativamente robusto, opera em patamar intermediário de maturidade e enfrenta desafios persistentes de coordenação, integração informacional e capacidade operacional.

A análise da retomada de obras paralisadas revela uma verdade desconfortável, porém essencial: a correção de falhas é frequentemente mais complexa e custosa do que a prevenção. Contudo, os casos bem-sucedidos de retomada demonstram que é possível reverter trajetórias de falha quando há vontade política, coordenação institucional e capacidades estatais adequadas. A governança de retomada, caracterizada por arenas decisórias funcionais, flexibilidade adaptativa, capacidades compensatórias e aprendizado institucional, oferece um caminho para transformar crises em oportunidades de aperfeiçoamento.

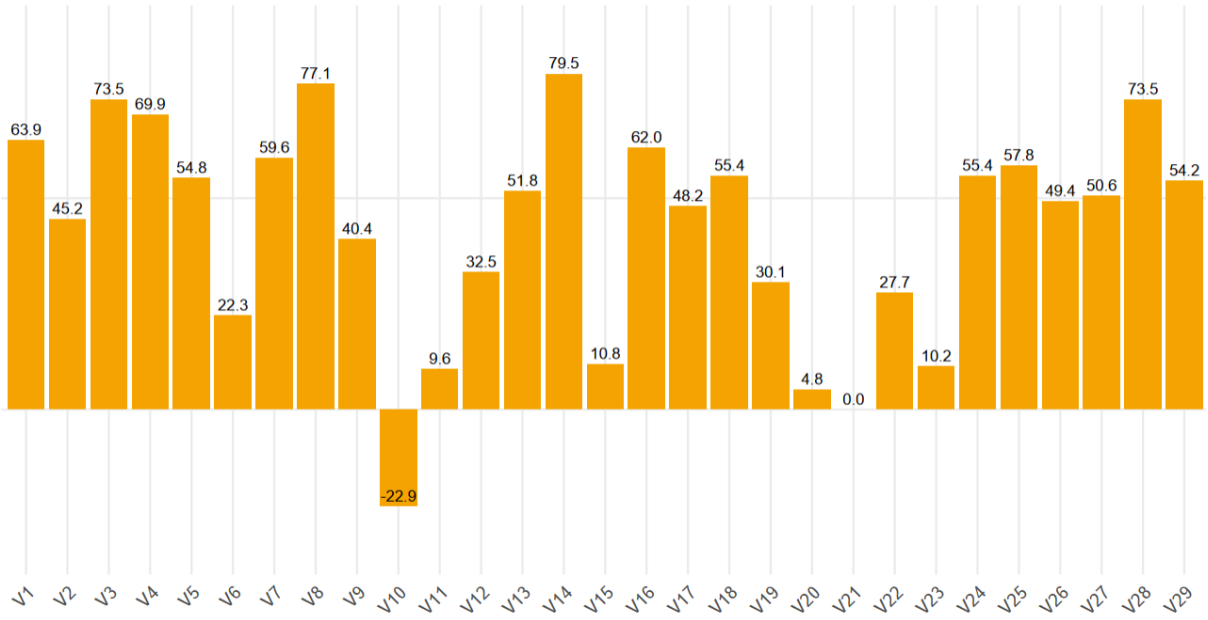
Mais do que um estudo sobre habitação, esta dissertação pretende contribuir para uma agenda mais ampla de reflexão sobre como o Estado brasileiro lida com suas próprias falhas e sobre como fortalecer a capacidade estatal de promover políticas públicas equitativas, eficazes e sustentáveis. O direito constitucional à moradia de milhões de famílias brasileiras depende não apenas de novos investimentos, mas da capacidade do Estado de concluir o que foi iniciado, de aprender com os erros e de fazê-lo cada vez melhor.

APÊNDICE A – ARTIGO 1 – DETALHAMENTO DOS RESULTADOS E DESCRITORES DA PESQUISA

Segmentação dos escores - Escores por 29 perguntas
Escore obtido pela somatória dos 83 respondentes:



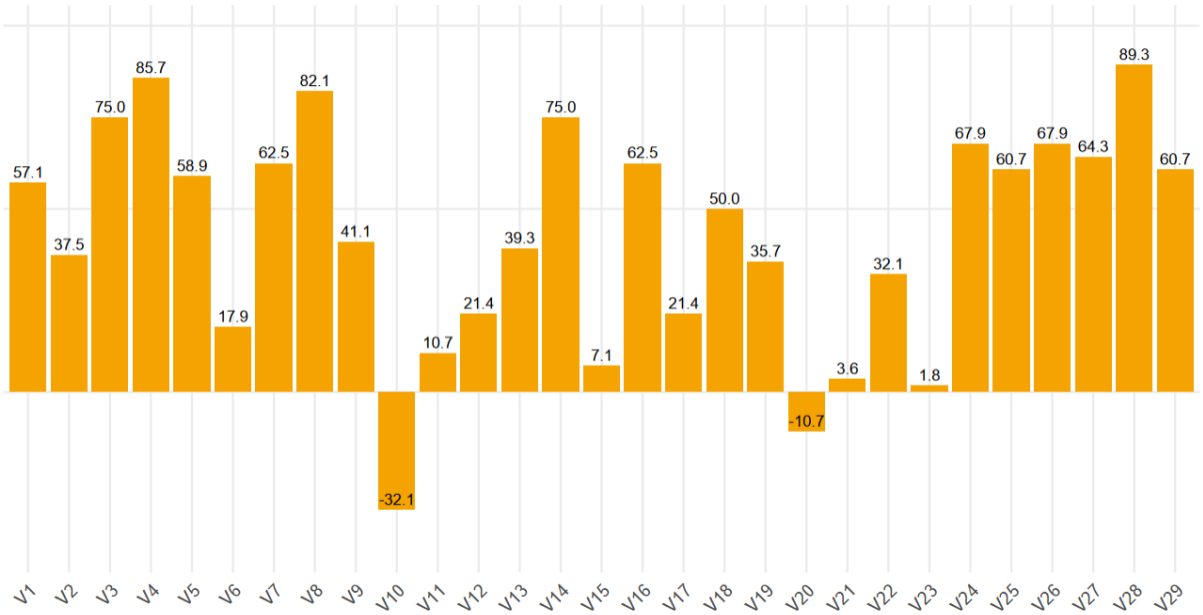
Percentual, levando em conta o valor máximo que cada variável pode assumir:



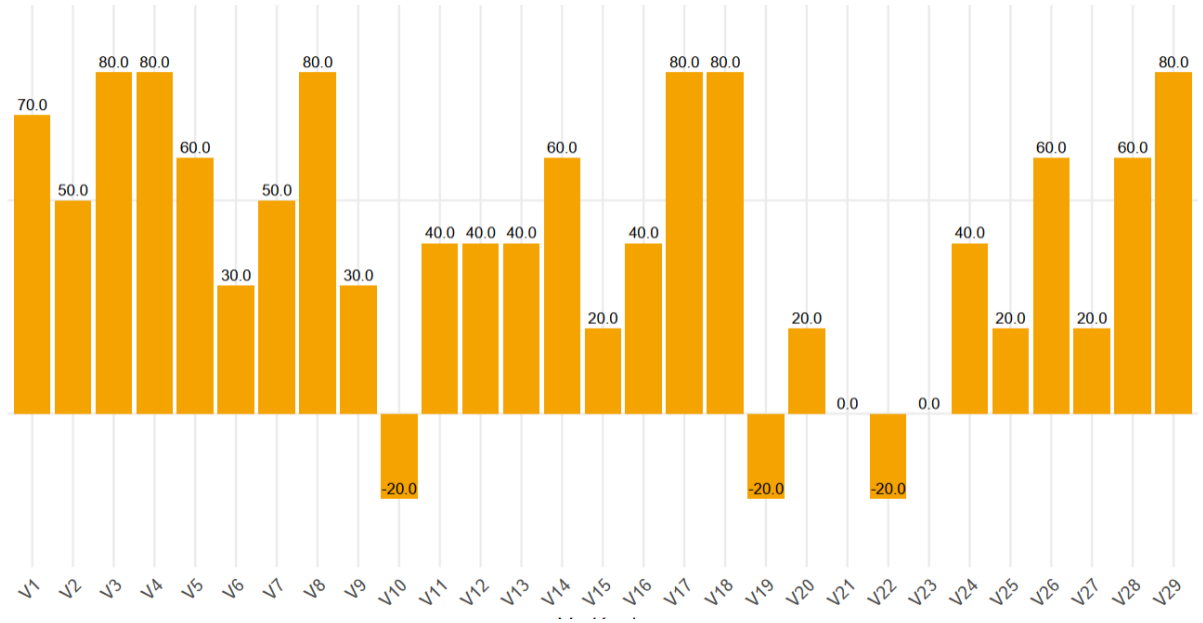
As 29 respostas agrupadas por:

a) Instituições

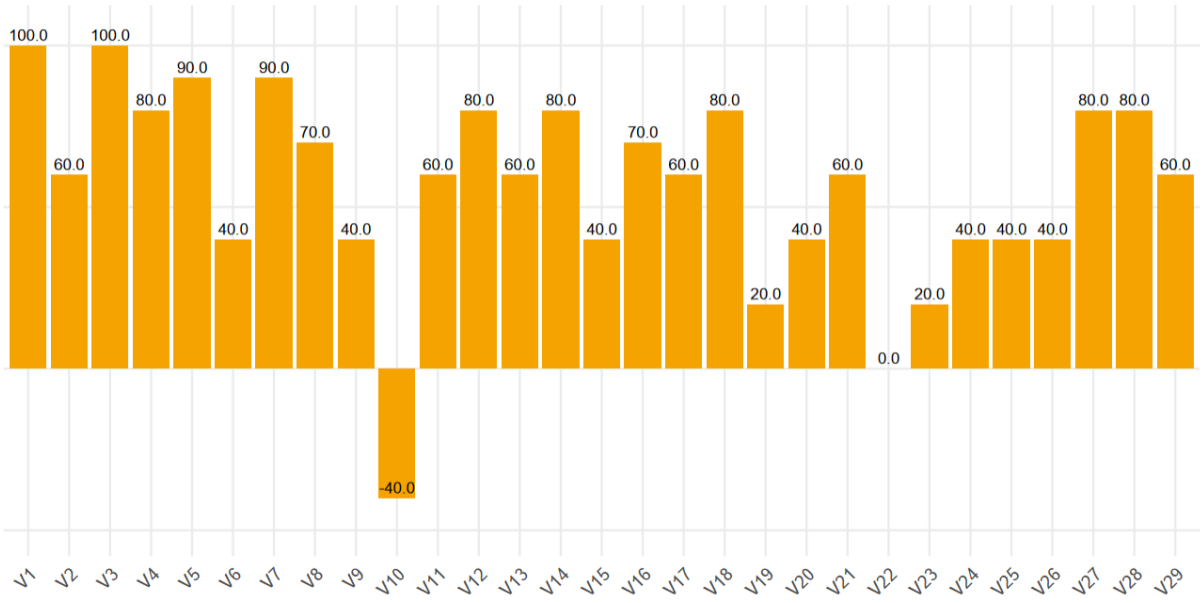
Caixa Economica Federal:



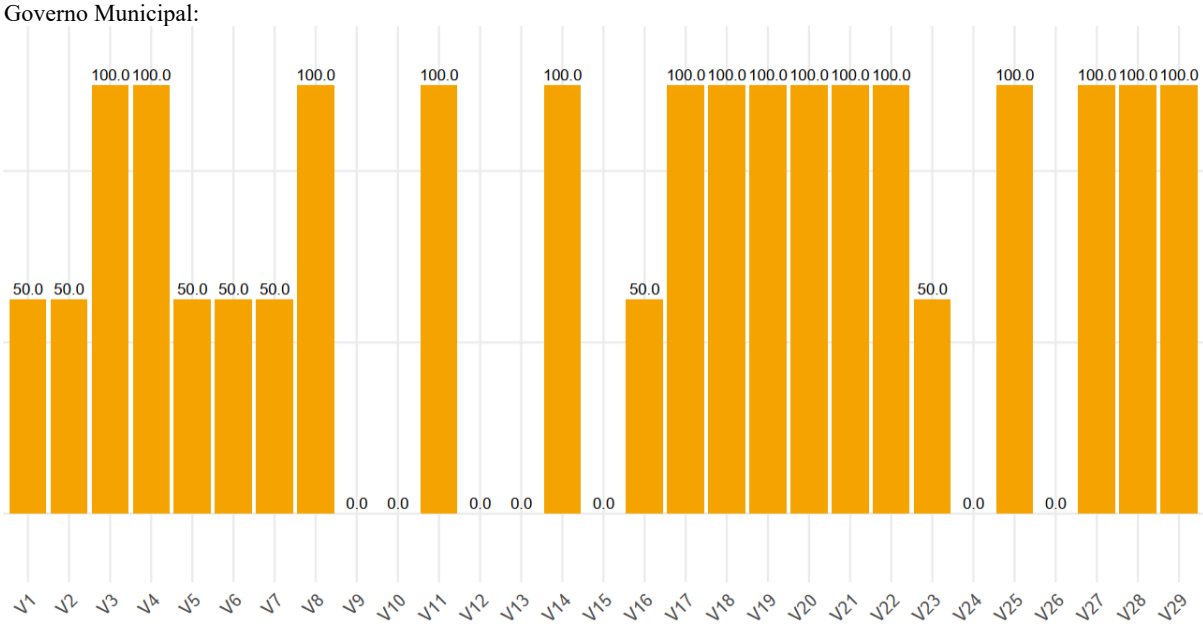
Entidades organizadoras ou representativas



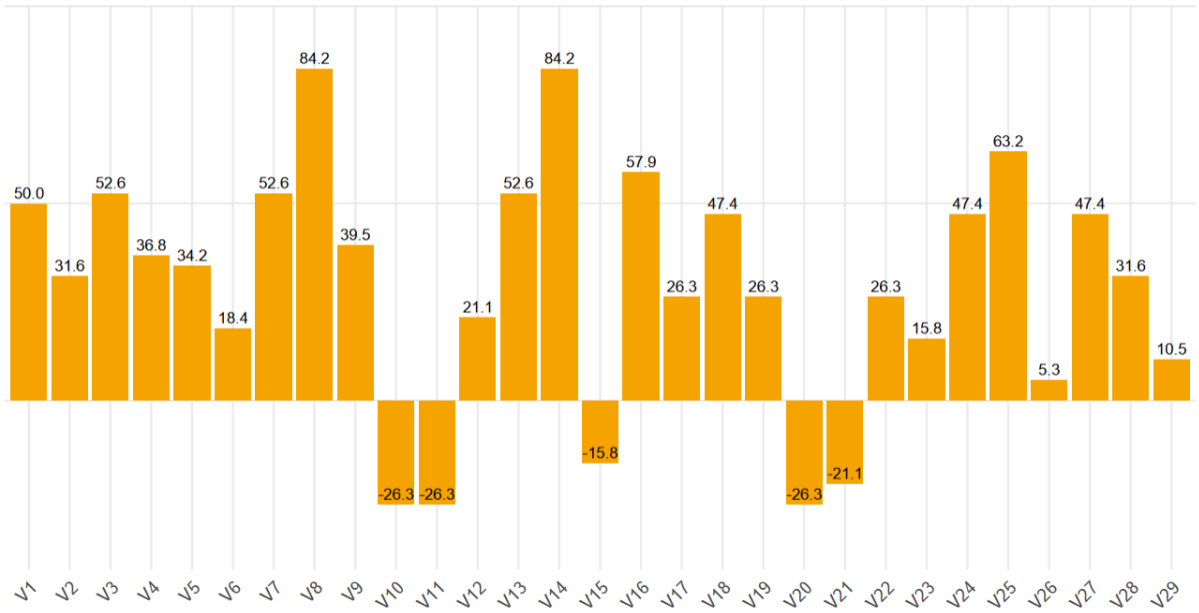
Governo Estadual:



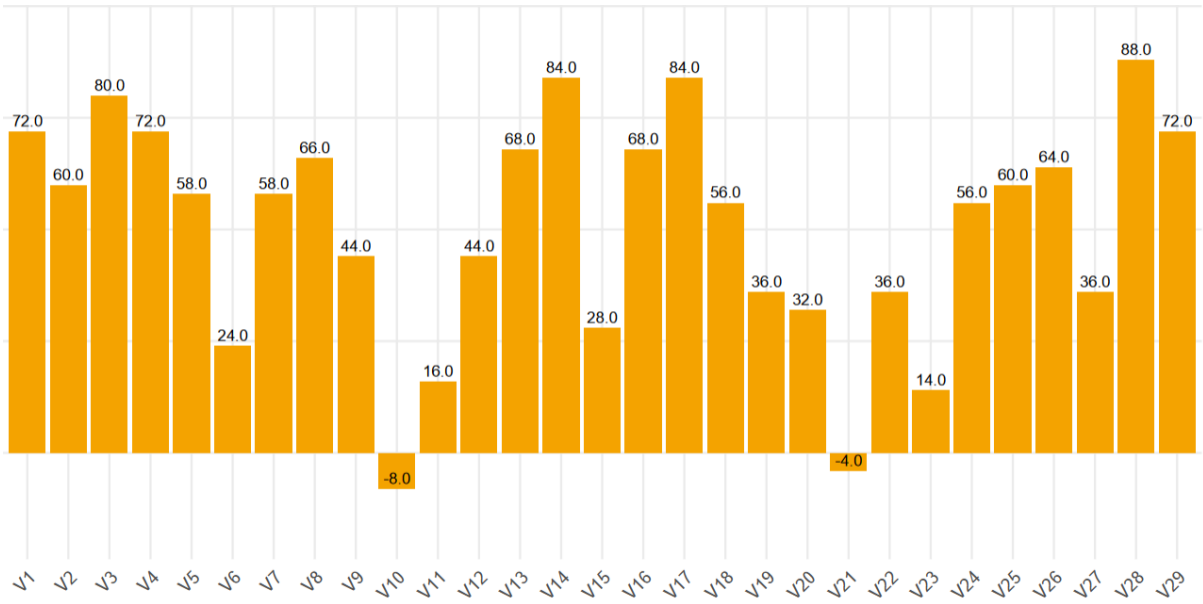
Governo Municipal:



Ministério das Cidades:

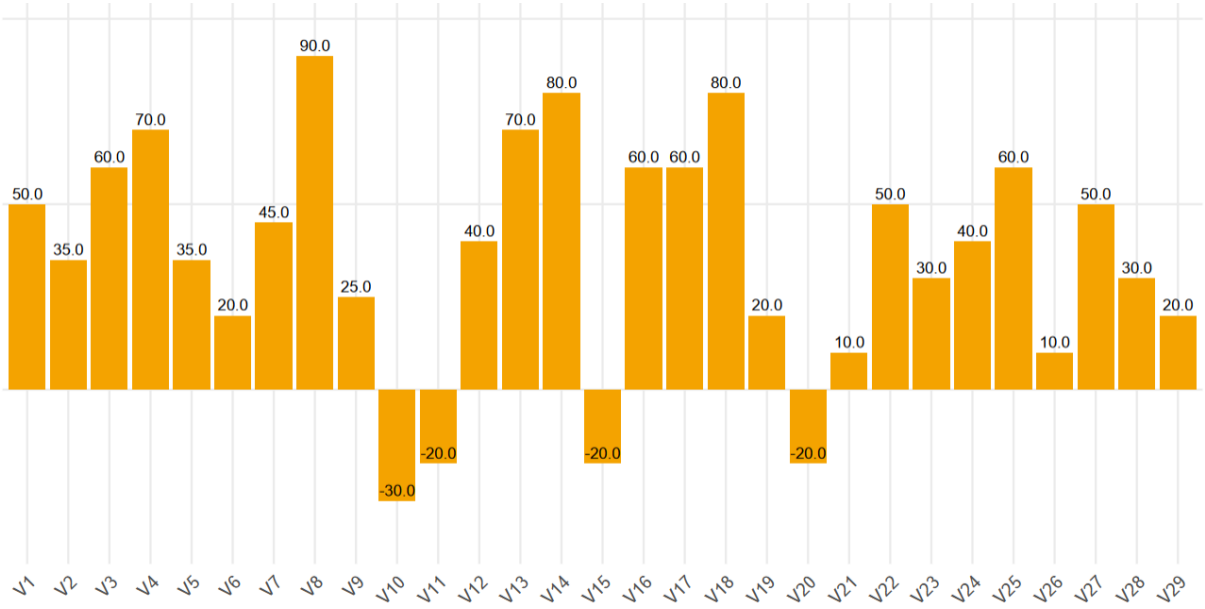


Setor da construção civil:

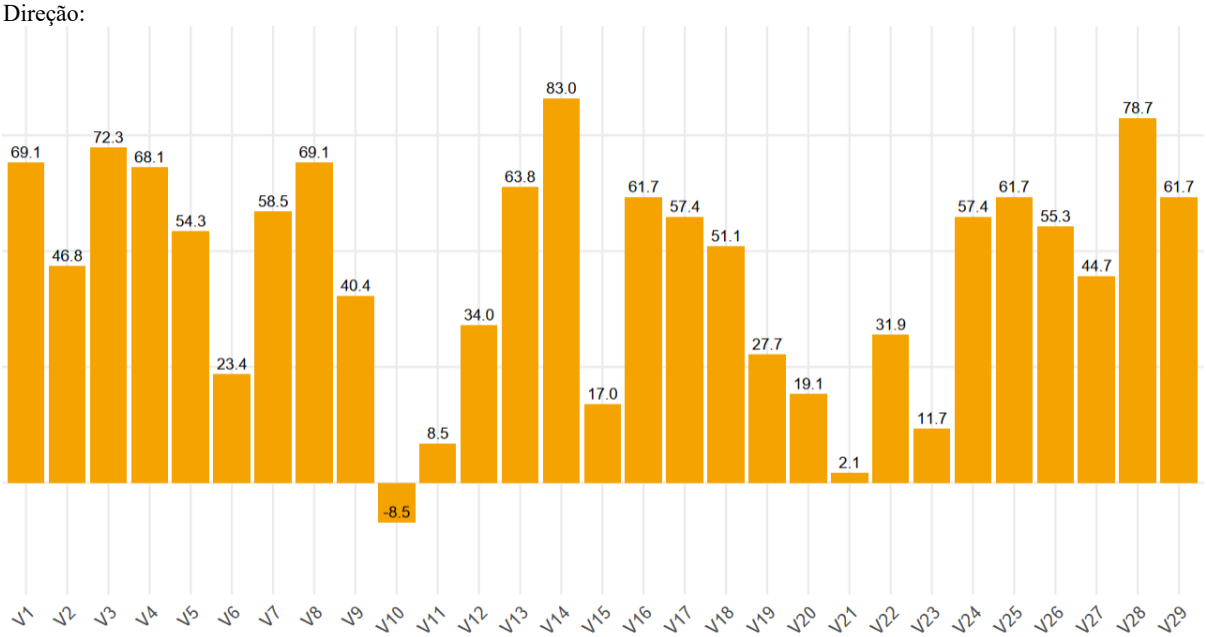


b) Cargo

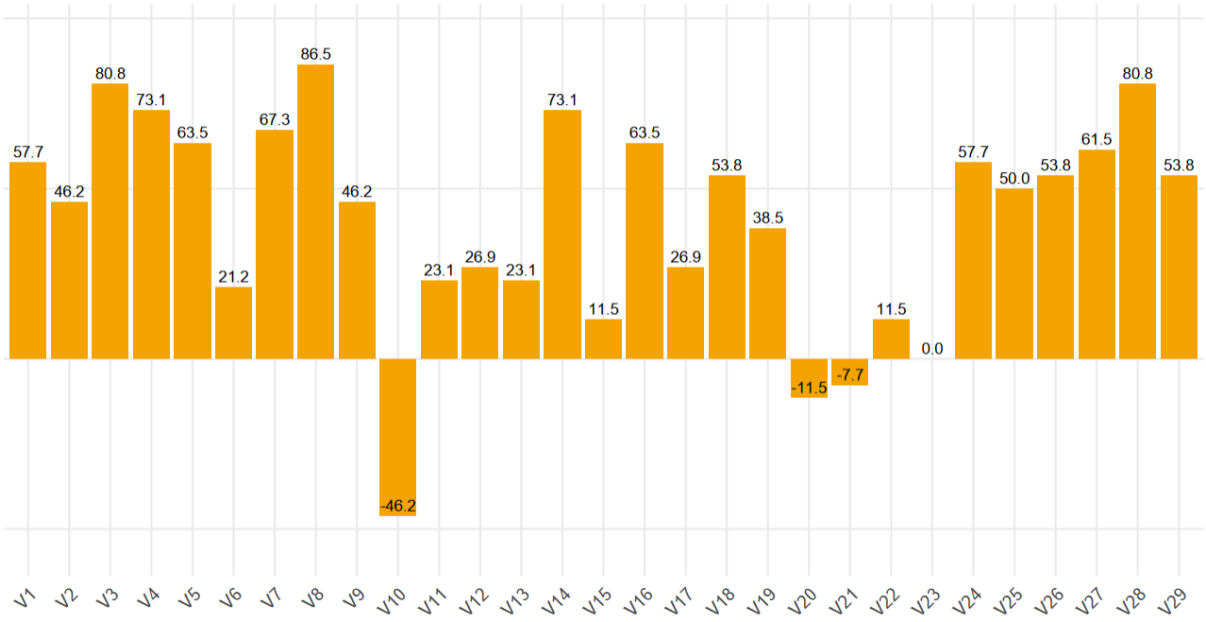
Assessoramento:



Direção:

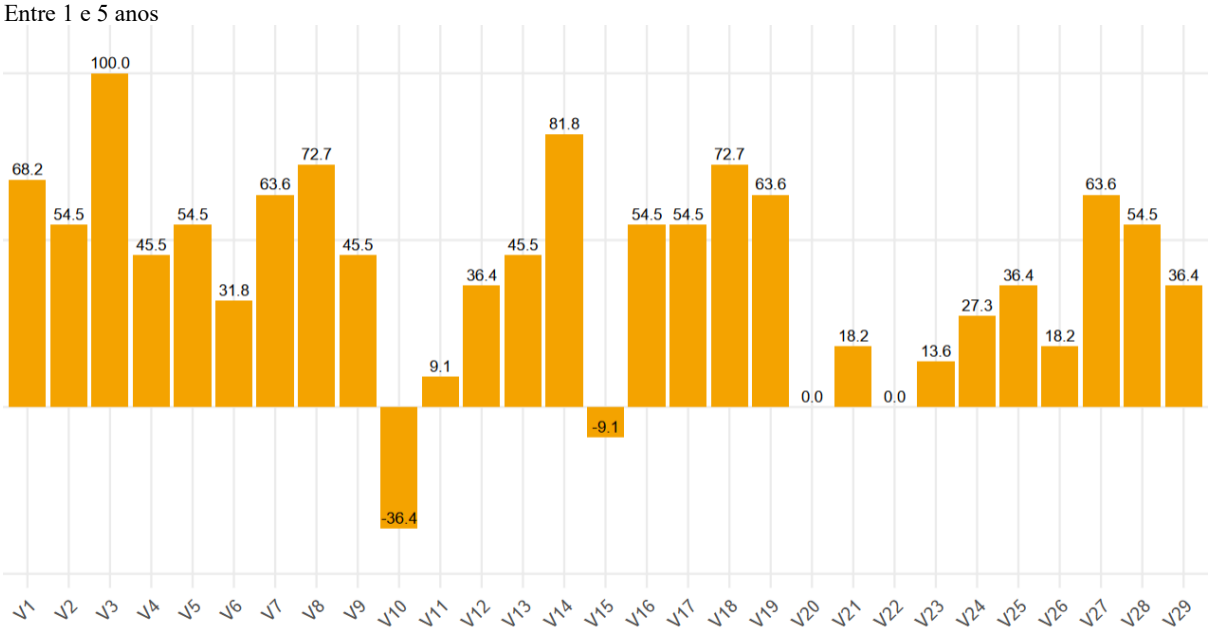


Técnico:

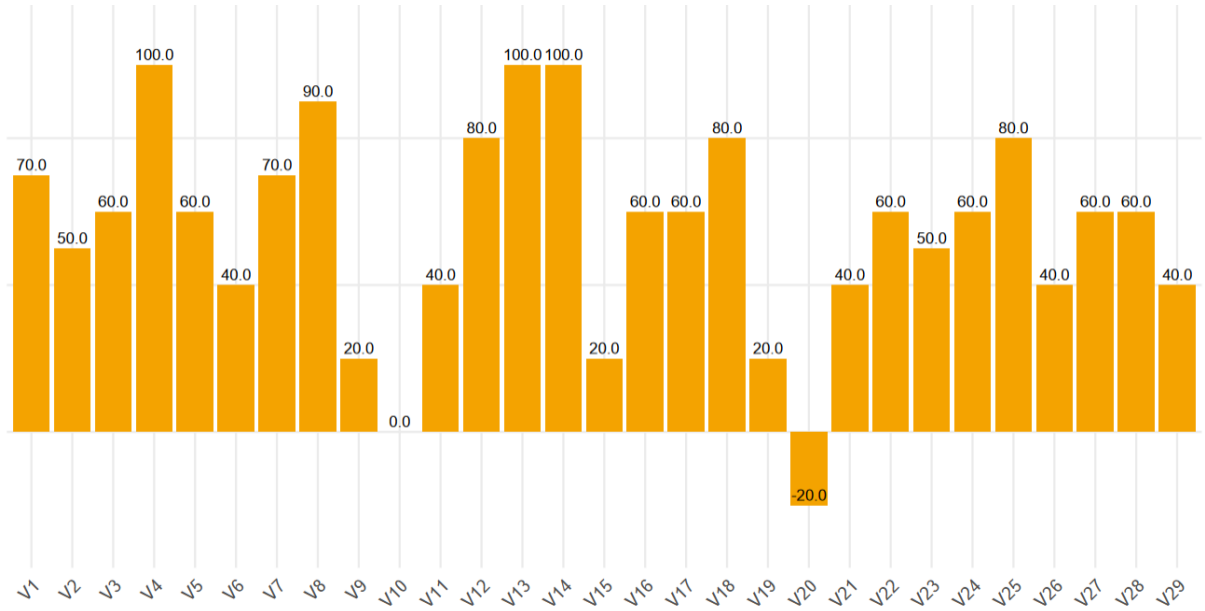


c) Tempo de experiência

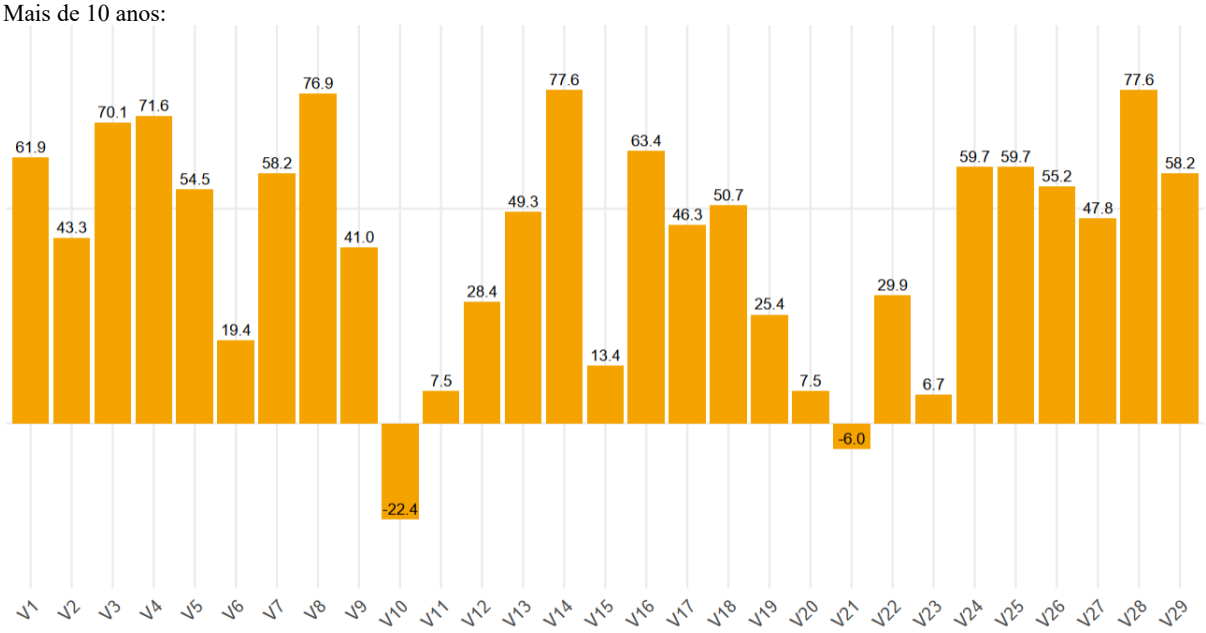
Entre 1 e 5 anos



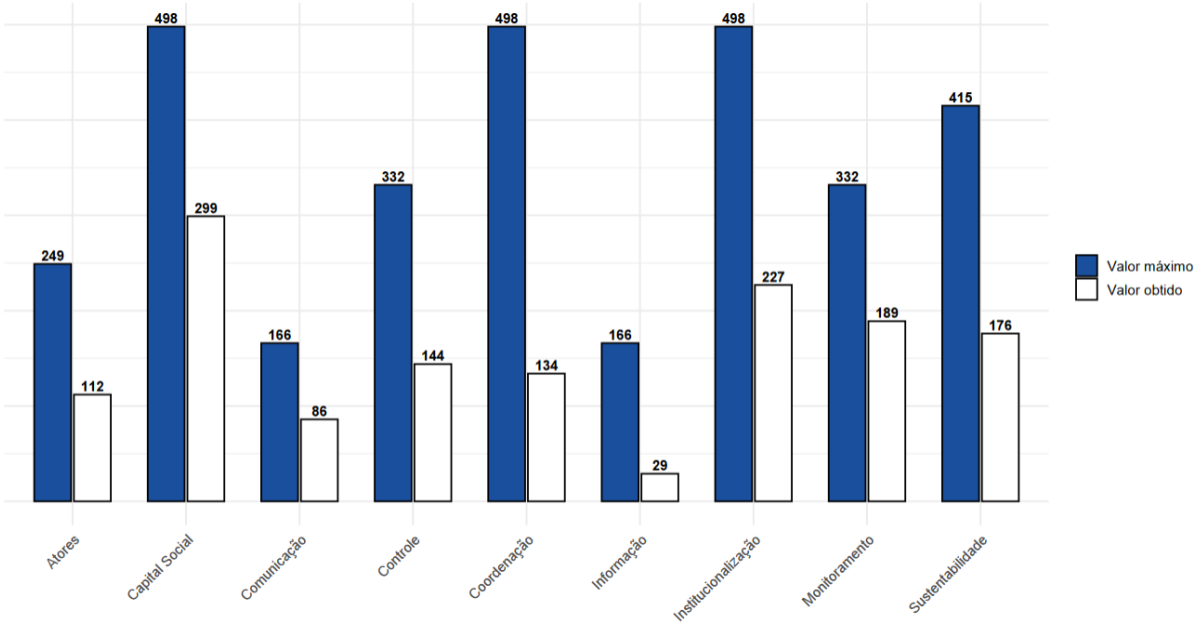
Entre 5 e 10 anos



Mais de 10 anos:



8.2 - Escores por 9 segmentos



QUADROS DOS DESCRITORES

Condições Estruturais

PVF – Capita Social
Descritor do PVE 1.1 – Confiança Mútua

Pergunta 1: Qual é o grau de confiança mútua entre os atores envolvidos?

Nível	Descrição	Referência
N4	De 100% (total confiança entre todos atores)	
N3	75%	
N2	50%	
N1	Abaixo de 50% (baixa confiança)	

Descritor do PVE 1.2 – Participação no processo decisório

Pergunta 2: Qual é o grau de participação dos atores no processo decisório da elaboração de norma e construção de soluções?

Nível	Descrição	Referência
N4	Todos os atores envolvidos no programa participam de maneira efetiva	
N3	Mais da metade dos atores envolvidos participam de maneira efetiva	
N2	Menos da metade dos atores envolvidos participam de maneira efetiva	
N1	Poucos atores participam de maneira efetiva	

Descritor do PVE 1.3 – Accountability
Descritor do PVE 1.3.1 – Prestação de Contas

Pergunta 3: Há sistemas apropriados e transparentes de prestação de contas das ações, projetos e programas para a rede de atores envolvidos no MCMV?

Nível	Descrição	Referência
N2	Sim	
N1	Não	

Descritor do PVE 1.3.1 – Responsabilização das ações (incentivos e sanções)

Pergunta 4: O programa prevê suficientes incentivos/sanções para os atores que cumprem/descumprem as suas devidas responsabilidades?

Nível	Descrição	Referência
N2	Sim	
N1	Não	

PVF - Institucionalização
Descritor do PVE 1.4 – Normas e Procedimentos

Pergunta 5: As regras do processo decisório e do funcionamento do programa são claras e conhecidas por todos os envolvidos?

Nível	Descrição	Referência
N3	Todos os atores envolvidos na tomada de decisão participam efetivamente desse processo	
N2	Mais da metade dos atores envolvidos na tomada de decisão participa efetivamente desse processo	
N1	Menos da metade dos atores envolvidos na tomada de decisão participa efetivamente desse processo	

Descritor do PVE 1.5 – Arenas Decisórias

Pergunta 6: Quanto às arenas decisórias do programa, é possível afirmar que:

Nível	Descrição	Referência
N3	Há espaços de tomada de decisão e consulta bem demarcados e existe uma sistematização e periodicidade razoável de encontros entre os atores responsáveis pela gestão do programa.	
N2	Os espaços de tomada de decisão e consulta não possuem demarcação muito clara e há uma previsibilidade incerta de periodicidade de encontros entre os atores responsáveis pela gestão do programa.	
N1	Não há clareza alguma quando aos espaços de tomada de decisão e consulta e não existe uma sistematização e periodicidade razoável de encontros entre os atores responsáveis pela gestão do programa.	

Descritor do PVE 1.6 – Divisão de Competências

Pergunta 7: As funções de cada ator no programa são claramente definidas e compreendidas por todos?

Nível	Descrição	Referência
N4	São claramente definidas e compreendidas por todos os envolvidos na gestão do programa	
N3	São claramente definidas e compreendidas pela maioria dos envolvidos na gestão do programa	
N2	São claramente definidas e compreendidas pela menor parte dos envolvidos na gestão do programa	
N1	Não são claramente definidas	

Descritor do PVF – Sustentabilidade

Descritor do PVE 1.7 – Sustentabilidade Organizacional

Pergunta 8: A prioridade e a ações do programa são/podem ser prejudicadas em função da troca de governos?

Nível	Descrição	Referência
N3	A prioridade e as ações do programa são prejudicadas com a troca de gestão e de governo	
N2	A prioridade e as ações do programa são parcialmente prejudicadas com a troca de gestão e de governo	
N1	A prioridade e as ações não são afetadas por trocar de gestão e governo	

Descritor do PVE 1.8 – Sustentabilidade Financeira

Pergunta 9: No geral, os recursos financeiros destinados atualmente para o programa são suficientes para os atuais projetos?

Nível	Descrição	Referência
N4	Os recursos atendem totalmente as necessidades para execução dos projetos atuais	
N3	Os recursos atendem em boa parte as necessidades para execução dos projetos atuais	
N2	Os recursos atendem parcialmente as necessidades para execução dos projetos atuais	
N1	Os recursos não atendem as necessidades para execução dos projetos atuais	

Descritor do PVE 1.9 – Sustentabilidade de Recursos Humanos

Pergunta 10: Os recursos humanos existente nos atores responsáveis pela gestão e execução do programa (Ministério e CAIXA) são suficientes para executar as ações e atender às demandas do programa?

Nível	Descrição	Referência
N3	Os recursos humanos no Ministério e CAIXA são totalmente suficientes para executar as ações e atender às demandas do programa	
N2	Os recursos humanos no Ministério e CAIXA são parcialmente suficientes para executar as ações e atender às demandas do programa	
N1	Os recursos humanos no Ministério e CAIXA não são suficientes para executar as ações e atender às demandas do programa	

Descritor do PVF – Controle

Descritor do PVE 1.10 – Controle Social

Pergunta 11: A instância de controle social do programa (CT Habitação-CONCIDADES) tem atuado de maneira adequada e efetiva no controle social?

Nível	Descrição	Referência
N3	O CT Habitação tem atuado de maneira adequada e efetiva e tem recebido as condições para tal atuação	
N2	O CT Habitação tem atuado de maneira aquém da adequada e efetiva e tem recebido as condições para tal atuação	
N1	O CT Habitação tem atuado de maneira aquém da adequada e efetiva e não tem recebido as condições para tal atuação	

PVE 1.11 - **Transparência e Melhoria de Processos**

Descritor do PVE 1.11.1 –Melhoria de Processos

Pergunta 12: Existe um processo aberto e transparente, entre os atores envolvidos, de melhorias e aprimoramentos nas regras e dinâmicas do programa?

Nível	Descrição	Referência
N3	Sim, existe	
N2	Existe de forma parcial	
N1	Não existe	

Descritor do PVE 1.11.2 – Efetiva participação em melhorias

Pergunta 13: Os atores não-estatais envolvidos têm oportunidades reais de participação social e apontamento de melhorias na política?

Nível	Descrição	Referência
N3	Sim, possuem	
N2	As oportunidades são pontuais	
N1	Não existe	

Descritor do PVE 1.11.3 – Denúncia e Fiscalização Social

Pergunta 14: Existem canais ativos e confiáveis para denúncias e fiscalização por parte dos atores envolvidos no

programa e por qualquer cidadão?

Nível	Descrição	Referência
N2	Sim	
N1	Não	

Descritor do PVF – Atores

Descritor do PVE 1.12 – Capacidade de Articulação

Pergunta 15: Os atores envolvidos no programa conseguem se articular e negociar questões e demandas de maneira efetiva e clara?

Nível	Descrição	Referência
N3	Todos os atores envolvidos no programa são capazes de se articular e negociar sob a perspectiva da gestão compartilhada e participativa	Bom
N2	Mais da metade dos atores envolvidos no programa são capazes de se articular e negociar sob a perspectiva da gestão compartilhada e participativa	Neutro
N1	Poucos atores envolvidos no programa são capazes de se articular e negociar sob a perspectiva da gestão compartilhada e participativa	

Descritor do PVE 1.13 – Estrutura da Rede

Pergunta 16: Como você classificaria a estrutura de poder decisório e a natureza das relações dentro da rede de atores envolvidos no programa?

Nível	Descrição	Referência
N3	O poder decisório é concentrado praticamente em um ou dois atores e há uma natureza de relações mais verticalizada/hierárquica	
N2	O poder decisório é concentrado em poucos atores e há uma natureza de relações que oscila entre a verticalização e a horizontalização	Bom
N1	Há um equilíbrio geral entre os atores sem predomínio específico e com um uma natureza de relações mais horizontalizada/não-hierárquica	Neutro

Condições Operacionais

PVF – Comunicação

Descritor do PVE 1.14 – Comunicação entre atores

Pergunta 17: Existem canais e formatos efetivos de comunicação e feedback entre os atores do programa?

Nível	Descrição	Referência
N3	Existem canais e formatos efetivos e a comunicação entre atores ocorre de maneira satisfatória	Bom
N2	Existem canais e formatos de comunicação mas são incipientes ou pouco efetivos	Neutro
N1	Não existem canais efetivos e as comunicações ocorrem de maneira informal e não sistemática	

Descritor do PVE 1.15 – Comunicação para fora da rede de atores

Pergunta 18: Os atores do programa são subsidiados com informações e materiais que lhes permite realizar uma comunicação assertiva sobre o programa para o público externo?

Nível	Descrição	Referência
N3	Sim, os atores recebem informações e são subsidiados para uma comunicação com o público externo	Bom
N2	O recebimento de informações e subsídios ocorre de maneira pontual e não-sistemática	Neutro
N1	Não há qualquer formato de recebimento de informações e subsídios aos atores envolvidos para uma comunicação ao público externo	

PVF – Informação

Descritor do PVE 1.16 – Acesso/intercâmbio de informações

Pergunta 19: Os atores do programa possuem uma fonte confiável e direta de acesso a informações gerenciais para um efetivo acompanhamento das ações em geral?

Nível	Descrição	Referência

N3	Sim, possuem e é de amplo conhecimento	Bom
N2	Não tenho conhecimento se há o acesso	Neutro
N1	Não há qualquer acesso	

Descritor do PVE 1.17 – Fluxo de informações MCID-CAIXA
Pergunta 20: Como é realizado o fluxo de informações entre CAIXA-MCID no programa? (se for o caso, responder com a sua impressão mesmo que não seja da CAIXA ou MCI)

Nível	Descrição	Referência
N3	O fluxo de informação é realizado de forma totalmente dinâmica e periódica, já que os sistemas informacionais do programa são integrados	Bom
N2	O fluxo de informação é realizado de forma razoavelmente dinâmica e periódica, mas os sistemas informacionais do programa não são integrados	Neutro
N1	O fluxo de informação não é realizado de forma dinâmica e periódica e os sistemas informacionais do programa não são integrados	

PVF – Coordenação
Descritor do PVE 1.18 – Capacidade Coordenativa de Soluções

PVE 1.18.1 – Capacidade Coordenativa de Soluções / Arranjos de Cooperação
Pergunta 21: Existem arranjos claros de cooperação entre União, estados e municípios para a identificação e resolução de problemas e demandas?

Nível	Descrição	Referência
N3	Sim, existem e são claros	Bom
N2	Sim, existem mas não há suficiente clareza de processos e formatos	Neutro
N1	Não existem	

PVE 1.18.2 – Capacidade Coordenativa de Soluções / Processo de Retomada 1
Pergunta 22: Com o início do processo de retomada de uma obra paralisada, as etapas e processos necessários para análise/solução são claros e transparentes por parte do Ministério das Cidades e da CAIXA junto aos entes locais e construtoras?

Nível	Descrição	Referência
N3	Sim, as etapas são claras e há transparência na evolução do processo	
N2	As etapas são relativamente conhecidas e há alguma transparência no processo	
N1	Não há clareza das etapas e falta alguma transparência na evolução dos processos	

PVE 1.18.3 – Capacidade Coordenativa de Soluções / Processo de Retomada 2
Pergunta 23: No seu universo de experiência, o diagnóstico, a construção da solução, a aprovação da retomada e a efetiva retomada de obras paralisadas tem ocorrido em um prazo adequado? *(não generalize, coloque sua perspectiva particular)*

Nível	Descrição	Referência
N4	Sim, o prazo de solução/aprovação/retomada tem sido adequado sempre	
N3	Sim, o prazo de solução/aprovação/retomada tem sido adequado na maioria das situações	Bom
N2	O prazo de solução/aprovação/retomada tem sido mais longo do que o adequado	Neutro
N1	O prazo de solução/aprovação/retomada sempre é mais longo do que o adequado	

PVE 1.18.4 – Capacidade Coordenativa de Soluções / Assistência Técnica
Pergunta 24: O Ministério das Cidades e a CAIXA prestam suporte adequado aos atores locais no processo de construção da solução de retomada de obra?

Nível	Descrição	Referência
N3	Sim, há prestação de assistência técnica para a construção conjunta da solução	Bom
N2	A assistência técnica para a construção conjunta da solução é irregular e depende da etapa ou momento do processo	Neutro

N1	Não há prestação de assistência técnica para a construção conjunta da solução	

PVE 1.18.5 – Capacidade Coordenativa de Soluções / MCID-CAIXA
Pergunta 25: Existem canais e formatos de diálogo e solução entre Ministério das Cidades e CAIXA para a análise de situações e construção de soluções de obras paralisadas?

Nível	Descrição	Referência
N3	Sim, existem canais e formatos instituídos e efetivos para a continuidade do processo de retomadas	Bom
N2	Existem canais e formatos para a continuidade do processo de retomadas mas com baixa institucionalidade e efetividade	Neutro
N1	Não existem	

PVF – Monitoramento

PVE 1.19 – Gestão da Execução de Obra

PVE 1.19.1 – Gestão da Execução de Obra / Execução Normal
Pergunta 26: No geral, as obras possuem acompanhamento e execução financeira em nível satisfatório?

Nível	Descrição	Referência
N3	Sim, o acompanhamento e execução das obras ocorrem em nível totalmente satisfatórios	
N2	O acompanhamento e execução das obras ocorrem em nível medianamente satisfatório	
N1	O acompanhamento e execução das obras ocorrem em nível insatisfatório	

PVE 1.19.2 – Gestão da Execução de Obra /
Pergunta 27: No caso das obras paralisadas e que já foram retomadas, o regime de monitoramento da evolução das obras é diferenciado tendo em vista ser uma obra com histórico de paralisação?

Nível	Descrição	Referência
N2	Sim, há um acompanhamento específico e diferenciado	Bom
N1	Não, o acompanhamento da obra, uma vez retomada, se assemelha ao das demais obras	Neutro

PVE 1.19.3 – Gestão da Execução de Obra /
Pergunta 28: O monitoramento das obras em andamento é verificado com indicadores adequados que permitem antecipar situações críticas, descumprimento de pactuações e possíveis indícios de atrasos ou paralisações?

Nível	Descrição	Referência
N2	Sim	
N1	Não	

PVE 1.19.4 – Gestão da Execução de Obra /
Pergunta 29: Os atores envolvidos no programa contam com sistemas e fontes de informação adequadas para consultas acerca do andamento das obras?

Nível	Descrição	Referência
N2	Sim	
N1	Não	

APÊNDICE A – ARTIGO 2

Matriz de relação entre referenciais teóricos e contribuições empíricas

Componente do modelo analítico da retomada	Categorias do GAF – Marc Hufty (2011)	Dimensões de policy networks – Frans Van Waarden (1992)	Como operacionalizar no estudo (indicadores/traços observáveis)	Evidência empírica típica (para resultados)	Implicação analítica (o que o modelo permite explicar)
1. Dimensão estrutural (projeto–terreno–financiamento–contrato)	Problema (como é definido) + Normas (regras formais/informais associadas)	Recursos (financeiros/técnicos) + Regras do jogo (formalização)	Qualidade do projeto (sondagens/estudos), adequação do terreno, estrutura contratual, defasagem/reequilíbrio, capacidade econômico-financeira	Recorrência de "projeto insuficiente", "terreno inadequado", "defasagem contratual", "fluxo de Caixa"	Explica por que a paralisação é cumulativa e nasce na origem; por que soluções ex post têm custo alto
2. Dimensão operacional (execução–monitoramento–comunicação)	Processos (dinâmica decisória no tempo) + Arenas (onde se decide/coordena)	Interações (frequência/densidade) + Resultados (capacidade de produzir entregas)	Presença de monitoramento ativo, alertas/indicadores, tempo de resposta a interrupções, perdas físicas, comunicação com beneficiários	"monitoramento tardio", "perdas por vandalismo", "interrupção inicial sem resposta", "conflitos com beneficiários"	Explica como interrupções viram paralisações; por que tempo e informação são variáveis críticas
3. Dimensão institucional (governança–coordenação–capacidade estatal)	Atores (quem influencia) + Arenas (espaços de negociação) + Normas (flexibilidade/adequação)	Estrutura de poder (assimetria) + Funções (papéis) + Atores (diversidade)	Arranjos de coordenação multinível, clareza de papéis, capacidade municipal, instâncias técnicas/jurídicas, rotinas interorganizacionais	"colocar todos na mesa", "rito próprio da retomada", "município sem equipe", "judicialização"	Explica por que normas iguais geram resultados distintos; por que a retomada exige regime adaptativo e arenas funcionais
4. Ciclo da paralisação e da retomada (falhas → interrupções → passivos → decisão)	Processos (sequência temporal) + Problema (redefinições)	Interações (estabilidade) + Resultados (produção de decisão)	Evidência de encadeamento temporal; marcos críticos; pontos de inflexão; acúmulo de passivos técnicos/jurídicos/sociais	Narrativas de "raiz no início", "degradação com o tempo", "ACP/embargos", "ocupações"	Explica a retomada como processo não linear; identifica onde políticas falham por ausência de mecanismos intermediários
5. Tipologia de desfechos (retomada; solução híbrida; encerramento)	Resultados como produto de interação (derivado das categorias)	Resultados (capacidade de gerar implementação)	Critérios de decisão; condições mínimas para cada desfecho; presença de "solução híbrida"	"desmobilização como solução possível", "retomada com novas regras", "inviabilidade técnica"	Explica por que a efetividade não é binária; permite analisar decisões realistas sob restrições

6. Propostas emergentes de aprimoramento (prevenção estrutural–institucional–operacional)	Normas (mudança institucional) + Arenas (institucionalização) + Processos (rotinas)	Regras do jogo (ajustes) + Recursos (redistribuição) + Interações (coordenação permanente)	Adoção de filtros técnicos, critérios financeiros, governança permanente, risk scoring, monitoramento por dados	“normativos adaptativos”, “governança permanente”, “classificação por risco”, “atuação desde o início”	Explica como aprendizado institucional se traduz em mudanças de governança; prepara a ponte para recomendações na discussão

APÊNDICE B – ARTIGO 2 - DOCUMENTOS PÚBLICOS UTILIZADOS NA PESQUISA DOCUMENTAL

Tipo do Documento	Fonte
Legislação Federal	Lei nº 14.620/2023, Lei nº 14.719/2023, Lei nº 14.133/2021
Portarias e atos infralegais	Decreto nº 9.203/2017 Portaria MCID nº 114/2018 Portaria MCID nº 146/2023 Portaria MCID nº 921/2023 Portaria MCID Nº 725/2023 Resolução nº 247/2025 – Conselho Curador do FDS
Jurisprudência	ADPF nº 828 (STF)
Base de Dados	Bases de Dados do Programa Minha Casa, Minha Vida: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/bases-de-dados-do-programa-minha-casa-minha-vida Dados abertos do MCMV: https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/dados-do-minha-casa-minha-vida Painel Público MCID: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/paineis-publicos-2/carteira-de-investimentos
Relatórios e Notas Técnicos	Relatório: *GRUPO DE TRABALHO: EMPREENDIMENTOS PMCMV-FAR IRREGULARMENTE OCUPADOS* (SEI MCID 4375503) Parecer nº 61/2023/CGPS/DPH/SNH/MCID (SEI MCID 4628121) Parecer nº 21/2025/CGPS/DPH/SNH (SEI MCID 5787164)
Acórdãos	Acórdão nº 1.079/2019 – TCU Acórdão nº 2.600/2024 – TCU Acórdão nº 1.079/2019 – TCU Acórdão nº 2.600/2024 – TCU

APÊNDICE C – ARTIGO 2 - PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO

Este estudo adotou o método de estudo de caso como estratégia de investigação empírica adequada à análise de fenômenos contemporâneos inseridos em contextos institucionais complexos, nos quais as fronteiras entre fenômeno e contexto não se apresentam claramente definidas (YIN, 2015). A retomada de obras públicas, compreendida como processo multifacetado de ação estatal, demanda abordagem capaz de capturar interações entre atores, normas, capacidades institucionais e dinâmicas decisórias.

Em consonância com Yin (2015), o estudo foi orientado por um protocolo explícito de pesquisa, com vistas a aumentar a confiabilidade do procedimento investigativo e assegurar maior transparência no encadeamento entre evidências e inferências analíticas. Adicionalmente, observou-se a compreensão de Crowe et al. (2011) de que o estudo de caso é particularmente apropriado para examinar processos organizacionais e políticas públicas em situações reais, permitindo a produção de explicações contextualizadas e analiticamente transferíveis.

Delimitação do caso
O caso selecionado corresponde aos processos institucionais de retomada de empreendimentos habitacionais paralisados no âmbito do MCMV. A escolha fundamenta-se em seu caráter crítico e revelador, na medida em que concentra desafios típicos da implementação de políticas públicas em ambiente federativo, como coordenação multinível, assimetrias de capacidade estatal e necessidade de adaptação normativa.

A unidade de análise compreende os mecanismos decisórios e operacionais mobilizados para viabilizar a retomada, enquanto subunidades analíticas incluem:
(i) arranjos de governança;
(ii) instrumentos normativos acionados;
(iii) estratégias operacionais adotadas; e
(iv) capacidades estatais envolvidas na coordenação do processo.

Essa delimitação permitiu examinar a retomada como processo institucional situado, evitando interpretações descontextualizadas.

Estratégia de evidência e triangulação - Seguindo a recomendação de Yin (2015) quanto ao uso de múltiplas fontes de evidência, a pesquisa baseou-se na triangulação entre documentos técnicos e administrativos, atos normativos e entrevistas semiestruturadas com atores federais diretamente envolvidos na condução das retomadas. Tal estratégia fortalece a validade construtiva do estudo ao permitir a convergência de diferentes perspectivas sobre o fenômeno investigado.
Crowe et al. (2011) ressaltam que a combinação de fontes amplia a profundidade analítica e favorece a compreensão de processos complexos; nesse sentido, as entrevistas foram empregadas não como mecanismo de validação isolada, mas como recurso interpretativo complementar à evidência documental.

Lógica analítica - O estudo orientou-se pela lógica da generalização analítica — e não estatística — conforme proposto por Yin (2015), buscando relacionar os achados empíricos a categorias teóricas mais amplas sobre governança e redes de política. Assim, o objetivo não consiste em produzir inferências representativas de uma população, mas em oferecer interpretações teoricamente informadas, potencialmente transferíveis a contextos institucionais análogos.
A construção do modelo analítico da retomada resultou de um processo iterativo entre evidência empírica e referencial teórico, no qual padrões observados foram progressivamente organizados em dimensões interpretativas.

Rastreabilidade das evidências - Com o intuito de reforçar a confiabilidade do estudo, elaborou-se uma matriz sintética conectando achados empíricos às fontes mobilizadas e às dimensões do modelo analítico, tornando explícito o percurso inferencial que sustenta os resultados. Esse procedimento contribui para a coerência interna da pesquisa e reduz o risco de interpretações arbitrárias.

Quadro D1 — Síntese das fontes e finalidade analítica

Tipo de fonte	Finalidade	Uso no estudo
Documentos técnicos e administrativos	Reconstrução dos fluxos decisórios	Base empírica do estudo de caso

Normativos e atos institucionais	Compreensão do contexto regulatório	Contextualização analítica
Entrevistas qualitativas	Identificação de padrões explicativos	Refinamento do modelo e subsídio de contexto e histórico

Matriz sintética de evidências - Para explicitar o encadeamento entre dados e interpretação, elaborou-se a matriz a seguir, relacionando os principais achados às fontes mobilizadas e à dimensão analítica correspondente.

Quadro D2 — Encadeamento entre evidências e modelo analítico

Achado empírico	Evidências mobilizadas	Dimensão do modelo
Fragilidades na fase inicial condicionam a viabilidade da retomada	Diagnósticos técnicos e entrevistas	Estrutural
Assimetria de capacidades influencia o processo decisório	Registros institucionais e relatos dos atores	Institucional
Monitoramento insuficiente reduz a capacidade de resposta	Documentos operacionais e entrevistas	Operacional
Reconfiguração de arenas decisórias viabiliza soluções	Atos administrativos e percepções dos entrevistados	Institucional
Combinação de fatores técnicos e relacionais explica desfechos distintos	Análise processual dos casos	Integração das dimensões

A matriz não busca exaurir o conjunto das evidências examinadas, mas tornar visível o percurso inferencial que sustenta o modelo proposto, evidenciando que sua formulação decorre de interpretação ancorada empiricamente.

APÊNDICE D – ARTIGO 2 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS NAS ENTREVISTAS E USO DE PLN

O tratamento das entrevistas combinou procedimentos clássicos de análise qualitativa com técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN), área da *Machine Learning* que trata textos (JURAFSKY, 2023). O ponto de partida foi considerar as entrevistas, simultaneamente, como documentos individuais e como um corpus textual único, a partir do qual se buscou identificar padrões, recorrências e diferenças entre discursos. Em termos analíticos, a opção pelo uso de PLN teve dois objetivos principais: o primeiro foi o de organizar e sistematizar um volume relativamente grande de texto, de forma transparente e reprodutível e o segundo foi poder explorar o conteúdo das falas sem partir exclusivamente de categorias pré-definidas pelo pesquisador, permitindo que estruturas e temas emergentes do próprio *corpus* aparecessem com maior nitidez e, com isso, mitigando possíveis tendências ou vieses.

Assim, o uso de PLN não substituiu a interpretação qualitativa, mas funcionou como um potencializador de leituras e padrões que poderiam passar despercebidos em uma leitura exclusivamente manual ou em uma análise de conteúdo estrita (BARDIN, 2016).

Ademais, é importante registrar que a opção pela PLN também se fundamenta na necessidade garantir a menor influência e viés possível a partir do autor nas análises realizadas, considerando que a participação, em maior ou menor grau, no objeto de estudo pode afetar escolhas e decisões metodológicas.

Desse modo, a estratégia adotada foi inspirada em abordagens exploratórias da linguística computacional e da análise textual aplicada às ciências sociais, nas quais o sentido é extraído, em grande medida, da organização interna do *corpus*, e não da aplicação de categorias exógenas (GREENACRE, 2017; VAN LISSA et al., 2022).

Embora o *corpus* de entrevistas seja relativamente pequeno (seis participantes), a adoção de técnicas de Processamento de Linguagem Natural se justifica por seu caráter eminentemente exploratório e organizativo, e não por qualquer pretensão de robustez estatística ou generalização baseada em frequências. Como estratégia de apoio à análise qualitativa, foram utilizadas técnicas computacionais de exploração textual, com o objetivo de identificar padrões de recorrência, proximidade semântica e associações relevantes nas falas dos entrevistados. Esses procedimentos tiveram caráter complementar e não substituíram a interpretação analítica conduzida pelo pesquisador.

Em vez de funcionar como base para inferências quantitativas, os procedimentos de tokenização, cálculo de frequências, TF-IDF, similaridade do cosseno, clusterização e construção de redes de coocorrência foram utilizados como instrumentos de sistematização e visualização do material, conferindo maior transparência e reprodutibilidade ao percurso analítico.

Dadas as dimensões reduzidas do *corpus*, os resultados produzidos pelos algoritmos de agrupamento e pelas medidas de similaridade foram interpretados em chave estritamente exploratória, sempre confrontados com a leitura qualitativa e com o referencial teórico.

Todas as análises de PLN foram realizadas na linguagem R, utilizando pacotes consolidados para tratamento de texto e machine learning, como tidytext, quanteda, text2vec, topicmodels, stm, tidymodels, além de integrações específicas com modelos baseados em *embeddings*. O uso desses pacotes, em scripts documentados, garantiu reprodutibilidade (qualquer pesquisador pode refazer o caminho analítico), transparência metodológica e alinhamento com boas práticas estatísticas descritas na literatura especializada.

Na prática, os procedimentos metodológicos seguiram uma sequência lógica, descrita a seguir.

O primeiro passo foi a construção do *corpus* de entrevistas. Cada entrevista, já transcrita e revisada, foi tratada como um documento individual. Em seguida, criou-se também um documento consolidado, reunindo todas as entrevistas em um único texto contínuo, marcado com identificadores para cada entrevistado (E1, E2, etc.). Ao longo do processo, essa dupla perspectiva (entrevista individual + corpus consolidado) permitiu analisar tanto as especificidades de cada fala quanto os padrões gerais do conjunto.

O segundo passo foi a realização de leitura exploratória e de anotações manuais. Antes de qualquer tratamento automático, o *corpus* foi lido integralmente pelo pesquisador, com anotações marginais sobre temas recorrentes, expressões-chave, trechos mais densos e eventuais pontos de tensão ou contradição. Essa etapa qualitativa inicial serviu para orientar e calibrar as análises futuras em PLN, evitando que a interpretação dependesse exclusivamente de resultados computacionais.

O terceiro passo foi o uso de *embeddings* semânticos, que vão além das análises baseadas em frequência e coocorrência. Nesta operação, utilizou-se o embedding de terceira geração da OpenAI (modelo *text-embedding-3-large*, conforme API mais recente disponível à época da pesquisa). Importante

destacar que técnicas de limpeza textual, normalização lexical, tokenização, remoção de stopwords e lematização não foram necessárias porque os *embeddings* semânticos já cumpre essas etapas.

Os *embeddings* semânticos produzem representações numéricas de palavras e trechos de texto em um espaço vetorial de alta dimensão (BROWN et al., 2020; JURAFSKY; MARTIN, 2023), de modo que cada palavra e cada segmento de texto (por exemplo, parágrafos ou respostas completas) foi transformado em um vetor que captura não apenas a sua forma, mas também o contexto de uso. Essa operação permite comparar discursos não só pelo vocabulário exatamente igual, mas por sua proximidade de significado. Por exemplo, dois entrevistados podem falar em "reestruturação de contratos" e "renegociação formal", termos diferentes, mas semanticamente próximos e, nesses casos, os *embeddings* possibilitam capturar essa proximidade latente e apoiar a construção de clusters temáticos.

O quarto passo foi a aplicação das técnicas de PLN para as análises exploratórias. Primeiramente, realizou-se o mapeamento do vocabulário e dos temas recorrentes por meio de contagens de frequência de palavras e n-gramas (combinações frequentes de duas ou três palavras), foi possível identificar quais termos e expressões aparecem com mais destaque nas falas (por exemplo, "obra_paralisada", "retomada_contratual", "ente_municipal", "risco_jurídico").

Na sequência do quarto passo, analisou-se convergências e divergências entre entrevistas. Foram geradas medidas de similaridade entre entrevistas, o que possibilitou identificar quais discursos são mais próximos ou mais distantes entre si, em termos de vocabulário e enquadramento.

A partir dessas providências, aplicou-se uma análise de similaridade lexical entre as entrevistas. Embora o número de entrevistas seja pequeno (seis), essa técnica ajudou a explicitar alinhamentos institucionais (por exemplo, entrevistados da mesma instituição que utilizam termos semelhantes para descrever problemas e soluções) e a destacar eventuais vozes dissonantes.

Em seguida, realizou-se uma clusterização das palavras das entrevistas com um algoritmo chamado Classificação Hierárquica Descendente (CHD), por meio do aplicativo Iramuteq versão 0.8 alpha 7 (RATINAUD, 2009), que gerou o gráfico conhecido como dendrograma (exposto na seção de resultados), o qual identifica e associa temas presentes no discurso.

Daí, com base em matrizes de coocorrência de termos, foram construídas redes de similitude, nas quais os nós representam palavras e as arestas indicam a frequência com que aparecem juntas em um mesmo contexto. Essas redes permitiram visualizar, por exemplo, como termos como "normativo", "TCU", "risco", "empreendimento_crítico", "município" se articulam entre si, revelando agrupamentos temáticos (clusters de palavras) correspondentes a dimensões centrais da governança da retomada (normas, controle, gestão local, riscos etc.).

O quinto passo foi a avaliação de polaridade afetiva e ativação discursiva, em linha com estudos qualitativos assistidos por computador (KLIEMAN, 2023), buscou-se avaliar, de forma exploratória, a valência (mais positiva, neutra ou negativa) e a intensidade de certos trechos, sem rotular previamente categorias emocionais específicas. Essa análise permitiu, por exemplo, identificar passagens em que os entrevistados demonstram maior preocupação, frustração ou otimismo em relação a determinados aspectos da retomada (como entraves jurídicos, coordenação federativa, capacidade institucional). Os resultados dessa etapa foram sempre confrontados com a leitura qualitativa, justamente para evitar interpretações automáticas.

Em síntese, o uso de PLN teve caráter instrumental e exploratório. Não se buscou construir modelos preditivos, mas sim auxiliar a interpretação substantiva das entrevistas, revelando estruturas latentes, relações entre temas e graus de coerência ou tensão entre os relatos. Os achados computacionais foram incorporados à análise apenas quando faziam sentido à luz do contexto institucional e do referencial teórico, funcionando como suporte sistemático às inferências qualitativas (GREENACRE, 2017; VAN LISSA et al., 2022).

Por fim, considerando o número reduzido de entrevistas, as técnicas computacionais foram utilizadas como instrumento de apoio à sistematização dos dados, e não como mecanismo de inferência estatística, preservando a coerência com a natureza qualitativa do estudo.

Tratamento dos dados

Na pesquisa, o tratamento dos dados pode ser compreendido em três grandes etapas: i) transcrição e organização do corpus; ii) pré-processamento e preparação para análise textual; e iii) modelagem e análises quantitativo-qualitativas.

Na etapa de transcrição e organização do *corpus*, esclareça-se que as entrevistas, inicialmente gravadas em áudio, foram transcritas automaticamente com o modelo *Whisper* da OpenAI (2023). O volume total do *corpus* foi de 15.584 palavras e 79.369 caracteres. Essa transcrição automática foi, em seguida, integralmente revisada pelo pesquisador, com atenção à correção de erros de reconhecimento de fala, ajustes de pontuação e segmentação de frases e registro de pausas significativas, hesitações ou

ênfases, quando relevantes para a interpretação analítica.

Após a revisão, o *corpus* foi organizado em arquivos de texto simples (.txt, codificação UTF-8), um arquivo por entrevista. Em seguida, criou-se um arquivo consolidado com todas as entrevistas, contendo metadados básicos (código do entrevistado, instituição de origem – MCID ou Caixa – e data da entrevista). Para cumprimento das obrigações de sigilo e anonimidade, foram retirados do arquivo quaisquer menções a nomes, cargos ou áreas que possam identificar os respondentes, protegendo o sigilo e as regras estabelecidas pelo Comitê de Ética em Pesquisa.

Em continuidade, a partir do texto pré-processado, foram selecionados segmentos (frases, parágrafos ou respostas completas) para geração de *embeddings* semânticos – realizada em R, por meio dos pacotes tidytext, quanteda, text2vec, topicmodels, stm e tidymodels – garantindo que cada segmento mantivesse coesão temática. A segmentação buscou um equilíbrio entre granularidade (trechos suficientemente curtos para capturar nuances) e contexto (trechos suficientemente longos para não perder o sentido). O vocabulário ativo do corpus foi reduzido a aproximadamente 2.000–2.500 formas distintas, o que favoreceu a identificação de padrões e relações entre termos.

Complementarmente, a análise de clusterização lexical por Classificação Hierárquica Descendente (CHD) foi conduzida no software Iramuteq (IRaMuTeQ 0.8 alpha 7), a partir dos arquivos de texto pré-processados em R. As opções de parametrização do Iramuteq (por exemplo, segmentação do texto, frequência mínima de termos) seguiram, em grande medida, os padrões recomendados na documentação do software e são descritas em detalhe em apêndice metodológico, preservando a transparência e a reprodutibilidade do procedimento.

Modelagem e análises

Primeiro, foi construída, em R, uma matriz termo-documento em modelo *bag-of-words* (BOW), na qual cada linha representa uma entrevista e cada coluna um termo do vocabulário. A partir dessa matriz, calculou-se a ponderação TF-IDF (*Term Frequency–Inverse Document Frequency*), permitindo identificar termos distintivos por entrevistado ou grupo de entrevistados (por exemplo, diferenças entre vocabulário de servidores do MCID e de funcionários da Caixa). Com base nas representações BOW e TF-IDF, foram estimadas similaridades do cosseno entre entrevistas e entre termos, aplicados algoritmos de *clustering* e construídas redes de coocorrência lexical, identificando clusters de entrevistas e de palavras associados a temas recorrentes.

Em paralelo, foram gerados *embeddings* semânticos para palavras e trechos de texto, por meio de modelos da OpenAI, representando cada unidade textual como vetor em espaço de alta dimensão. Essa representação foi usada para identificar trechos semanticamente próximos que tratam de questões similares (por exemplo, reequilíbrio contratual, papel dos municípios, atuação dos órgãos de controle) em entrevistas de instituições distintas, complementando as análises baseadas em BOW/TF-IDF com uma dimensão contextual que não depende apenas da coincidência literal de termos.

Por fim, todos os resultados quantitativos (termos frequentes, clusters, redes de coocorrência, trechos semanticamente semelhantes) foram sistematicamente cotejados com a leitura qualitativa e com o referencial teórico. Os agrupamentos sugeridos pelos algoritmos foram sempre revisados à luz do texto original das entrevistas, assegurando que as interpretações permanecessem ancoradas nas falas dos respondentes e nas especificidades institucionais do MCMV.

APÊNDICE E – ARTIGOS 1 E 2 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar da pesquisa "GOVERNANÇA E RETOMADA DE OBRAS PÚBLICAS: O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA", de responsabilidade de Augusto Henrique Alves Rabelo, estudante de Mestrado Profissional em Gestão Pública pela Universidade de Brasília. O objetivo desta pesquisa é avaliar como a estrutura de governança e atores do PMCMV tem funcionado no processo de retomada de obras paralisadas. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários e entrevistas, ficarão sob a guarda do/da pesquisador/a responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de aplicação de formulário digital com questões parametrizadas e com as devidas explicações e, eventualmente, entrevista semiestruturada feita de maneira individualizada. É para estes procedimentos que você está sendo convidado a participar. Sua participação na pesquisa pode implicar em riscos tais como vazamento de respostas dos formulários ou de informações pessoais básicas. Contudo, serão adotadas medidas rigorosas para assegurar que os dados sejam tratados com segurança e utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, preservando a identidade dos participantes em todas as etapas do estudo.

Estes riscos serão minimizados com as seguintes estratégias: garantia de anonimato público; não-publicação de nomes ou informações que possam permitir inferência sobre quem respondeu aos questionários ou entrevistas; confidencialidade das respostas por meio do não-compartilhamento das bases de informação das pesquisas e do armazenamento fora do ambiente virtual e em local seguro e privado.

Espera-se com esta pesquisa a pesquisa contribuirá para um entendimento mais aprofundado das estruturas e dinâmicas do Programa Minha Casa Minha Vida, de forma mais especial no assunto das obras paralisadas, e, com isso, buscar-se-á formas propositivas de aprimoramento da política pública e otimização do uso de recursos públicos.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone 61 98116 8138 ou pelo e-mail augusto.hrabelo@gmail.com.

A equipe de pesquisa garante que os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes por meio de comunicação eletrônica via e-mail, podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica.

Este projeto foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília. As informações com relação à assinatura do TCLE ou aos direitos do participante da pesquisa podem ser obtidas por meio do e-mail do CEP/CHS: cep_chs@unb.br ou pelo telefone: (61) 3107 1592.