RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber.
ISSN: 2675-9128. São Paulo-SP.
Ano V, v.1 2025. | submissão: 19/07/2025 | aceito: 21/07/2025 | publicação: 23/07/2025

Indicador-Produto de Permanência no Programa Minha Casa, Minha Vida: Uma Proposta para Análise da Efetividade e Subsídio à Governança Pública

Product-Indicator of Occupancy in the Minha Casa, Minha Vida Program: A Proposal for Effectiveness Analysis and Public Governance Support

Juliana Silveira – Escola Nacional de Administração Pública
Rian Victor – Escola Nacional de Administração Pública

RESUMO: O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é a principal política habitacional brasileira, responsável por expressivos avanços na produção de unidades habitacionais. No entanto, estudos evidenciam que a avaliação de sua efetividade ainda é predominantemente baseada em indicadores quantitativos de produção física, desconsiderando dimensões processuais fundamentais como a permanência dos beneficiários nas moradias. Este artigo propõe o desenvolvimento do indicador-produto UH3, que mede a taxa de permanência dos beneficiários titulares nas unidades habitacionais três anos após a entrega das chaves. Fundamentado nos conceitos de indicadores sociais (Jannuzzi, 2009), governança multinível (Viana, 2019) e arranjos institucionais (Royer, 2021), o UH3 pretende subsidiar a identificação de padrões territoriais de efetividade do PMCMV, orientando estudos qualitativos para investigar os fatores que influenciam a permanência ou evasão. Reconhece-se que o UH3 é um instrumento preliminar de triagem e que sua principal limitação é não explicar as causas da permanência ou evasão. Conclui-se que o UH3 representa um avanço metodológico para a avaliação de políticas habitacionais, ao articular a dimensão processual e territorial à análise de efetividade, alinhando-se às melhores práticas de monitoramento de políticas públicas.
Palavras-chave: Indicador de permanência; Políticas públicas habitacionais; PMCMV.

ABSTRACT: The “Minha Casa, Minha Vida” Program (PMCMV) is Brazil's main housing policy, responsible for significant advances in the production of housing units. However, studies show that the evaluation of its effectiveness is still predominantly based on quantitative indicators of physical production, disregarding fundamental procedural dimensions such as the permanence of beneficiaries in the dwellings. This article proposes the development of the UH3 product-indicator, which measures the rate of permanence of the original beneficiaries in the housing units three years after the keys are handed over. Based on the concepts of social indicators (Jannuzzi, 2009), multilevel governance (Viana, 2019), and institutional arrangements (Royer, 2021), UH3 aims to support the identification of territorial patterns of PMCMV's effectiveness, guiding qualitative studies to investigate the factors that influence permanence or evasion. It is recognized that UH3 is a preliminary screening tool and that its main limitation is that it does not explain the causes of permanence or evasion. It is concluded that UH3 represents a methodological advance for the evaluation of housing policies, by articulating the procedural and territorial dimension to the analysis of effectiveness, aligning with the best practices of public policy monitoring.
Keywords: Occupancy rate indicator; Public housing policies; PMCMV.

1. INTRODUÇÃO

Desde sua criação em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) consolidou-se como a principal política habitacional brasileira, contratando mais de 5,5

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

milhões de unidades habitacionais em diferentes regiões do país (Brasil, 2009; Relatório Final PMCMV, 2020). O programa surge como resposta ao histórico déficit habitacional brasileiro e como estratégia anticíclica para dinamizar a economia em momentos de crise (Fiuza Lima, 2018). Apesar dos números expressivos de produção, análises recentes indicam que a avaliação da efetividade do PMCMV ainda é predominantemente baseada em indicadores quantitativos, como número de unidades entregues, ignorando aspectos fundamentais como a permanência dos beneficiários nas moradias (Nunes e Matos, 2020). Essa lacuna analítica limita a capacidade do Estado de avaliar a efetividade social da política e de identificar as causas de sucesso ou fracasso do programa.

A avaliação de políticas públicas habitacionais não pode prescindir de instrumentos metodológicos que integrem dimensões quantitativas e qualitativas, processuais e contextuais. Jannuzzi (2009) destaca que os indicadores sociais, quando construídos de forma adequada, permitem monitorar não apenas os resultados finais das políticas públicas, mas também seus processos intermediários, subsidiando a gestão pública em suas etapas de planejamento, execução e monitoramento. Nesse sentido, o desenvolvimento de indicadores de produto é fundamental para compreender como se dá a efetivação das políticas habitacionais nos diferentes territórios, considerando as especificidades regionais e as capacidades institucionais de cada localidade.

Com base nessas premissas, este artigo propõe o desenvolvimento do indicador-produto UH3, que mede a taxa de permanência dos beneficiários titulares nas unidades habitacionais três anos após a entrega das chaves. Trata-se de um indicador-produto porque busca sinalizar onde o programa tem sido mais ou menos efetivo, servindo como ferramenta para direcionar investigações qualitativas futuras sobre os fatores que explicam as taxas de permanência observadas. Assim, o UH3 não pretende esgotar a análise da efetividade da política, mas constituir um primeiro passo na identificação de padrões territoriais que possam orientar ajustes de gestão e aprofundamentos analíticos.

A concepção do UH3 também está alinhada aos conceitos de governança multinível (Viana, 2019) e arranjos institucionais (Royer, 2021). O PMCMV é implementado em um contexto federativo complexo, que envolve múltiplos atores e esferas de governo. A articulação entre União, estados e municípios, além da participação de atores privados, movimentos sociais e beneficiários, configura um cenário de governança multinível, onde a cooperação e a coordenação são fundamentais para a efetividade da política. Nesse contexto, os arranjos institucionais locais —

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

compreendidos como o conjunto de normas, regras, práticas e rotinas que regem a implementação da política — também desempenham papel central na definição dos resultados. Portanto, indicadores como o UH3, ao evidenciar padrões territoriais de permanência, podem subsidiar o aprimoramento da governança e dos arranjos institucionais do PMCMV.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A avaliação de políticas públicas habitacionais no Brasil demanda instrumentos metodológicos que captem não apenas a dimensão quantitativa da produção habitacional, mas também aspectos sociais e territoriais que condicionam sua efetividade. Jannuzzi (2009) fornece uma estrutura teórica fundamental para a construção de indicadores sociais, entendidos como medidas de grandeza baseadas em informações estatísticas que traduzem fenômenos sociais complexos em evidências quantitativas, subsidiando a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Para o autor, indicadores sociais devem ser relevantes, válidos, confiáveis e comparáveis entre diferentes contextos territoriais, atributos essenciais para sua aplicabilidade na gestão pública.

No modelo proposto por Jannuzzi (2009), os indicadores sociais são classificados em três categorias: indicadores de insumo, indicadores de processo e indicadores de resultado. Os indicadores de insumo referem-se aos recursos mobilizados para a implementação da política pública, como dotações orçamentárias, recursos humanos e materiais. Os indicadores de processo dizem respeito às ações realizadas ao longo da execução da política, incluindo atividades administrativas, procedimentos de gestão, cadastramentos e outras etapas intermediárias. Já os indicadores de resultado, também chamados de indicadores de produto, refletem os efeitos diretos e imediatos da política sobre a realidade social que se pretende transformar. Eles evidenciam o cumprimento das metas de produção física ou de serviços da política pública, permitindo verificar se a política entregou o que prometia realizar.

No caso do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), tradicionalmente se utilizam indicadores de resultado relacionados ao número de unidades habitacionais construídas e entregues. Esses indicadores, embora fundamentais para mensurar a produção física do programa, são insuficientes para capturar aspectos qualitativos e sociais que afetam a efetividade da política, como a permanência dos beneficiários nas moradias. Nesse sentido, este artigo propõe o desenvolvimento do UH3 — indicador de

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

resultado de produto — que mensura a taxa de permanência dos beneficiários titulares nas unidades habitacionais três anos após a entrega das chaves. Trata-se de um indicador de resultado, na acepção de Jannuzzi (2009), pois mede um efeito direto e imediato da política habitacional: a retenção dos beneficiários na moradia originalmente destinada a eles.

Ainda que o UH3 seja um indicador de resultado, é importante reconhecer que ele dialoga com dimensões processuais ao sinalizar possíveis problemas de implementação, infraestrutura ou gestão local que afetam a permanência. Assim, sua aplicação permite identificar onde o PMCMV é mais ou menos efetivo, subsidiando o direcionamento de esforços para investigar as causas da evasão ou da permanência dos beneficiários. Esse movimento está alinhado à concepção de ciclo de políticas públicas defendida por Jannuzzi (2009), na qual o uso de indicadores sociais deve estar articulado ao planejamento, à execução e à avaliação, possibilitando a retroalimentação e o aprimoramento contínuo das ações governamentais.

Além da discussão sobre indicadores sociais, a análise da efetividade do PMCMV requer a compreensão dos conceitos de governança multinível e arranjos institucionais, especialmente no contexto federativo brasileiro. Viana (2019) enfatiza que a governança multinível refere-se à articulação entre diferentes esferas de governo — federal, estadual e municipal — e atores sociais, como construtoras, movimentos sociais e beneficiários, na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Essa articulação é indispensável em um país federativo como o Brasil, onde as competências são compartilhadas e as capacidades institucionais variam significativamente entre os entes subnacionais.

No PMCMV, a União atua como principal financiadora e definidora de diretrizes gerais, cabendo aos estados e, sobretudo, aos municípios a seleção de terrenos, o licenciamento, a fiscalização das obras e a articulação com a infraestrutura urbana. Essa divisão de responsabilidades requer mecanismos eficazes de coordenação entre as esferas de governo para garantir a efetividade da política. O indicador UH3, ao sinalizar onde o programa é mais ou menos efetivo, contribui para o fortalecimento da governança multinível, ao fornecer evidências empíricas que podem subsidiar pactuações federativas mais alinhadas à realidade de cada território.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Complementarmente, Royer (2021) ressalta que os arranjos institucionais desempenham papel central na implementação do PMCMV. Compreendidos como o conjunto de normas formais e informais, estruturas organizacionais e rotinas administrativas que regulam a execução da política, os arranjos institucionais são decisivos para o desempenho do programa. No caso do PMCMV, esses arranjos incluem leis federais, contratos de financiamento da Caixa Econômica Federal, normas municipais de uso e ocupação do solo e práticas de gestão locais. A diversidade desses arranjos institucionais, que refletem as diferentes capacidades administrativas e políticas dos municípios, afeta diretamente a qualidade das unidades entregues, a sua localização e a disponibilidade de serviços urbanos essenciais, fatores que impactam a decisão das famílias de permanecer ou não nas moradias.

Além desses fatores institucionais, as percepções dos beneficiários também são relevantes para compreender a efetividade da política. Nunes e Matos (2020) evidenciam, em estudo sobre o PMCMV, que dificuldades de acesso a transporte, saúde, educação e oportunidades de emprego influenciam diretamente a permanência das famílias nas moradias. Embora o UH3 não tenha como objetivo explicar essas causas, sua aplicação pode sinalizar onde essas dificuldades estão mais presentes, orientando pesquisas qualitativas complementares para compreender os determinantes da permanência ou evasão.

Dessa forma, a construção do UH3, fundamentada na literatura de Jannuzzi (2009) e articulada aos conceitos de governança multinível (Viana, 2019) e arranjos institucionais (Royer, 2021), constitui uma contribuição metodológica importante para o monitoramento do PMCMV. Ao classificar o UH3 como indicador de resultado de produto, conforme preconiza Jannuzzi, este artigo demonstra a importância de instrumentos que, embora não expliquem a totalidade do fenômeno, forneçam subsídios valiosos para o ciclo de gestão das políticas públicas habitacionais.

3. METODOLOGIA

Esta seção apresenta a proposta metodológica para a construção e a aplicação do indicador UH3, concebido como um indicador de resultado de produto, conforme a classificação de Jannuzzi (2009). O objetivo é mensurar a taxa de permanência dos beneficiários titulares nas unidades habitacionais três anos após a entrega das chaves,

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

evidenciando onde o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tem sido mais ou menos efetivo em termos de ocupação regular da moradia.

i. Definição do Indicador UH3

O indicador UH3 é definido como a razão entre o número de unidades habitadas pelos beneficiários titulares três anos após a entrega e o total de unidades habitacionais entregues no mesmo período. Sua expressão matemática é:

$$UH3 = \frac{N° \ de \ unidades \ habitacionais \ ocupadas \ pelos \ titulares \ após \ 3 \ anos}{Total \ de \ unidades \ habitacionais \ entregues}$$

O horizonte temporal de três anos foi escolhido por representar um período suficiente para que as famílias se adaptem à moradia, bem como para que fatores como infraestrutura urbana, acesso a serviços e oportunidades de emprego influenciem a decisão de permanecer ou transferir a unidade habitacional.

ii. Fontes de Dados e Procedimentos de Coleta

Para o denominador — total de unidades entregues — será utilizado o dado administrativo consolidado pela Caixa Econômica Federal, responsável pela gestão financeira e operacional do programa. Esses registros oferecem informações confiáveis sobre a quantidade de unidades habitacionais efetivamente entregues, sendo, portanto, uma fonte adequada para essa dimensão do indicador.

Já para o numerador — número de unidades ocupadas pelos beneficiários titulares — a metodologia prevê a realização de entrevistas presenciais com os moradores dos empreendimentos do PMCMV. A opção por entrevistas decorre da limitação dos dados administrativos para registrar adequadamente situações de transferência informal ou abandono da unidade habitacional, problemas frequentes em empreendimentos habitacionais de interesse social (ROYER, 2021; NUNES e MATOS, 2020). Ao realizar entrevistas presenciais, busca-se identificar diretamente com os beneficiários se a moradia permanece ocupada pelo titular original.

Para garantir a qualidade das informações e reduzir vieses de respostas, as entrevistas deverão ser realizadas com cuidado metodológico, incluindo a adoção de questionário estruturado, aplicação confidencial e explicação prévia aos entrevistados

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

sobre a finalidade exclusivamente avaliativa do levantamento. Essa estratégia visa reduzir receios por parte dos beneficiários e obter informações mais confiáveis para compor o indicador.

iii. Limites Metodológicos

Apesar das precauções adotadas, o indicador UH3 está sujeito a algumas limitações metodológicas relevantes. Primeiramente, existe o risco de respostas inconsistentes, motivadas por insegurança jurídica ou receio de sanções por parte dos beneficiários em situação de irregularidade. Embora medidas de confidencialidade sejam capazes de reduzir esse risco, ele não é totalmente eliminado. Além disso, a logística para a realização das entrevistas pode ser desafiadora em áreas com grande número de unidades ou em localidades periféricas.

Por fim, é importante ressaltar que, por ser um indicador de resultado de produto, o UH3 não fornece explicações sobre os determinantes das taxas de permanência observadas. Sua função principal é sinalizar onde o programa apresenta maiores ou menores taxas de ocupação, devendo ser complementado por estudos qualitativos e análises contextuais para compreender os fatores sociais, econômicos e institucionais que afetam a permanência.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A introdução do indicador UH3 no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) representa uma inovação metodológica para o monitoramento da efetividade dessa política habitacional. Ao medir a taxa de permanência dos beneficiários titulares nas unidades habitacionais após três anos da entrega das chaves, o UH3 oferece uma leitura mais aprofundada sobre a aderência da política às necessidades reais da população e sobre a capacidade do programa de consolidar moradias dignas para as famílias contempladas.

O UH3 cumpre inicialmente a função de fornecer uma base empírica confiável para monitorar resultados diretos do PMCMV, permitindo identificar padrões de permanência em diferentes contextos territoriais. Essas informações, embora não expliquem as causas das variações observadas, são fundamentais para subsidiar decisões de gestão pública mais direcionadas. A capacidade de destacar localidades ou empreendimentos com taxas de permanência diferenciadas abre caminho para

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

investigações qualitativas mais detalhadas, ajudando a desvendar fatores sociais, econômicos e institucionais que possam influenciar a efetividade do programa.

Ao se articular com o conceito de governança multinível (Viana, 2019), o UH3 emerge como ferramenta potencial para fortalecer a articulação entre União, estados e municípios. O compartilhamento de responsabilidades na implementação do PMCMV demanda instrumentos que facilitem o diálogo federativo e a cooperação intergovernamental. O UH3, ao evidenciar padrões territoriais de permanência, pode estimular discussões sobre como alinhar as estratégias de execução do programa às especificidades locais, promovendo pactuações mais eficientes e sustentáveis.

No campo dos arranjos institucionais, definidos como o conjunto de normas formais e informais, rotinas de gestão e práticas administrativas que regem a execução da política (Royer, 2021), o UH3 oferece aos gestores subsídios para revisitar seus processos de gestão local. Quando um território apresenta taxas de permanência insatisfatórias, isso pode indicar fragilidades nos arranjos institucionais, seja na seleção de beneficiários, no planejamento urbano, na oferta de infraestrutura ou no suporte social às famílias. Assim, o UH3 estimula a reflexão sobre a eficácia das práticas locais de gestão e sobre possíveis ajustes para garantir que as famílias não apenas ocupem as moradias, mas permaneçam nelas de forma digna e estável.

Além de sua dimensão técnica, o UH3 pode influenciar a forma como o PMCMV é percebido e gerido politicamente. Ao agregar informações sobre a permanência dos beneficiários, o indicador reforça a importância de olhar para além das metas quantitativas de unidades entregues, incorporando no debate público e institucional dimensões qualitativas da habitação social. Essa mudança de perspectiva pode contribuir para fortalecer processos participativos e instrumentos de controle social, ampliando a transparência e a accountability na política habitacional.

Por fim, ao integrar dados sobre permanência às discussões sobre governança e arranjos institucionais, o UH3 consolida-se como uma ferramenta estratégica para a retroalimentação do ciclo de políticas públicas. Sua utilização pode subsidiar a formulação de ações corretivas e de ajustes na política, alinhando os resultados observados às necessidades reais dos beneficiários e às capacidades institucionais dos entes federativos envolvidos na execução do programa. Dessa forma, o UH3 não pretende apenas monitorar a efetividade do PMCMV, mas contribuir para o seu aprimoramento,

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

fortalecendo a articulação federativa e promovendo políticas habitacionais mais sensíveis às dinâmicas territoriais e sociais do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do indicador UH3 para o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) surge como uma resposta à necessidade de aprimorar o monitoramento e a avaliação da efetividade da política habitacional brasileira. Ao mensurar a taxa de permanência dos beneficiários titulares nas unidades habitacionais após três anos da entrega das chaves, o UH3 oferece uma métrica de resultado de produto que, embora não explique as causas da permanência ou evasão, fornece informações para orientar estudos complementares e decisões de gestão pública.

A utilização do UH3 amplia a perspectiva de avaliação do PMCMV ao deslocar o foco da simples contabilização de unidades entregues para uma abordagem mais qualitativa, centrada na experiência concreta das famílias beneficiárias. Essa transição de paradigma é essencial para compreender a efetividade da política habitacional, uma vez que a moradia digna não se resume à entrega física da unidade, mas envolve a integração dos moradores ao tecido urbano e o acesso a serviços e oportunidades que garantam qualidade de vida.

Além de cumprir a função de monitorar resultados imediatos, o UH3 pode ser utilizado como ferramenta estratégica para fomentar a governança multinível e o aprimoramento dos arranjos institucionais do programa. Ao evidenciar padrões territoriais de permanência, o indicador pode contribuir para fortalecer os processos de pactuação federativa, permitindo que União, estados e municípios alinhem suas responsabilidades e recursos de forma mais eficiente e adaptada às realidades locais.

O indicador UH3 deve incentivar a revisão de práticas de gestão local, estimulando a reflexão sobre a eficácia das estratégias de seleção de beneficiários, o planejamento urbano, a integração de infraestrutura e o suporte social às famílias. Ao integrar essas dimensões, pode atuar como catalisador para processos de melhoria contínua da política, promovendo a aprendizagem institucional e o fortalecimento da capacidade do Estado de implementar políticas habitacionais mais eficazes e justas.

Por fim, destaca-se que o UH3 deve ser entendido como uma etapa preliminar no processo de avaliação da política habitacional. Embora importante para identificar

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

padrões de permanência, o indicador precisa ser complementado por estudos qualitativos que investiguem as causas e os determinantes dos resultados observados, incluindo a percepção dos beneficiários, a qualidade da infraestrutura e a dinâmica socioeconômica das localidades. Essa integração entre dados quantitativos e qualitativos é fundamental para construir uma avaliação abrangente e orientada para a melhoria da política pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 11.977**, de 7 de julho de 2009.Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br.

FIUZA LIMA, Ricardo. **Avaliação sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – Modalidade Empresas**. Brasília: ENAP, 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Brasília: IBGE, 2009.

NUNES, Polliana de Luna; MATOS, Camila de Sousa. **Minha casa é aqui! Percepções dos beneficiários do Minha Casa Minha Vida**. Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, Aracaju, v. 10, n. 25, p. 239-259, 2020. Disponível em: https://seer.ufs.br/index.php/conhecer/article/view/15873. Acesso em: 4 jun. 2025.

RELATÓRIO FINAL PMCMV. Brasília: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/minha-casa-minha-vida. Acesso em: 4 jun. 2025.

ROYER, Luciana (Org.). **PMCMV+10**: caminhos para a política habitacional no Brasil. São Paulo: FAUUSP, 2021.

VIANA, Ricardo. **Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades e sem-tetos "não merecedores":** a atuação da burocracia federal na diminuição de resistências locais. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 375-396.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.