





O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção

DOI 10.1590/1678-98732230e020

Fillipe Maciel Euclides^I ,
Vinicius de Souza Moreira^{II} ,
Andreia de Fátima Hoelzle Martins^{III} ,
Suely de Fátima Ramos Silveira^{IV} 

^IEscola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

^{II}Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, Brasil.

^{III}Universidade Estadual de Minas Gerais, Passos, MG, Brasil.

^{IV}Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil.

Palavras-chave: políticas públicas; *policy process*; habitação; políticas habitacionais; Programa Minha Casa, Minha Vida.

RESUMO Introdução: Criado em março de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida é considerado a maior política habitacional da história brasileira. Durante seus onze anos de execução, o Programa atravessou quatro mandatos presidenciais e teve a sua execução organizada em fases, modalidades e faixas de renda. A despeito de sua importância, mudanças nas conjunturas fiscal, política e econômica do país implicaram no enfraquecimento gradual do Programa, e em 2021 ele foi extinto. O artigo investiga o processo de desenvolvimento (*policy process*) do Programa Minha Casa, Minha Vida em suas diferentes etapas: criação, consolidação e extinção. **Materiais e Métodos:** Foram analisados artigos científicos, relatórios técnicos e textos de discussão sobre o Programa, além da legislação específica e notícias de imprensa. De forma complementar, fez-se um pedido de acesso à informação para obter dados quanto à execução do Programa. Os dados coletados abrangem o período entre março de 2009 e janeiro de 2021. Os itens considerados no estudo dos documentos foram: formação de agenda; formulação da política; implementação; avaliação; e extinção. **Resultados:** Desagregamos em subprocessos o processo decisório de um dos principais programas públicos recentes do Brasil, o que permitiu compreendê-lo em sua especificidade, evolução e contexto. O Programa se desenvolveu por interação com o seu ambiente, evoluindo de forma contingente. Esse processo foi incremental, com mudanças de escalas tanto operacionais quanto globais, e foi moldado por disputas e restrições políticas. O *policy process* foi constrangido pelas regras do jogo e pelas conjunturas político-econômicas. Essas conjunturas formaram o cenário das disputas entre atores, interesses e ideias. **Discussão:** O estudo demonstra, empiricamente, o desenvolvimento incremental das políticas públicas. Embora extinto, o “Minha Casa, Minha Vida” serviu de estrutura para o novo Programa, o “Casa Verde e Amarela”, o qual baseia seu arcabouço institucional em modalidades criadas pelo primeiro para beneficiários de maior renda, evidenciando o processo contínuo e interativo de ajustamento entre atores, instituições e ideias.

Recebido em 7 de Junho de 2021. Aprovado em 3 de Fevereiro de 2022. Aceito em 6 de Maio de 2022.

I. Introdução¹

¹ Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

Criado em março de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é considerado a maior política pública habitacional da história brasileira. A instituição do PMCMV retomou o investimento estatal direto em habitação duas décadas após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986. Entre as duas políticas públicas, todavia, houve um período de hiato para a habitação de interesse social, pois apenas diretrizes públicas pontuais foram adotadas no país (Bonduki, 2008; Rodrigues & Moreira, 2016). É somente a partir dos anos 2000, sob o governo do Partido dos Trabalhadores, que o Estado retoma a estratégia de investimento direto no setor via políticas públicas, sendo o PMCMV o principal exemplo nesse sentido (Lago, 2012; Cardoso, 2013).

Em seus onze anos de execução, o Programa atravessou quatro mandatos presidenciais, e teve sua execução organizada em três fases: o PMCMV-I, entre os anos de 2009-2010, com meta de um milhão de habitações construídas; o

PMCMV-II, iniciado em 2011 e finalizado em 2014, com meta de dois milhões; e o PMCMV-III, iniciado em 2016 e, ainda não oficialmente encerrado, com meta de outros dois milhões de moradias.

Em paralelo às significativas metas, o PMCMV atingiu tal amplitude devido ao aspecto “guarda-chuva” sob o qual foram organizadas uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento e tipologias habitacionais, sendo o acesso à casa própria o elo que unificou as diferentes experiências (Amore, 2015). Sua operação foi segmentada, inicialmente, em três faixas (Faixa 1, 2 e 3) conforme a renda das famílias e os fundos de financiamento. Em 2016, foi criada uma quarta faixa: a 1,5. A Faixa 1, de interesse social, abrange famílias com menor renda, e tem como fonte de recursos o Tesouro Nacional, que financia mais de 90% do valor das habitações a fundo perdido. Por sua vez, as Faixas 1,5; 2 e 3 possuem como fonte de recursos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, sendo os beneficiados aqueles indivíduos com vínculos formais de trabalho, e o seu principal diferenciador é o rendimento monetário familiar e as taxas de juros aplicadas.

A expressividade assumida pelo PMCMV o transformou no que pesquisadores chamam de programa-plano, uma vez que ele concentrou tantos recursos e competências que acabou por esvaziar seu próprio pressuposto de planejamento - a Política e o Plano Nacional de Habitação -, sendo essa uma de suas principais críticas (Balbim et al., 2015). Conforme estatísticas oficiais mais recentes, no período de 2009 a 2020, o Programa contabilizou investimentos na ordem de R\$557,3 bilhões. Houve a contratação de 6.143.517 unidades habitacionais, distribuídas por 5.391 municípios do país (Brasil, 2021). Até o ano de 2016, 11 milhões de pessoas foram beneficiadas e 3.248.672 moradias entregues (Brasil, 2017).

Não obstante à relevância conquistada, a conjuntura política e econômica responsável pelo surgimento e capilarização do PMCMV foi se dissolvendo com o início da crise fiscal, a partir de 2014, e com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016. Embora tenha ocorrido uma série de mudanças incrementais que desidrataram o Programa nos anos seguintes, foi somente em 2021 que ocorreu a consolidação de seu desmonte e a sua formal extinção. Com a promulgação da Lei nº 14.118/21, o governo do presidente Jair Bolsonaro anunciou a criação do Programa Casa Verde e Amarela (PCVEA), que alterou a política pública em forma (desenho) e em conteúdo (objetivos). O novo programa habitacional não contempla o estrato de habitação de interesse social, composto pela população de menor renda, implicando, portanto, no fim de uma intervenção estatal que abarcou de forma pioneira a principal parcela do déficit habitacional brasileiro - mais de 1 milhão e novecentas mil habitações foram contratadas para essa categoria pelo PMCMV (Brasil, 2021).

Do ponto de vista acadêmico, o fim do PMCMV possibilita, por outro lado, a investigação sobre as características do processo político que o criou, desenvolveu e esteve vinculado à sua extinção. A importância assumida pelo Programa amplifica a relevância de análises que discutam a multidimensionalidade do seu processo político, composto por atividades sobrepostas, aprendizados incrementais e por barreiras contornadas ao longo de sua operação. Assim, ao considerar a pertinência do tema e de trabalhos que sistematizem o processo descrito, o objetivo deste artigo foi investigar o processo de desenvolvimento (*policy process*) do “Minha Casa, Minha Vida” tendo em vista a sua criação, consolidação e extinção.

Uma política pública pode ser compreendida sob diversos enfoques e examinada conforme variáveis particulares. Nesta pesquisa, o PMCMV é entendido a partir de uma série de escolhas e atividades políticas as quais engendram um conjunto de processos político-administrativos para colocá-las em

prática (Dye, 2010). Para analisar tal objeto, optou-se pelo emprego do modelo processual, que apresenta a abordagem do *Policy Cycle* (Ciclo de Políticas Públicas) como forma de orientar a análise heurística do processo de políticas públicas do PMCMV (Howlett et al., 2013).

Bem-sucedido como estrutura básica para estudos de política, tal modelo recebeu diversas críticas, entretanto, tornou-se ponto de partida para uma série de tipologias do processo político (Dye, 2010). Em função da variedade de nomenclaturas existentes, o esquema de visualização e de interpretação utilizado nesta pesquisa adotou as seguintes etapas interdependentes: formação de agenda; formulação; implementação; avaliação e extinção. É importante ressaltar que, empiricamente, o *policy process* não se compõe de fases sistemáticas e lineares (Lindblom, 1959; 1979; 1981). O emprego da perspectiva cíclica se deu, todavia, por permitir decompor o complexo processo do PMCMV, revestindo a escolha de um caráter instrumental e didático para atender a finalidade deste trabalho.

Ao apropriar-se de um enfoque teórico-descritivo da análise de políticas públicas (*policy studies*), considerou-se o Programa como resultante de uma dinâmica que requer a articulação de atores que ocupam a cena política (estatais ou não), bem como o estabelecimento de regras que orientam a conduta dos agentes e, que sob esse contexto, ocorre o compartilhamento de recursos específicos (Subirats et al., 2008). Com isso, a partir da visão processual, delinea-se, heurísticamente, que o PMCMV surgiu da percepção e da apropriação de um problema socialmente construído, o qual, para a sua resolução, foi formulado um corpo de diretrizes legais que conformam ações e recursos para a implementação.

Como contribuições teórico-analíticas, esta pesquisa desagrega em subprocessos o *policy making* de um dos principais programas públicos recentes do país, o que permitiu compreendê-lo em sua especificidade, evolução e contexto. Isso possibilita reforçar a utilidade do modelo processual, organizar uma série de dados e informações produzidas sobre o Programa, além de lançar luzes para um dos momentos mais críticos e pouco evidenciado nos estudos de políticas públicas: a extinção (Souza & Sechi, 2015; Pontón et al., 2021).

Por fim, em relação às estratégias metodológicas, este estudo se caracteriza como teórico-empírico, descritivo e de abordagem mista. Os dados foram coletados a partir do levantamento bibliográfico e documental, compreendendo o período entre março de 2009 a janeiro de 2021. A síntese das fontes mobilizadas está no Quadro 1.

Em termos bibliográficos, o conhecimento produzido sobre o Programa se encontra divulgado sob diversos formatos. Os relatórios técnicos e as auditorias realizadas por órgãos governamentais de controle foram acessados nos portais do Tribunal de Contas da União, do Senado Federal e da Controladoria Geral da União. A seleção dos artigos científicos publicados em periódicos, das teses e das dissertações teve como base as revisões sistemáticas de Kowaltowski et al. (2018) e de Moreira et al. (2021), que apontaram importantes textos sobre a temática. Adicionalmente, teve-se como fonte as coletâneas produzidas pelo Observatório das Metrôpoles e os textos de discussão divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Já em relação aos documentos, utilizou-se das legislações e demais normativos que institucionalizaram e orientaram a execução do Programa, disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelos Ministérios das Cidades (MCidades) e do Desenvolvimento Regional (MDR), identificados em seus respectivos portais eletrônicos. Complementarmente, foi realizado um pedido de acesso à informação ao MDR para levantamento de dados quantitativos

Quadro 1 - Síntese metodológica: levantamento bibliográfico e documental sobre o PMCMV

Tipo	Fonte
Relatórios técnicos, auditorias, dados oficiais e legislações	Brasil (2009; 2014; 2016; 2017; 2020; 2021).
Artigos científicos	Alvarenga & Reschilian (2018); Bonduki (2008); Cunha & Silva (2018); Euclides et al. (2022); Gonçalves Jr. et al. (2014); Klintowitz (2016); Kowaltowski et al. (2018); Lavalle et al. (2019); Moreira & Silveira (2015); Moreira et al. (2021); Moreira et al. (2017); Moreira et al. (2018); Quirino et al. (2015); Ramos & Noia (2016); Rodrigues & Moreira (2016); Rolnik et al. (2015); Souza & Mello (2018); Théry (2017).
Teses e dissertações	Euclides (2018); Fix (2011); Leonardo (2017); Moreira (2016); Viana (2017).
Coletâneas	Amore et al. (2015); Cardoso (2013); Lago (2012).
Texto de discussão	Balbim, Krause & Lima Neto (2015).
Notícias	Bonduki & Rossetto (2009); Brasil (2009b); Câmara dos Deputados (2021); Oscar (2010); Rolnik (2021).

Fonte: elaborado pelos autores.

sobre a execução operacional (unidades habitacionais contratadas) e financeira (montante investido) do Programa em todo o território nacional, no período 2009-2021. Ademais, foram consultadas reportagens jornalísticas divulgadas em meio eletrônico, com o intuito de ampliar as comunicações disponibilizadas sobre a intervenção.

Para a análise dos dados, procedeu-se ao exame dos textos e a sua interpretação e organização conforme as etapas delineadas como representativas do processo político do PMCMV. Ressaltamos que foi a compreensão teórica sobre cada fase estudada que forneceu os subsídios para extrair as informações necessárias dispersas pelas variadas fontes da pesquisa e, com isso, formar o mosaico que permitiu a visualização ampliada da trajetória do Programa.

É pertinente informar, ainda, que a conjugação de levantamento bibliográfico e da pesquisa documental é muito comum nos estudos sobre as políticas públicas, a exemplo de Macedo et al. (2016).

Nas próximas seções analisa-se as etapas de formação de agenda; formulação; implementação; avaliação e extinção, tecendo-se, ao final, considerações gerais sobre achados da pesquisa.

II. Formação da Agenda: quando um antigo problema é reenquadrado como oportunidade

A formação da agenda refere-se ao processo pelo qual constelações de interesses disputam espaço em diferentes níveis e arenas políticas para que sejam apreciados determinados problemas e soluções públicas que são social e discursivamente construídas (Birkland, 2017; Zittoun, 2021). Em geral, os problemas reconhecidos pelos agentes políticos como legítimos e aptos à intervenção passam a integrar a agenda governamental evoluindo conforme a especificação de alternativas à questão pública; a escolha dentre as possibilidades; e a implementação dessa decisão (Kingdon, 2011). Três mecanismos básicos influenciam a percepção quanto aos problemas: (i) indicadores; (ii) eventos, crises e símbolos; (iii) e o *feedback* das ações governamentais (Kingdon, 2011).

A despeito de possíveis mecanismos compartilhados, o processo de formação de agenda é variável conforme as diferentes áreas de políticas públicas (*pol-*

icy domains), que podem ser mais ou menos permeáveis (Baumgartner & Jones, 1991). Essas diferenças são explicadas pela configuração dos subsistemas que se formam em torno de cada *policy domain*, nos quais atores com maiores recursos posicionais e simbólicos tendem a dificultar o acesso de novos entrantes e demandas (Baumgartner & Jones, 1991). A operação das políticas públicas tende a privilegiar a apreciação dos interesses dos grupos que já se encontram representados político-institucionalmente (*policy monopoly*) ao mesmo tempo que limita o leque de possibilidades de mudança por meio de mecanismos de *lock-in* e *path dependence* (Pierson, 2015).

Não obstante a tendência à continuidade, as conjunturas político-sociais se alteram conforme mudanças nas coalizões de governo, pela presença de conjunturas críticas (*critical junctures*), por crises e demandas político-econômicas, e pela própria ação de atores desafiantes que buscam a apreciação de seus interesses (Mahoney & Thellen, 2010; Birkland, 2017). Assim, abrem-se janelas de oportunidade para realização de mudanças institucionais nos diferentes domínios de políticas que quebram a possível propensão à estabilidade institucional (Mahoney & Thellen, 2010; Pierson, 2015).

É situado nesse jogo político-institucional composto por rodadas dependentes e múltiplas que se deve reinserir os atores, interesses, ideias e recursos que deram substância à criação do Programa. Como destacado, o PMCMV situa-se no *policy domain* da política habitacional, o qual, com a extinção do BNH em 1986, passou por um período de duas décadas sem intervenções públicas diretas para a habitação social (Amore, 2015). Em uma época marcada por reformas no aparelho do Estado e pela privatização de setores centrais da economia, a política habitacional foi relegada ao segundo plano e o protagonismo foi das políticas públicas em nível estadual e municipal (Bonduki, 2008). No Congresso Nacional, importantes marcos legais, como projetos de Lei de Iniciativa Popular para habitação social, prosseguiram sendo desconsiderados (Lago, 2012). Nesse sentido, havia um cenário no qual a agenda política centrava-se na realização de reformas fiscais para adequar a legislação federal à nova função do Estado: a de regulador de atividades econômicas.

É somente a partir da mudança na conjuntura política do país que esse macrocenário, que caracteriza a década de 1990, começou a se alterar (Bonduki, 2008). A partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, iniciou-se a transição gradual de políticas econômicas de espectro neoliberal para a retomada do investimento público em setores da economia considerados estratégicos (Klintowitz, 2016). Essa mudança na coalizão eleita e na direção governamental é acompanhada de uma alteração na conjuntura global da economia, na qual o *boom* das *commodities* possibilitou ao Estado brasileiro uma maior margem orçamentária para o empenho de gastos públicos. Portanto, aliado a um novo paradigma de governo (de Estado indutor do desenvolvimento), tem-se a maior capacidade fiscal da União.

Os anos 2000 são marcados pela maior preocupação do governo federal quanto à produção habitacional no país, em que foram aprovados diversos marcos legais que forneceram suporte à construção de novas políticas e programas habitacionais (Bonduki, 2008). Dentre eles, destacamos a criação do Ministério das Cidades (2003); a realização das Conferências Nacionais das Cidades; a formulação do Programa de Regularização Fundiária (2003); a criação do Conselho das Cidades e da Política Nacional de Habitação (ambos em 2004); e a aprovação da Lei nº 11.124, em 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - fruto de um projeto de lei de iniciativa popular que havia sido proposto em 1991, e encontrava-se paralisado no Congresso Nacional (Lago, 2012).

Nesse período de retomada do papel desenvolvimentista do Estado e da construção de um arcabouço para as políticas habitacionais no país, o mundo vivenciou, em 2008, a crise financeira internacional (crise dos *Subprimes*) e, em meio aos seus graves efeitos econômicos, é aberta uma janela de oportunidade para as políticas do setor habitacional (Lago, 2012; Cardoso, 2013; Amore, 2015). Em discurso proferido em março de 2009, durante o lançamento do Plano Habitacional, o então presidente Lula descreveu a criação do PMCMV como instrumento criado para atender à promoção pública habitacional, mas, sobretudo, para agir como instrumento anticíclico para a crise (Brasil, 2009b, p. 3).

[...] é um programa quase que emergencial, como resposta de um lado para cumprir um enfrentamento à crise econômica mundial, resolver parte dos problemas da moradia de alguns brasileiros e, ao mesmo tempo, fazer com que a gente gere muitos empregos, [...] renda e [...] uma movimentação maior na economia brasileira. Todo mundo sabe que esse é o objetivo [...]. Me falaram em 200 mil casas, eu falei: não, nós precisamos pensar maior. Pensou-se em 500 mil casas. E eu falei para a Dilma: você diga para o ministro Guido Mantega que não são nem 200, nem 500, serão 1 milhão de casas. É um desafio (Brasil, 2009b, p. 3).

O foco no incremento de estoque habitacional (construção de novas moradias), expresso no discurso destacado, é reafirmado no marco legal de origem do PMCMV: um dos principais objetivos é a construção de novas unidades habitacionais (UHs) (Moreira & Silveira, 2015). Sob orientação de sua metafísica, que estava no centro da divulgação pública, o governo estipulou a construção de 1 milhão de novas moradias - das quais 40% seriam destinadas à faixa de interesse social. Essa faixa contava com subsídio governamental, a fundo perdido, de até 95% do valor, algo inédito no país (Lago, 2012).

Outro importante exemplo dos aspectos motivadores e dos interesses em torno da etapa de agenda do Programa pode ser observado na fala do empresário Rubens Menin, dono da construtora MRV, ao relatar os bastidores de uma reunião que participou a respeito da criação do PMCMV, em dezembro de 2008 (Uma máquina de construir casas, 2010).

“A Dilma está no telefone e quer falar com o senhor”, avisou a secretária. Era a Rousseff, convidando-o para uma reunião em Brasília. Além dele, outros seis empresários da construção se sentaram à mesa para discutir o programa. O plano chegou meio torto: as construtoras teriam participação secundária e dependeriam das terras do poder público para construir. As empresas ajudaram a reformular o programa. “No dia do anúncio, fomos morrendo de medo para Brasília. Não sabíamos o que nos esperava”, lembra Menin. “Acabou saindo melhor do que a encomenda”. Todas as propostas das construtoras foram aceitas e o governo ainda decidiu subsidiar parte dos imóveis.

O papel central assumido pelas construtoras na operação do Programa é explicitado no relato do presidente da MRV, empresa que mais construiu habitações no PMCMV. Em função de sua ênfase econômica, o MCidades foi posto de lado na concepção inicial do PMCMV (Klintowitz, 2016). Apesar disso, a decisão por destinar percentuais maiores para a população de baixa renda e o estabelecimento de metas com base nos déficits habitacionais de cada estado foram demandas do MCidades (Klintowitz, 2016; Lago, 2012). Assim, o Programa assumiu aspectos pioneiros na intervenção pública habitacional no país: contemplar grupos sociais historicamente marginalizados - não obstante estar sob um arranjo que privilegia especialmente as construtoras (Cardoso, 2013).

A motivação anticíclica do Programa, o seu objetivo de fomento à cadeia da construção civil, o financiamento público com altos valores empenhados, parte a fundo perdido, e a destinação pioneira de habitações para grupos marginalizados (Bonduki & Rossetto, 2009) são, assim, dimensões da gênese do

PMCMV que moldaram toda a continuidade de seu processo político. Essas escolhas públicas só podem ser compreendidas se contextualizadas temporal e espacialmente as coalizões dirigentes, suas ideias, bem como a conjuntura político-econômica de advento do Programa. Essa combinação particular de elementos configuram o caldo de cultura no qual o Programa se constitui. Klintowitz (2016, p. 165) sintetiza esse conjunto de especificidades sob a expressão de “por que o MCMV só poderia ter sido criado em um governo do PT”.

III. Formulação do Programa: um desenho em constante alteração

O estágio da formulação de políticas públicas representa, em termos ideais, o momento em que as soluções e as alternativas para o tema que adentrou a agenda passam a ser (re)pensadas, “etapa fundamental da criação de políticas públicas” (Wu et al., 2014, p. 74). Nesses termos, formular consiste em tarefas como elaborar, criar, ajustar, escrever e redigir os instrumentos e os processos que irão institucionalizar a política pública (Subirats et al., 2008), constituindo-se em um processo inerentemente político, a despeito de ser realizado também por burocratas (Zittoun, 2014; Capella, 2018).

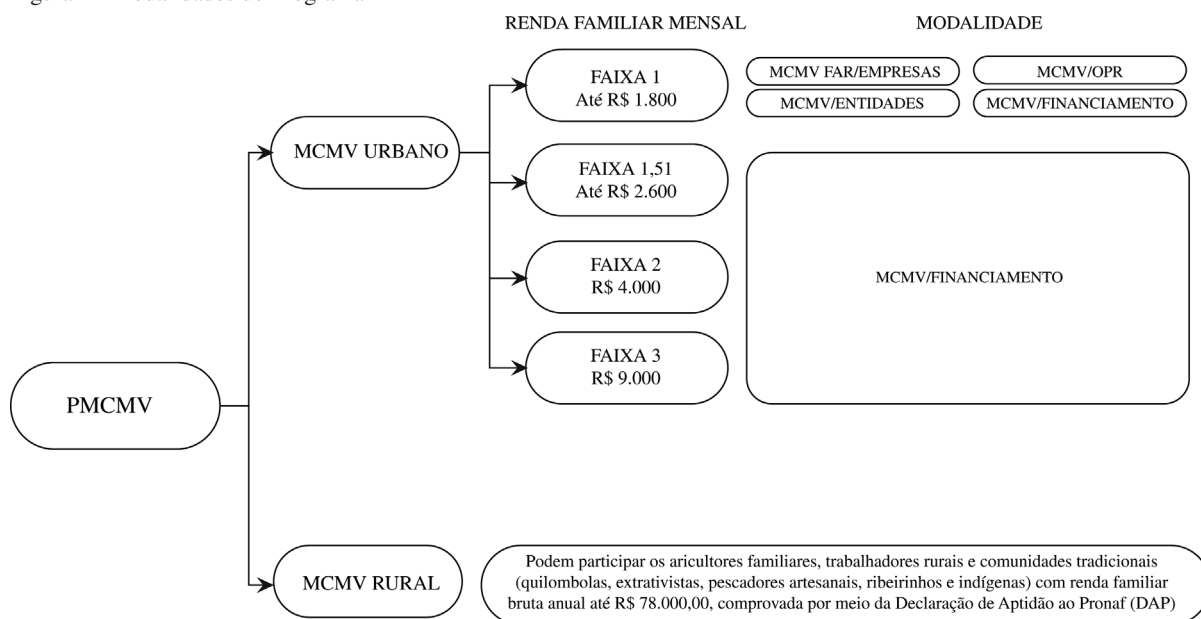
A formulação é igualmente um subprocesso vivo que depende da conjugação entre ambiente institucional e dos constrangimentos político-econômicos, das características dos atores presentes no subsistema, suas ideias e interesses, em que esses elementos se encontram aninhados, isto é, se influenciam mutuamente na realidade de uma política pública (Howlett et al., 2013; Zittoun et al., 2021). A formulação ocorre durante todo o período de existência do PMCMV, estabelecendo-se, inicialmente, a partir de um arcabouço institucional herdado em um processo que evolui continuamente. Por trás da ideia de (re)construção institucional encontra-se a noção de incrementalismo, em que mesmo políticas públicas pioneiras, como o PMCMV, não são criadas sob um vácuo socioinstitucional de expertise (Lindblom, 1959; 1979; 1981).

O desenho de política (*policy design*) que estabelece formalmente o PMCMV foi criado a partir da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009 que foi convertida na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Conforme o marco legal do Programa, a sua finalidade é “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (Brasil, 2009). Para atender a esta finalidade, o PMCMV foi redesenhado ao longo de sua execução e a comprovação disso são as inúmeras modificações que sofreu: a referida lei foi regulamentada por sete decretos: nº 6.819 e 6.922, em 2009; nº 7.161, em 2010; nº 7.499 de 2011; nº 7.795 e 7.825, em 2012; nº 8.764, em 2016. Além disso, foi alterada 22 vezes: 14 delas por outras leis e 08 por meio de medidas provisórias.

Apesar das variações de nomenclaturas, pode-se depreender que o Programa foi segmentado em duas grandes vertentes: o Minha Casa Minha Vida Urbano (anteriormente denominado Programa Nacional de Habitação Urbana) e o Minha Casa Minha Vida Rural (outrora Programa Nacional de Habitação Rural). Nelas, há diversas modalidades que beneficiam as famílias de acordo com a sua faixa de renda (Figura 1).

O MCMV urbano possui quatro modalidades: o MCMV/Financiamento; o MCMV Empresas (municípios com população superior a 50 mil habitantes); o MCMV Entidades (para famílias associadas a entidades organizadoras) e o MCMV Oferta Pública (municípios com população inferior a 50 mil habitantes). Já o MCMV rural, em modalidade única, destina-se à produção ou aquisição de um único imóvel para beneficiários enquadrados agricultores familiares,

Figura 1 - Modalidades do Programa



Fonte: Brasil (2021).

trabalhadores rurais ou oriundos de comunidades tradicionais (quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas).

Formulado para atuar de forma descentralizada, o PMCMV foi desenhado para operar baseado em uma rede diversificada de atores, com destaque, em linhas gerais, para: (i) o MCidades e o MDR, que foram os agentes gestores do Programa entre 2009-2018 e 2019-2020; (ii) a CEF, que assume duplo papel (agente gestor dos fundos de financiamento e operadora do Programa); (iii) as Instituições Financeiras Oficiais Federais, como agentes executores do Programa; (iv) o Distrito Federal, Estados e Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta que, ao aderirem ao Programa, assumem diversas responsabilidades; (v) as empresas da construção civil interessadas em participar e que devem apresentar e executar os projetos aprovados; (vi) as Entidades Organizacionais (cooperativas e associações, por exemplo), que representam as famílias organizadas de forma associativa e que são habilitadas para produzirem moradias; e (vii) os beneficiários da intervenção.

De modo geral, a evolução dos normativos do arranjo instituído mostra-se como resultado das aprendizagens incrementais ocorridas durante a operação do Programa e dos constrangimentos do contexto político (Lago, 2012; Cardoso, 2013). Do ponto de vista da aprendizagem, as normas tiveram avanços relevantes conforme o amadurecimento do PMCMV, a saber: o aprimoramento das especificações mínimas para a produção das UHs; a inserção de critérios para determinar os valores monetários mínimos e máximos de aquisição das moradias; a ampliação da possibilidade de requalificação de imóveis; e a reserva de uma parcela específica do montante aplicado nos conjuntos para o provimento de equipamentos públicos ao entorno dos empreendimentos habitacionais (Moreira, 2016).

Outro exemplo importante de aprimoramento das regras refere-se ao Trabalho Social, ação que deveria ocorrer antes, durante e após a execução das obras, e tem como principal objetivo fomentar a sociabilidade entre os novos membros do empreendimento habitacional. Estudos pontuam a potencialidade do instrumento, embora a sua execução tenha sido considerada, por diversas vezes,

insatisfatória (Paz et al., 2015). Essa ação, exclusiva da Faixa 1, foi ampliada e novos objetivos foram incorporados com o passar dos anos, sendo destacados o incentivo à participação social dos beneficiários e a formação de lideranças capacitadas para representação dos moradores em arenas locais de deliberação (Paz et al., 2015). Ademais, passou-se a destinar uma parcela do investimento total para execução do trabalho, correspondente a uma quota do valor de aquisição da unidade habitacional. Essas regras não existiam no início do Programa e foram formuladas ao passo que as ações eram executadas (Moreira, 2016).

Do ponto de vista dos constrangimentos do contexto político, há o exemplo da criação da Faixa 1,5, em 2016. Para suprir o esvaziamento da Faixa 1, o governo Temer, de espectro ortodoxo economicamente, criou uma faixa intermediária de renda para os beneficiários: a 1,5. A introdução da nova faixa sinaliza a continuidade das alterações tanto de conteúdo quanto de público do Programa que se iniciaram após as restrições fiscais orçamentárias ocorridas a partir de 2014. Embora desenhada para atender rendas familiares menores do que a Faixa 2, sob a Faixa 1,5 permanece a exigência da empregabilidade formal, o que marginaliza a maior parte do grupo que compõe o déficit habitacional (Fix, 2011).

IV. A implementação do Programa: o aprendizado gerado entre a materialização da política pública com o seu ambiente

A implementação corresponde ao processo político-administrativo que busca operacionalizar as regras e os procedimentos oriundos da base normativa estatal. Em geral, esse estágio se caracteriza por uma diversificada rede de agentes que podem incluir estatais e não estatais (Howlett et al., 2013). A pluralidade de participantes atrelada à fragmentação de recursos e à ambiguidade de atribuições e objetivos das políticas públicas faz com que a implementação seja um processo intrinsecamente interativo, contextual, conflituoso e contingente (Pressman & Wildavisky, 1973; Lipsky, 2010; Lascoumes & Le Gales, 2012), sendo marcado por “envolver elementos de todas as ‘fases’ anteriores da criação de políticas públicas, bem como todas as incertezas e contingências que eles possam acarretar” (Wu et al., 2014, p. 98).

Até a década de 1980, a implementação era vista como um processo prescritivo que deveria ser habilmente controlado para obter melhores resultados públicos. Com o amadurecimento das pesquisas e a abertura da caixa preta dos “acidentes de percurso” (Pressman & Wildavisky, 1973) passou-se a compreender esse processo como: ambíguo e conflituoso (Matland, 1995); influenciado por dimensões de aprendizagem (Majone & Wildavisky, 1979); produto das interações e discricionariedade da burocracia² (Lipsky, 2010); moldado pelas disputas políticas e de atribuição de responsabilidades (Hood, 2011) e por estruturas de representações cognitivas (Lascoumes & Le Gales, 2012). Neste trabalho, tendo em vista o pioneirismo e a complexidade exigida para execução do PMCMV, optamos por destacar aspectos da aprendizagem quanto à operacionalização do Programa no qual dimensões de coordenação e encaixe são fundamentais.

Contudo, recuperando os argumentos de Majone e Wildavsky (1979), importa salientar que processos de aprendizagem não se iniciam somente quando um programa público é gerado. A aprendizagem decorre também de processos anteriores de políticas nos quais normas, organizações e práticas apropriam e refletem experiências passadas. Nesse sentido, embora o processo de implementação do PMCMV tenha se iniciado em 2009, sua operacionalização vincula-se a experiências anteriores dos agentes responsáveis por sua execução - como a CEF, atores públicos locais e da sociedade civil (Euclides,

² Os diferentes sentidos do conceito de burocracia (razão, organização, ator e disfunção) são apresentados em Lotta e Euclides (2020). Neste estudo, utilizamos burocracia no sentido de ator.

2018; Euclides et al., 2022). Em paralelo às experiências dos agentes, estudos evidenciam como diferentes trajetórias e desenvolvimentos institucionais em nível municipal influenciam igualmente na apropriação e execução do PMCMV (Lavalle et al., 2019).

É, portanto, nesse cenário de experiências acumuladas e heterogêneas que se situa o processo de implementação do PMCMV. Adaptando o conceito de Skocpol (1992), a evolução da coordenação entre atores pode ser vista como um processo de encaixe (*fit*) entre agentes e instituições, que pode se desenvolver ao longo da operação de políticas públicas. Tal ajustamento foi observado no trabalho de Euclides (2018), que sinaliza três fluxos para entender o crescimento do MCMV Entidades entre 2009-2012, são eles: o aumento de recursos liberados pelo governo federal; o aprimoramento dos normativos do Programa; e a curva de aprendizagem acumulada pelas gerências de habitação da CEF. Esses elementos, responsáveis por amplificar o encaixe entre normas e atores, ocorreram tanto em nível federal do processo de implementação quanto em seu nível local e, igualmente, nas diversas modalidades do PMCMV (Leonardo, 2017; Viana, 2017; Euclides, 2018; Euclides et al., 2022), o que pode explicar o aumento anual no número de contratações de habitações ao longo dos anos iniciais da política (Moreira et al., 2017).

No nível federal, há evidências que o componente “pessoal-relacional” foi um dos elementos responsáveis por superar as estruturas e procedimentos que “travavam” a contratação de projetos habitacionais na modalidade Entidades (Viana, 2017). Em razão da natureza difusa das organizações participantes da política pública, burocratas de médio escalão - ocupantes de cargos gerenciais nas diferentes organizações -, com frequência “mobilizam contatos pessoais - construídos ao longo de trajetórias profissionais-pessoais (...) a fim de superar determinadas resistências à modalidade, as quais, caso seguissem o fluxo normal, seriam muito difíceis de remover” (Viana, 2017, p. 41).

No nível local, estudos como os de Leonardo (2017) e Euclides (2018) pontuaram a aprendizagem de atores da CEF e das prefeituras ao longo da operação do PMCMV como relevantes para entender a sua implementação. Contudo, importantes barreiras foram evidenciadas, como a existência de incentivos contraditórios em seu principal operador: a CEF. A agência da CEF, por exemplo, assume papel importante na implementação, mas os burocratas não possuem incentivos para tratar do Programa, sendo avaliados por indicadores quanto ao desempenho mercadológico do banco (Euclides, 2018). Assim, estudos pontuam como a aprendizagem estocada pelo órgão veio, muitas vezes, das experiências acumuladas individualmente pelo próprio corpo técnico, de maneira informal (Euclides, 2018). Essa falta de incentivo ocorre apesar da necessidade de conhecimento prévio pelos burocratas da complexidade do Programa.

De modo geral, a despeito dos processos de aprendizagem (Majone & Wildavisky, 1979) e de encaixe (Skocpol, 1992), as pesquisas sobre implementação mostram como problemas de coordenação tornaram a execução do PMCMV um processo ainda mais dependente do esforço de diferentes atores (Viana, 2017; Moreira et al., 2018; Euclides et al., 2022) e da trajetória das instituições locais (Lavalle et al., 2019) no intuito de superar barreiras e de produzir melhores resultados para a política pública. Evidenciou-se, além disso, como a fragilidade dos institutos estatais que buscam alinhar e capacitar burocratas amplifica a dimensão contingencial de um processo que é, naturalmente, sensível às condições contextuais, tornando a implementação do PMCMV ainda mais variável e incerta.

V. Avaliação: as inúmeras perspectivas sobre a intervenção e o problema

A avaliação de políticas públicas refere-se ao processo sistemático de estimativa, que pode ocorrer durante a análise de um problema público, quando as soluções são desenhadas e no decorrer da operação do programa (medindo os resultados e efeitos), contrastando estimativas a um conjunto de parâmetros explícitos ou implícitos (Weiss, 1998). Esse processo pode ser feito por diferentes atores políticos, possuindo influências igualmente distintas sobre a política pública (Wu et al., 2014).

Os critérios escolhidos (eficiência, eficácia, efetividade) e os respectivos indicadores são definidos com base em uma simplificação do fenômeno e de forma intencional pelo agente, não existindo uma avaliação livre de interpretações normativas sobre a realidade e sobre como deveria operar uma política pública (Arretche, 1998). A avaliação se assemelha a um retrato no qual o ângulo é escolhido propositadamente pelo fotógrafo, o que irá refletir sua subjetividade e valores.

A avaliação é igualmente uma atividade contextual que se conforma ao *policy process* no qual está inserida. Há três tipos de avaliação: i) *ex-ante*, quando é feita antes da fase de implementação; ii) *in itinere* - também conhecida como avaliação formativa ou monitoramento - que ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos; e iii) *ex-post*, que ocorre posteriormente à implementação (Costa & Castanhar, 2003).

A avaliação é um subprocesso que estrutura o desenvolvimento de uma política pública, sendo seus *feedbacks* importantes fluxos que retroalimentam os programas conforme o encaixe das instituições e atores, bem como das ideias e dos interesses dos *policymakers*. De modo geral, as avaliações sobre o PMCMV discutiram aspectos multidimensionais tanto das contribuições quanto dos elementos que precisam ser melhorados - como os custos sociais sobre a cidade e sobre as famílias atendidas (Lago, 2012; Cardoso, 2013; Rolnik et al., 2015; Brasil, 2016; Moreira, 2016; Moreira et al., 2021).

Do ponto de vista socioeconômico, estudos demonstram que o PMCMV gerou emprego e renda a ponto de atenuar os efeitos locais da crise mundial de 2008 (Gonçalves Jr. et al., 2014; Brasil, 2020). Tais impactos econômicos, no entanto, resultaram de uma parceria público-privada que recebeu contínuas críticas, visto que os ganhos capturados por empreiteiras geraram uma série de problemas às cidades. De forma geral, ressalta-se o elevado volume de habitações entregues pelo Programa (Brasil, 2020); a importância do acesso à moradia e o impacto da casa própria na vida dos beneficiários (Moreira & Silveira, 2015); e a sua relevância para que famílias de baixa renda acessassem o direito à moradia (previsto na Constituição) (Ramos & Noia, 2016). Embora o Programa não tenha gerado um impacto significativo na redução do déficit habitacional, esse seria ainda maior se não fosse a política (Brasil, 2020).

No aspecto territorial, a construção de grandes conjuntos habitacionais sem o devido planejamento público produziu empreendimentos em regiões limítrofes das cidades, o que gerou o aumento de gastos com transporte dos beneficiários; a falta de acesso ao emprego, à equipamentos básicos de saúde e educação e outros serviços públicos; a segregação socioespacial e, portanto, o prejuízo ao direito à cidade que não foi acompanhado pelo direito à moradia promovido pelo Programa (Rolnik et al., 2015; Théry, 2017; Souza & Mello, 2018). Além disso, a qualidade dos produtos entregues pelo PMCMV foi avaliada e críticas às condições das casas e à desconsideração da estrutura familiar dos contemplados foram feitas, sendo as causas para esse resultado geralmente relacionadas à busca pela eficiência por parte das construtoras (Cunha, 2018). A falta

de transparência dos governos locais e das construtoras é outra crítica ao Programa (Alvarenga & Reschilian, 2018).

Esses problemas foram evidenciados especialmente nas construções da Faixa 1, justamente aquela que abarca os beneficiários mais vulneráveis. A prioridade governamental nessa Faixa foi o investimento na modalidade empreendida por construtoras (FAR/Empresas), com mais de 72% das unidades habitacionais contratadas até o ano de 2016 (Moreira et al., 2017). Ao mesmo tempo, pesquisas evidenciam como o conjunto normativo do Programa foi guiado, prioritariamente, para o incremento de estoque de unidades habitacionais, e desconsiderou outras estratégias previstas no Plano Nacional de Habitação (Moreira & Silveira, 2015). Essa estratégia confirma a repetição, pelo PMCMV, do modelo de política habitacional implementado pelo BNH há 40 anos (Azevedo, 1988; Amore, 2015).

Embora o PMCMV tenha sido uma política pública distributiva e reconhecida por trazer inovação social nas políticas públicas habitacionais (Quirino, 2015), algumas lógicas intrínsecas à sua execução foram mantidas ao longo da existência do Programa. Dentre elas, podemos citar: a financeirização da moradia com predominância dos interesses do mercado (Alvarenga & Reschilian, 2018); a massificação dos projetos, que desconsidera os diferentes arranjos familiares (Kowaltowski et al., 2018); a fragilidade dos instrumentos de indução federal, tornando a implementação do Programa muito dependente das capacidades dos atores locais (Lavalle et al., 2019); a desconsideração de outras estratégias de combate ao déficit habitacional, como a regulação do aluguel (Balbim et al., 2015); além da construção de habitações em desconexão com políticas reguladoras do uso do solo, como Planos Diretores (Moreira, 2016). Por outro lado, evidenciam-se elementos de refinamento da intervenção, em que mudanças ocorreram conforme a execução do Programa - a exemplo do aprimoramento do Trabalho Social e dos ajustes proporcionados às métricas das unidades habitacionais.

Pontua-se, ainda, que as críticas sobre a localização e a qualidade das construções para a Faixa 1 deveriam servir de base para redesenhos de maior abrangência na política pública, e não de elementos para a descontinuidade da estratégia como se observou nos últimos anos de sua execução e, especialmente, com a extinção formal do PMCMV em janeiro de 2021. Conforme noticiado no portal da Câmara dos Deputados (2021) “o novo programa habitacional vai substituir o Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009 no governo Lula”.

VI. Extinção: o fim da maior política pública habitacional brasileira

O processo de extinção de uma política pública (*policy termination*) é um tipo particular de mudança institucional que pode implicar em altos custos políticos para os tomadores de decisão, sendo, por consequência, uma decisão não usual de representantes públicos. Todavia, para diminuir tais custos, a extinção pode ocorrer de forma gradual, em que uma sucessão de decisões incrementais (Lindblom, 1959; 1979) vai, ao longo do tempo, esvaziando os recursos técnicos e financeiros que sustentam a diretriz pública (Souza & Secchi, 2015). Por outro lado, existe a possibilidade de a extinção ocorrer de forma repentina, quando a decisão autoritária ou politicamente hábil acaba, de forma inesperada, com a política pública (Souza & Secchi, 2015).

Howlett et al. (2013) consideram que a extinção ou descontinuação de políticas públicas podem ser categorizadas, em geral, a partir de dois tipos de transformações institucionais: a mudança política normal ou a mudança política atípica. O primeiro tipo refere-se às alterações de cunho mais simbólico nas políticas públicas, nas quais programas são apresentados como novos, mas, no

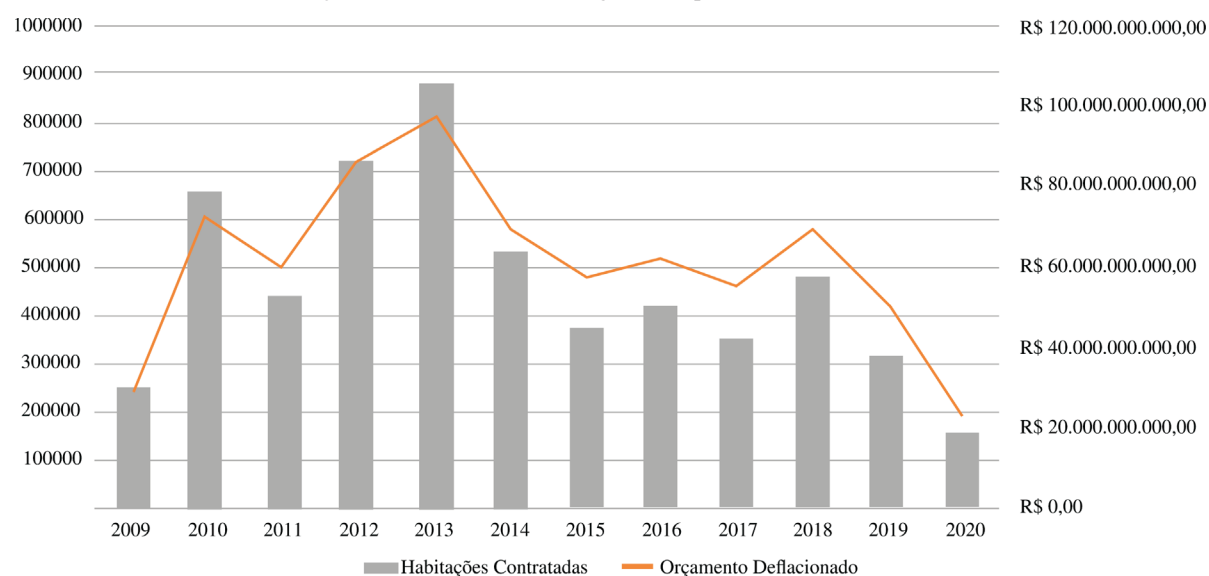
fundo, consiste apenas em variações daqueles já em curso. Os autores retomam o argumento dos neoinstitucionalistas históricos sobre a existência de forças e tendências que engendram a estabilidade e dificultam grandes mudanças institucionais nas políticas públicas, o que não impede, no entanto, como no segundo tipo de transformação, que nos deparemos com mudanças profundas nas substâncias do *policy-making* (Howlett et al., 2013). Um dos exemplos de “alterações atípicas” na extinção ocorre quando se termina uma intervenção mesmo que os problemas públicos que o motivaram continuem a ser relevantes.

Como forma de situar e interpretar o macro contexto de extinção do PMCMV, busca-se, inicialmente, fazer um resgate de seu orçamento e do número de unidades habitacionais contratadas ao longo dos onze anos de sua existência (Gráfico 1). Esses dados auxiliam a compreender em que medida a extinção foi fruto de escolhas mais próximas a uma mudança repentina ou a uma alteração incremental (Souza & Secchi, 2015).

A partir do Gráfico 1 notamos ao menos três tendências ao longo da existência do Programa: de 2009 a 2013; de 2014 a 2018; e 2019 e 2020. Na primeira delas, até 2013, há um substancial aumento no número de moradias contratadas e no orçamento correspondente. Em seus quatro primeiros anos, foi registrada uma média anual de 584 mil habitações contratadas, com orçamento previsto de R\$ 69 bilhões. Entre 2014 a 2018, 428 mil UHs foram contratadas anualmente (redução de 27%), ao custo de R\$ 62 bilhões. E, entre 2019 e 2020, fase de desmonte do Programa, 232 mil habitações foram em média acertadas sob a rubrica de R\$ 37 bilhões, o que representa uma diminuição média de 60% no número de UHs em relação ao período inicial do Programa. Embora sejam indicadores agregados, os dados evidenciam a diminuição da centralidade do PMCMV ao longo do tempo, o qual, por investir no incremento de estoque habitacional, tem altos custos orçamentários, o que o torna dependente da priorização política para sua execução.

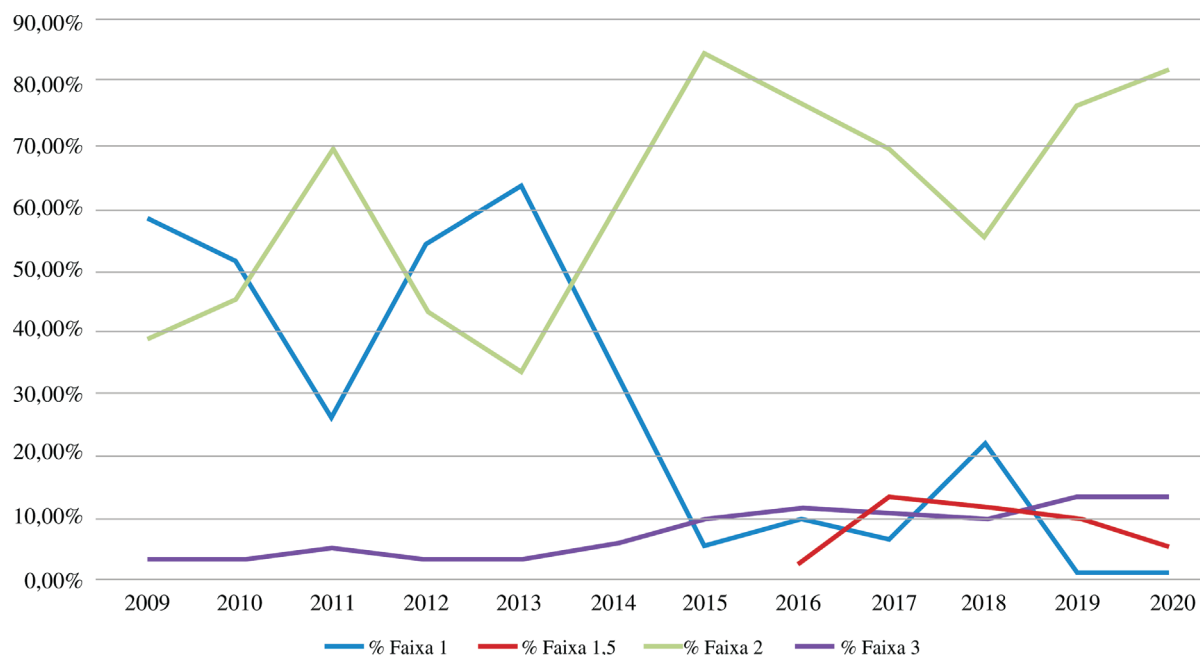
A variação dos produtos contratados e de seu orçamento oscilou também conforme as faixas do Programa, que possuem características e públicos distintos. O Gráfico 2 apresenta a variação percentual de unidades habitacionais contratadas por cada faixa do Programa.

Gráfico 1 - Número de UHs e orçamento deflacionado ao longo do tempo



Fonte: Brasil (2021).

Gráfico 2 - Percentual de UHs contratadas por Faixa do Programa



Fonte: Brasil (2021).

A desagregação por faixa exemplifica um importante processo ao longo da operação do PMCMV: o esvaziamento da categoria de interesse social, a Faixa 1, após 2013. Essa faixa chegou a representar mais de 60% das unidades contratadas em 2009 e 2013, e, por demandar o empenho de recursos do Tesouro Nacional e a fundo perdido, sua continuidade depende da capacidade fiscal do Estado e da priorização política.

Nota-se que a diminuição de unidades contratadas para a habitação de interesse social contrasta com o incremento do financiamento para habitações via FGTS, especialmente pela Faixa 2. O Programa inicia, a partir de 2013, um distanciamento do seu foco nas classes mais baixas. Percebe-se, assim, que o desmonte do PMCMV, especialmente em sua Faixa 1, foi um processo que ocorreu ao longo dos anos, sendo mais próximo de uma extinção com características incrementais do que abruptas (Souza & Secchi, 2015). Essa tendência de enfraquecimento é amplificada a partir de 2019, no governo de Jair Bolsonaro, tendo sua extinção formal consolidada em janeiro de 2021, após dois anos de mandato. A escolha política pelo desmonte do Programa é evidenciada por Rolnik (2021).

O veto de Jair Bolsonaro a recursos para a habitação no Orçamento de 2021 deve paralisar 200 mil obras de moradias populares da Faixa 1 do antigo Minha Casa Minha Vida. O corte de R\$ 1,5 bilhão do Fundo de Arrendamento Residencial, que financia as obras do programa habitacional voltadas às famílias de baixa renda, praticamente zerou seus recursos. Além da paralisação pelo Executivo do fornecimento de moradias populares em plena crise sanitária e econômica, o Legislativo ainda não aprovou o PL 1975, que impede despejos e remoções durante a pandemia.

Por outro lado, sob a perspectiva teórica a instituição do PCVEA permite evidenciar um fenômeno híbrido em relação às categorias de transformação institucional (típicas ou atípicas) apontadas por Howlett et al. (2013). O aspecto “guarda-chuva” do PMCMV, que abrange várias modalidades e linhas distintas de financiamento habitacional, faz com que, por um lado, a extinção seja uma

alteração institucional atípica, pois é extinta uma estratégia de intervenção - a Faixa 1 -, sem a criação de novas diretrizes estatais capazes de preencher esse vácuo institucional. Por outro lado, a continuidade de outras modalidades e fundos de financiamento do PMCMV (Faixas 1,5; 2 e 3), sob gestão agora do PCVEA, faz com que a extinção assuma contornos de transformação institucional de caráter típico. Isso porque a base do PCVEA se utiliza do arranjo e das categorias desenvolvidas ao longo da operação do PMCMV, sendo, desse modo, uma extinção mais retórica do que de fato.

Por fim, a literatura apresenta três principais fluxos de razões que podem ser acionadas, de forma combinadas ou não, numa explicação síntese do processo de extinção, são elas: motivos relacionados ao problema público; à solução escolhida; e/ou ao ambiente político-econômico (Souza & Sechi, 2015; Pontón et al., 2021). Essas categorias são sintetizadas e utilizadas no Quadro 2 para resumir a extinção do PMCMV e, em especial, de sua Faixa 1.

Quanto ao primeiro fluxo, as diferenças entre os programas revelam uma mudança no entendimento da origem do problema habitacional. O objetivo da Faixa 1 era a produção de moradias voltadas a grupos identificados como mais dependentes da intervenção pública, haja vista sua dificuldade em adquirir imóveis próprios devido às limitações diversas (como renda e trabalho informal). Por outro lado, do ponto de vista social, com a instituição PCVEA essa parcela de indivíduos vulneráveis retorna para uma condição de não problema (Dye, 2002) nas intervenções estatais para habitação. Ao limitar a política pública apenas à subsídios via FGTS, o PCVEA reproduz mecanismos de exclusão presentes anteriormente no BNH, beneficiando especialmente pessoas de renda média (Azevedo, 1988).

No segundo fluxo, tem-se, novamente, o caráter híbrido quanto aos aspectos da extinção do Programa. Por um lado, ao identificar a continuidade de parte do arranjo e das categorias criadas, depreende-se que houve substituição e incorporação, pois vários princípios do PMCMV foram absorvidos pelo PCVEA. Outro aspecto do fluxo da solução, diz respeito a quanto uma política pública é (in)eficaz. Nesse sentido, a Faixa 1 é vista, por vezes, como dispendiosa e insustentável, e que outras diretrizes, como o aluguel social, poderiam ser mais eficazes do que o financiamento a fundo perdido de habitações sociais.

Quadro 2 - Motivos e percepções para a extinção de uma política pública

Razões para extinção	Percepções
Relacionadas ao problema	<ul style="list-style-type: none"> • Problema solucionado ou agravado • Diminuição da atenção ao problema • Mudança na compreensão da natureza do problema
Relativas à solução	<ul style="list-style-type: none"> • Política pública ineficaz ou eficaz • Política pública com prazo expirado • Política pública substituída ou incorporada
Relacionadas ao ambiente político	<ul style="list-style-type: none"> • Pressão dos meios de comunicação e da opinião pública • Mudança na administração e no governo • Ideologia política • Questões financeiras • Eficiência organizacional

Fonte: Pontón et al. (2021).

Quanto ao último fluxo, o ambiente político, pode-se evidenciar a relevância da mudança na administração e do governo, da ideologia política, além de questões financeiras, sendo que essas últimas já se faziam presentes nas gestões passadas. A escolha política por sua extinção pode ser vista como uma estratégia de se descolar simbolicamente da imagem do PMCMV e do antigo governo que o criou, já que a moradia enquanto moeda eleitoral tem um peso considerável. Do ponto de vista das ideias, observa-se a mudança no papel do Estado enquanto agente meramente regulador do mercado (espectro economicamente ortodoxo, com tendências ultraliberais na economia), o que contribuiu para a ênfase na produção de habitação via mercado imobiliário. Não obstante, o advento do “Casa Verde e Amarela” permite evidenciar o fenômeno de construção institucional no qual políticas públicas são elaboradas incorporando, em maior ou menor grau, aspectos da trajetória das instituições que o antecedem (Skocpol, 1992; Pierson, 2015).

Assim, a despeito da extinção formal da política pública, e em especial de sua função particular de interesse social, parte de seu arranjo incrementalmente desenvolvido (Lindblom, 1981) encontra-se, hoje, como base do novo programa “Casa Verde e Amarela”: uma política pública formulada sob um novo cenário, habitado por conjunto diverso de atores, interesses e ideias.

VII. Considerações finais

Ao analisar as circunstâncias e ações ligadas à criação, ao desenvolvimento e à extinção do PMCMV, a pesquisa demonstra, empiricamente, como políticas públicas são produtos de processos políticos contextuais, incrementais, abertos e subjetivos. Embora os fenômenos sociais sejam sempre singulares em sua totalidade, há elementos teóricos e mecanismos que se repetem no decorrer das intervenções estatais, os quais este trabalho buscou evidenciar como contribuição para a literatura do campo de políticas públicas e, em específico, das políticas habitacionais.

Nesse sentido, o processo de políticas públicas deve ser analisado primeiramente retomando as especificidades de sua própria gênese, uma vez que instituições - neste caso o PMCMV - são fruto de decisões políticas congeladas no tempo. Embora resultado de escolhas circunstanciais, tal processo não ocorre sob um vácuo político, econômico e de regras. A criação de uma política pública, por conseguinte, está necessariamente imersa em contextos constrangidos pelas regras do jogo e pelas conjunturas político-econômicas, responsáveis por compor o cenário no qual ocorrem as disputas entre atores, interesses e ideias.

Sob essas considerações, pôde-se situar a criação do PMCMV, um arranjo institucional complexo criado em 2009 durante o governo do Partido dos Trabalhadores. Sua gênese foi pensada como um instrumento anticíclico à crise internacional, combinando o paradigma do Estado como indutor do desenvolvimento, visão quanto ao papel do Estado, à preocupação com grupos socialmente marginalizados, base programática do governo eleito. Embora com inúmeras contradições, o PMCMV possibilitou, pela primeira vez, acesso à moradia própria para milhões de brasileiros de baixa renda, os quais, historicamente, foram desconsiderados pelo planejamento público e pelas intervenções estatais.

Uma vez criadas, as políticas públicas se desenvolvem por meio da interação com o seu ambiente, evoluindo como um organismo vivo em contato com diversas formas de contingência. Esse processo possui caráter tanto incremental, com mudanças em escalas cotidianas de seu desenvolvimento, quanto em escalas mais abrangentes, sob constrangimentos das disputas políticas na qual se insere.

No desenrolar do PMCMV, a sua legislação geral foi alterada 22 vezes. Ocorreram mudanças institucionais, como Trabalho Social, que estiveram relacionadas à aprendizagem dos atores no decorrer do Programa. Nesse processo contextual, a intervenção atingiu o seu ápice de contratações em 2013, em que mais de 870 mil unidades foram acertadas sob a rubrica, deflacionada, de R\$ 97 bilhões. A partir de 2014, em um contexto já de pressão fiscal, tem-se o início de uma tendência de queda na centralidade do Programa, que resulta na desidratação da Faixa 1.

A diminuição de unidades contratadas para a habitação de interesse social contrasta, contudo, com o incremento do financiamento para habitações via FGTS, especialmente pela Faixa 2. Nesse momento, o programa inicia a diminuição do seu foco nas classes mais baixas, com decréscimo do financiamento das habitações a fundo perdido ao longo dos anos seguintes. A esse cenário soma-se a ascensão do governo ultraliberal economicamente de Jair Bolsonaro, que consolida o desmonte da Faixa 1 e, em janeiro de 2021 formaliza a extinção do PMCMV. Contudo, o substituto, o “Casa Verde Amarela”, permite observar como as instituições são criadas a partir de arranjos pré-existentes. O novo programa faz uso de todo o arcabouço instituído pelo PMCMV para financiamento via FGTS, adequando as ideias e interesses dos novos atores à materialidade socioinstitucional já existente.

O caso do PMCMV ilustra a possibilidade de um caráter híbrido da extinção de uma política pública, o que expande a noção de extinção trazida por Howlett et al. (2013). Além disso, para além de conclusões empíricas, a operação do Programa exemplifica como as diretrizes públicas se desenvolvem e se alteram ao longo de sua existência sendo condicionadas por conjunturas que conformam oportunidades e restrições para atores e ideias. Vistas erroneamente como etapas distintas e sequenciais, as fases do *policy process* são, na realidade, ações sobrepostas, que se retroalimentam conforme a execução de uma política pública. Nesse cenário, arranjos e objetivos são modificados, e devem ser compreendidos mais como disposições nas quais seus significados não são elementos intrínsecos à formulação, uma vez que agentes as reinterpretam, constrangidos pelo contexto, e as materializam conforme o desenrolar das interações.

Fillipe Maciel Euclides (fillipeeuclides@gmail.com) é Mestre em Administração pela UFV e doutorando em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP.

Vinicius de Souza Moreira (vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br) é Doutor em Administração pela UFV e professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da UNIFAL-MG, Campus Varginha.

Andreia de Fátima Hoelzle Martins (hmartins.andreia@gmail.com) é Doutora em Administração pela UFV e professora convocada da UEMG, Campus Passos.

Suely de Fátima Ramos Silveira (sramos@ufv.br) é Doutora em Economia Aplicada pela ESALq/Universidade de São Paulo e professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFV.

Referências

- Alvarenga, D. & Reschilian, P. (2018) Financeirização da moradia e segregação socioespacial: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 10(3), pp. 473-484. DOI: 10.1590/2175-3369.010.003.AO01
- Amore, C. (2015) “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: C. Amore, L. Shimbo & B. Rufino (orgs) *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 11-27.
- Arretche, M. (1998) Tendências no estudo sobre avaliação. In: E. Rico (org) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, pp. 29-39.
- Azevedo, S. (1988) Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, 22(4), pp. 107-119.

- Balbin, R., Krause, C. & Lima Neto, V. (2015) *Para além do Minha Casa Minha Vida: Uma política de habitação de interesse social?* [online] Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2116.pdf>. Acesso em 05 de mai. 2020.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (1991) Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), pp.1044-1074. DOI: 10.2307/2131866
- Birkland, T.A. (2017) Agenda setting in public policy. In: F. Fisher, G. Miller & M. Sidney (orgs) *Handbook of public policy analysis*. Boca Raton: Routledge, pp. 89-104.
- Bonduki, N. (2008) Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq.Urb*, 1, pp. 70-104.
- Bonduki, N.G. & Rossetto, R. (2009) Política e sistema nacional de habitação de interesse social. [online] São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/2010/aula02_politica_e_sistema_nacional_de_habitacao_plano_nacional_de_habitacao.pdf>. Acesso: 05 de mai. 2020.
- Capella, A. (2018) *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap.
- Cardoso, A. (2013) *O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Costa, F. & Castanhar, J. (2003) Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*. 37(5), pp. 969-992.
- Cunha, T. & Silva, M. (2018) Evidências de imprecisão nas políticas habitacionais brasileiras: o caso de São Paulo. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 10(1), pp.52-71. DOI: 10.1590/2175-3369.010.001.AO05
- Dye, T. (2002) *Understanding public policy*. 10ª Edição. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Dye, T. (2010) Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: F. Heidemann & J. Salm (orgs) *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Editora UnB, pp. 98-129.
- Euclides, F. (2018) *Análise da implementação do programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades sob a perspectiva da Policy Network*. Dissertação de Mestrado. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.
- Euclides, F., Silveira, S., Campos, A. & Tavares, B. (2022) Dinâmicas relacionais na implementação de políticas públicas: análise do programa Minha Casa, Minha Vida - entidades. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(1), pp. 1-20. DOI: 10.21118/apgs.v14i1.12113
- Fix, M. (2011) *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Gonçalves C., Dutra, L., Lopes, L. & Rodrigues, L. (2014) O impacto do programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto. *Ambiente Construído*, 14(1), pp. 177-189. DOI: 10.1590/S1678-86212014000100014
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2013) *Política pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Hood, C. (2011) *The blame game: spin, bureaucracy, and selfpreservation in government*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingdon, J. (2011) *Agendas, alternatives, and public policies*. Harlow: Pearson.
- Klintonowicz, D. (2016) Por que o programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? *Cadernos Metrópole*, 18(35), pp. 165-190. DOI: 10.1590/2236-9996.2016-3508
- Kowaltowski, D., Muianga, E., Granja, A., Moreira, D., Bernardini, S. & Castro, M. (2018) A critical analysis of research of a mass-housing programme. *Building Research & Information*, 47(6), pp. 716-733. DOI: 10.1080/09613218.2018.1458551
- Lago, L. (2012) *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Lascoumes, P. & Le Gales, P. (2012) *Sociologie de l'action publique*. 2ª edição. Paris: Armand-Colin.
- Lavelle, A., Rodrigues, M. & Guicheney, H. (2019) Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, 27(71), pp. 1-27. DOI: 10.1590/1678-987319277103
- Leonardo, V. (2017) *Do desenho nacional à dinâmica local: a implementação do programa Minha Casa Minha Vida em Maringá (PR)*. Tese de doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Lindblom, C.E. (1959) The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88. DOI: 10.2307/973677
- Lindblom, C.E. (1979) Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), pp. 517-526. DOI: 10.2307/976178
- Lindblom, C.E. (1981) *Processo de decisão política*. Brasília: Editora da UNB.
- Lipsky, M. (2010) *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: The Russel Sage Foundation.
- Lotta, G. & Euclides, F. (2020) Burocracia. In: A. Ortega & S. Silva (orgs) *Dicionário de conceitos políticos*. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, pp. 18-20.
- Macedo, A., Alcântara, V., Andrade, L. & Ferreira, P. (2016) O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no programa Mais Médicos. *Cadernos EBAPE*, 14, pp. 593-618. DOI: 10.1590/1679-395117188
- Mahoney, J. & Thellen, K. (2010) *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Majone, G. & Wildavsky, A. (1979) Implementation as evolution. In: H. Freeman (org) *Policy studies review annual*. Beverly Hills: Sage, pp. 103-117.
- Matland, R. (1995) Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), pp. 145-174.
- Moreira, V. (2016) *Avaliação dos resultados do programa “Minha Casa, Minha Vida” em Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.
- Moreira, V., Euclides, F. & Martins, A. (2021) Uma década de “Minha Casa, Minha Vida”: análise da produção científica sobre o programa. *Revista NAU Social*, 12(23), pp. 801-820. DOI: 10.9771/ns.v12i23.44851
- Moreira, V. & Silveira, S. (2015) Indicadores de desempenho do programa Minha Casa, Minha Vida: avaliação com base na satisfação dos beneficiários. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 20(66), pp. 94-117. DOI: 10.12660/cgpc.v20n66.41079
- Moreira, V., Silveira, S. & Euclides, F. (2017) “Minha casa, Minha vida” em números: quais conclusões podemos extrair? In: *IV Encontro Nacional de Administração Pública*. João Pessoa.
- Moreira, V., Silveira, S. & Euclides, F. (2018) Dinâmicas locais na implementação de políticas públicas: análise do programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(75), pp. 170-193. DOI: 10.12660/cgpc.v23n75.75955
- Paz, R., Arregui, C., Rodrigues, M. & Blanco, M. (2015) Trabalho social no programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo. In: C. Amore, L. Shimbo & B. Rufino (orgs) *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa, Minha Via em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 255-287.
- Pierson, P. (2015) Power and path dependence. In: J. Mahoney & K. Thelen (orgs) *Advances in comparative historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 123-146.
- Pontón, M., Emmendoerfer, M. & Silveira, S. (2021) El final de una política pública: análisis del ciclo político del proyecto destinos inductores para el desarrollo turístico regional (DIDTR) - Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 11(1), pp. 495-518. DOI: 10.5102/rbpp.v11i1.6704
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Quirino, B., Neto, R., Carvalho, R. & Goulart, I. (2015) Análise do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida nas perspectivas da inovação social e a evolução das políticas públicas. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 9(3), pp. 97-117. DOI: 10.24857/rgsa.v9i3.1031
- Ramos, J. & Noia, A. (2016) A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. *Desenvolvimento em Questão*, 14(33), pp. 65-105. DOI: 10.21527/2237-6453.2016.33.65-105
- Rodrigues, L.P.D. & Moreira, V.S. (2016) Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 8(2), pp.167-180. DOI: 10.1590/2175-3369.008.002.AO01
- Rolnik, R., Pereira, A., Moreira, F., Royer, L., Iacovini, R. & Nisida, V. (2015) O programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrópole*, 17(33), pp. 127-154. DOI: 10.1590/2236-9996.2015-3306
- Skocpol, T. (1992) *Protecting soldiers and mothers*. Cambridge: The Belknap Press.
- Souza, A. & Mello, M. (2018) Análise das obras do PAC (Eixo Minha Casa, Minha Vida) em Valparaíso de Goiás (GO): a produção de uma realidade integradora/segregadora. *Sociedade & Natureza*, 30(1), pp. 1-28. DOI: 10.14393/SN-v30n1-2018-1
- Souza, Y.H. & Secchi, L. (2015) Extinção de Políticas Públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 20(66), pp. 1-19. DOI: 10.12660/cgpc.v20n66.39619
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Théry, H. (2017) Novas paisagens urbanas do programa Minha Casa, Minha Vida. *Mercator*, 16(1), pp. 1-14. DOI: 10.4215/rm2017.e16002
- Viana, R. (2017) *Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília.
- Weiss, C. (1998) *Evaluation*. 2ª Edição. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. & Fritzen, S. (2014) *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: Enap.
- Zittoun, P. (2014) *The political process of policymaking - a pragmatic approach to public policy*. Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781137347664
- Zittoun, P., Fischer, F. & Zahariadis, N. (2021) *The political formulation of policy solutions: Arguments, Arenas, and Coalitions*. Bristol University Press. DOI: 10.2307/j.ctv1rnpjc5

Outras fontes

- Brasil. (2014) *Auditoria operacional programa Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm>>. Acesso em: 04 de jun. 2021.
- Brasil. (2016) *Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 65 Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR (PPA 2011/2015)*. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9141.pdf>>. Acesso em: 04 de jun. 2021.

- Brasil. (2009) Lei n. 11.977/2009. *Dispõe sobre o programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências*. Presidência da República, Casa Civil, Brasília.
- Brasil. (2009b) *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante lançamento do Plano Habitacional*. Presidência da República. Secretaria de Imprensa Brasília.
- Brasil. (2017) *Avaliação de políticas públicas: programa Minha Casa Minha Vida. Consultoria de orçamentos, fiscalização e controle; consultoria de orçamentos, fiscalização e controle*. Brasília/DF: Senado Federal.
- Brasil. (2020) *Relatório de avaliação. Programa Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>>. Acesso em: 04 de jun. 2021.
- Brasil. (2021) *Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR*. Protocolo 59016.000743/2021-96. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União.
- Brasil. (2021) Lei nº 14.118/21. *Institui o Programa Casa Verde e Amarela*. Presidência da República, Casa Civil, Brasília.

Artigos e Jornais

- Câmara dos Deputados. (2021) *Programa Casa Verde Amarela já está em vigor*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/721165-programa-casa-verde-e-amarela-ja-esta-em-vigor/>>. Acesso em: 06 jun. 2021.
- Uma máquina de construir casas. (2010) *Estadão*. São Paulo, 19 de abril. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uma-maquina-de-construir-casas,540169>>. Acesso em: 04 de jun. 2021.
- Rolnik, R. (2021) *A cidade é nossa com Raquel Rolnik #37: Bolsonaro zera verbas para habitação de baixa renda*. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 06 de jun. 2021.

The policy process of “Minha Casa, Minha Vida”: creation, development, and termination

Keywords: public policies, policy process, housing, housing policies, Minha Casa Minha Vida Program.

ABSTRACT Introduction: Created in March 2009, the *Minha Casa, Minha Vida* Program is considered the greatest housing policy in Brazilian history. In its eleven years of execution, the program has gone through four presidential terms and its execution organized in phases, modalities, and income brackets. Despite its importance, changes in the country’s fiscal, political and economic conditions resulted in the program’s gradual weakening, and in 2021 it was ended. The article investigates the development process (policy process) of *Minha Casa, Minha Vida* Program in its different stages: creation, consolidation and extinction. **Materials and Methods:** Scientific articles, technical reports and discussion texts about the program were analyzed, in addition to specific legislation and press news. Complementarily, an information access request was made to gather data regarding the program execution. Data collected span over March 2009 and January 2021. Items considered towards the documentations studying were: agenda setting, policy design, implementation, evaluation, and extinction. **Results:** We disaggregated the decision-making process of one of the main recent public programs in Brazil into sub-processes, which allowed us to understand it in its specificity, evolution, and context. The program was developed through interaction with its environment, evolving in a contingent way. This process was gradual, with changes of both operational and global scales, and was shaped by political disputes and constraints. The policy process was constrained by the rules of the game and by political-economic circumstances. These conjunctures shaped the scenario of disputes between actors, interests, and ideas. **Discussion:** The study empirically demonstrates the gradual development of public policies. Although extinct, *Minha Casa, Minha Vida* served as a structure to a new program, the “*Casa Verde e Amarela*”, which bases its institutional framework in categories created by its predecessor for higher-income beneficiaries, showing the continuous and interactive process of adjustment between actors, institutions, and ideas.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.