

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
Mestrado em Administração Pública

Talita Amaral Morado Nascimento

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O PROGRAMA MINHA CASA**  
**MINHA VIDA EM BELO HORIZONTE: percepções sobre o morar**

Belo Horizonte

2021

Talita Amaral Morado Nascimento

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O PROGRAMA MINHA CASA  
MINHA VIDA EM BELO HORIZONTE: percepções sobre o morar**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Flávia de Paula Duque Brasil

Área de concentração: Estado, instituições e gestão de políticas públicas.

Belo Horizonte

2021

Nascimento, Talita Amaral Morado.

N244h Habitação de interesse social e o programa Minha Casa Minha Vida em Belo Horizonte [manuscrito] : percepções sobre o morar / Talita Amaral Morado Nascimento. – 2021.

[17], 164 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

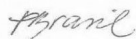
Bibliografia: f. 168-177

1. Habitação popular – Belo Horizonte (MG). 2. Política habitacional – Belo Horizonte (MG). 3. Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Belo Horizonte (MG). 4. Avaliação de políticas públicas – Belo Horizonte (MG). I. Brasil, Flávia de Paula Duque. II. Título.

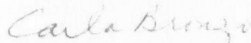
CDU 333.32(815.11)

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2019/2021

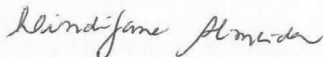
Aos vinte e quatro de setembro do ano de dois mil e vinte e um, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **"HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM BELO HORIZONTE: percepções sobre o morar."**, elaborada por **TALITA AMARAL MORADO NASCIMENTO**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutora **Flávia de Paula Duque Brasil (FJP) - Orientadora**, Doutora **Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN) - Avaliadora**, Doutora **Carla Bronzo Ladeira (FJP) - Avaliadora** e Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Professora Doutora **Flávia de Paula Duque Brasil (FJP) - Orientadora**



Professora Doutora **Carla Bronzo Ladeira (FJP) - Avaliadora**



Professora Doutora **Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN) - Avaliadora**



Professor Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Avaliador**

*Ao meu filho Francisco que preenche com amor e ilumina a minha vida.  
Ao Gustavo, meu companheiro dessa jornada, meu porto seguro.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço em especial à professora Flávia, orientadora extremamente competente, pela disponibilidade, atenção e auxílio na construção deste trabalho. Além de acreditar na minha proposta, sempre contribuiu com excelência para o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço ao meu companheiro Gustavo por todo carinho, pelas conversas, pelo apoio, pela compreensão que encheu este caminho com delicadezas. Sem você nada disso seria possível.

Ao meu filho Francisco, meu bebê sorriso, que me convida a olhar para o cotidiano com mais beleza, leveza e renova as minhas esperanças. Ser sua mãe é a experiência mais linda e a maior dádiva da minha vida.

Aos meus pais, Andréa e Adilson, por sempre me incentivarem com palavras positivas, me fazerem ter fé na vida e serem meus exemplos de coragem.

Aos meus sogros Sandra e José, às minhas cunhadas Carol e Cla, ao meu sobrinho Inácio, ao Mateus pela torcida e pelo apoio.

Aos amigos Ana Paula, Lívia, João Paulo, Marcos e Simone pela escuta, pela amizade e pelo carinho nessa caminhada.

Aos meus colegas de mestrado, pelos momentos compartilhados.

Aos professores do curso por serem tão dedicados em ajudar a construir o conhecimento dos outros.

Aos professores Carla Bronzo, Lindijane Almeida e Ricardo Carneiro por aceitarem o convite de avaliar este trabalho, com contribuições de muito valor.

Aos moradores dos Residenciais Hematita, Água Marinha e Granada por concederem as entrevistas e partilharem comigo as suas percepções sobre a experiência de morar nestes conjuntos.

Por fim, agradeço à Urbel, pela liberação para cursar o mestrado e por ser o espaço institucional que possibilita o meu contato com a política habitacional.

## RESUMO

O acesso à moradia digna, que não é uma realidade para grande parte dos brasileiros, constitui um problema social de grande magnitude no contexto do país, que historicamente não foi enfrentado a contento. No bojo das intervenções governamentais nessa linha, destaca-se o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, constituindo uma iniciativa de grande escala e envergadura no campo da política de habitação social, moldada no âmbito federal a partir de 2003. Considerando a concepção do programa e sua implementação no nível municipal, este trabalho focaliza Belo Horizonte e efetua uma avaliação qualitativa de pós ocupação, voltada para a identificação das percepções dos beneficiários sobre o programa. Busca-se compreender como os atendidos pelo PMCMV – Faixa 1 – avaliam a experiência de morar, nos residenciais Água Marinha, Hematita e Granada, localizados na região nordeste do município, e como se adaptam a essa nova realidade. Para tanto, o trabalho parte da abordagem das políticas públicas, de seu ciclo e da avaliação, especificamente, de cunho qualitativo. Tendo em vista situar o PMCMV, resgata-se a trajetória das políticas de habitação social no Brasil – na qual este se inscreve – e descreve-se suas características e funcionamento, em Belo Horizonte. A metodologia envolveu diversos recursos e técnicas: revisão bibliográfica sistemática; pesquisa documental; análise de dados secundários da pesquisa quantitativa de pós-ocupação; entrevistas em profundidade junto aos moradores dos conjuntos habitacionais estudados e análise de conteúdos. Os resultados do trabalho apontam que a satisfação dos beneficiários em relação à moradia é, em geral, considerada positiva. No entanto, nota-se que os problemas de convivência e os conflitos correspondem às principais causas das insatisfações. Conhecer essas experiências e as particularidades de implementação no nível local contribui para uma reflexão sobre o desenho do programa em foco, podendo auxiliar no seu aprofundamento.

**Palavras-chave:** Políticas Habitacionais. Habitação de Interesse Social. Programa Minha Casa Minha Vida. Avaliação de Políticas Públicas. Análise Qualitativa.

## ABSTRACT

Access to decent housing, which is not a reality for most Brazilians, constitutes a social problem of great magnitude in the country's context, which, historically, has not been satisfactorily addressed. Among the government interventions along this line, it points out the Programa Minha Casa Minha Vida, launched in 2009, standing out as a large-scale and far-reaching initiative in the field of social housing policy, shaped at the federal level from 2003. Considering the formulation of the program and its implementation at the municipal level, this work focuses on Belo Horizonte and carries out a qualitative post-occupation assessment, aimed at identifying the beneficiaries' perceptions of the program. The aim is to understand how those assisted by the PMCMV – Track 1 – evaluate the experience of living in the residential areas of Água Marinha, Hematita and Granada, located in the northeast region of the municipality, and how they adapt to this new reality. Therefore, the work starts from the approach of public policies, its cycle and the evaluation, specifically, of a qualitative nature. In order to situate the PMCMV, the trajectory of social housing policies in Brazil is reviewed – in which it is inscribed – and its characteristics and functioning in Belo Horizonte are described. The methodology involved several resources and techniques: systematic literature review; documentary research; analysis of secondary data from the post-occupancy quantitative survey; in-depth interviews with residents of the studied housing estates and content analysis. The work results show that the satisfaction of beneficiaries regarding housing is, in general, considered positive. However, it is noted that coexistence problems and conflicts correspond to the main causes of dissatisfaction. Knowing these experiences and the particularities of implementation at the local level contributes to a reflection on the program's design in focus, and can help in its deepening.

**Keywords:** Housing Policies. Housing of Social Interest. Programa Minha Casa Minha Vida. Public Policy Assessment. Qualitative Analysis.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Nuvem de palavras.....	27
Quadro 1 -	Pesquisa documental.....	28
Figura 2 -	Ciclo decisório.....	36
Figura 3-	Ciclo de políticas públicas.....	37
Quadro 2 -	Programa Minha Casa Minha Vida.....	76
Quadro 3-	Unidades contratadas pelo PMCMV.....	82
Quadro 4 -	Unidades entregues pelo PMCMV.....	82
Figura 4 -	Linha do tempo da Política Municipal de Habitação.....	94
Tabela 1 -	Programas e modalidades de Provisão Habitacional segundo a Resolução LII do CMH de dezembro de 2018.....	94
Tabela 2-	PMCMV-BH 1ª e 2ª edição.....	95
Tabela 3 -	Critério de destinação e nº das UHs por edição.....	96
Quadro 5 -	PMCMV- BH 2ª Edição.....	96
Quadro 6 -	Trabalho Social no PMCMV – eixos e objetivos.....	104
Quadro 7 -	Amostragem nos residenciais.....	111
Figura 5 -	Regional Nordeste de Belo Horizonte.....	109
Figura 6 -	Imagem de satélite - Principais equipamentos públicos no entorno do Residencial Hematita.....	113
Figura 7 -	Imagem de satélite - Principais equipamentos públicos no entorno do Residencial Água Marinha.....	114
Figura 8 -	Imagem de satélite - Principais equipamentos públicos no entorno do Residencial Granada.....	115
Quadro 8 –	Significados atribuídos à experiência de morar.....	157

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Avaliação do transporte público pelos moradores do Residencial Hematita.....	116
Gráfico 2 - Avaliação do transporte público pelos moradores do Residencial Água Marinha.....	116
Gráfico 3 - Avaliação do transporte público pelos moradores do Residencial Granada.....	117
Gráfico 4 - Percentual de usuários do centro de saúde.....	119
Gráfico 5 - Avaliação do serviço público de saúde pelos moradores do Residencial Hematita.....	119
Gráfico 6 - Avaliação do serviço público de saúde pelos moradores do Residencial Água Marinha.....	120
Gráfico 7 - Avaliação do serviço público de saúde pelos moradores do Residencial Granada.....	120
Gráfico 8 - Avaliação dos serviços públicos de educação pelos moradores do Residencial Hematita.....	122
Gráfico 9 - Avaliação dos serviços públicos de educação pelos moradores do Residencial Água Marinha.....	122
Gráfico 10- Avaliação dos serviços públicos de educação pelos moradores do Residencial Granada.....	123
Gráfico 11- Avaliação dos serviços de assistência social pelos moradores do Residencial Hematita.....	124
Gráfico 12 - Avaliação dos serviços de assistência social pelos moradores do Residencial Água Marinha.....	125
Gráfico 13 - Avaliação dos serviços de assistência social pelos moradores do Residencial Granada.....	125
Gráfico 14 - Percepção dos moradores do residencial Hematita com relação à segurança.....	127

Gráfico 15 - Percepção dos moradores do residencial Água Marinha com relação à segurança.....	127
Gráfico 16 - Percepção dos moradores do residencial Granada com relação à segurança.....	128
Gráfico 17 - Avaliação do comércio local pelos moradores do Residencial Hematita.....	129
Gráfico 18 - Avaliação do comércio local pelos moradores do Residencial Água Marinha.....	129
Gráfico 19 - Avaliação do comércio local pelos moradores do Residencial Granada.....	130
Gráfico 20 - Avaliação da convivência entre vizinhos no Residencial Hematita.....	131
Gráfico 21 - Avaliação da convivência entre vizinhos no Residencial Água Marinha.....	131
Gráfico 22 - Avaliação da convivência entre vizinhos no Residencial Granada.....	132
Gráfico 23 - Avaliação da convivência entre vizinhos do mesmo bloco no Residencial Hematita.....	132
Gráfico 24 - Avaliação da convivência entre vizinhos do mesmo bloco no Residencial Água Marinha.....	133
Gráfico 25 - Avaliação da convivência entre vizinhos do mesmo bloco no Residencial Granada.....	133
Gráfico 26 - Avaliação das atividades administrativas do Residencial Hematita.....	134
Gráfico 27 - Avaliação das atividades administrativas do Residencial Água Marinha.....	135
Gráfico 28 - Avaliação das atividades administrativas do Residencial Água Marinha.....	135
Gráfico 29 - Avaliação do Trabalho Social no Residencial Hematita.....	136
Gráfico 30 - Avaliação do Trabalho Social no Residencial Água Marinha.....	137
Gráfico 31 - Avaliação do Trabalho Social no Residencial Granada.....	137

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACS	Agentes comunitários de saúde
ASP	Assessoria Social e Pesquisa
APO	Avaliação de Pós Ocupação
BNH	Banco Nacional de Habitação
CADÚNICO	Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CHISBEL	Coordenação de Habitação de Interesse Social
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMP	Central dos Movimentos Populares
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidade
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAMOBH	Federação de Associações dos Moradores de Belo Horizonte
FJP	Fundação João Pinheiro
FMHP	Fundo Municipal de Habitação Popular
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
HIS	Habitação de Interesse Social
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Previdência
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IQVU-BH	Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte
MCIDADES	Ministérios das Cidades
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
NAC	Núcleos de Alerta de Chuva
NUDEC	Núcleos de Defesa Civil

ONU	Organização das Nações Unidas
OPH	Orçamento Participativo de Habitação
OP	Orçamento Participativo Vilas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arredamento Residencial
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PEAR	Programa Estrutural em Áreas de Risco
PGE	Plano Global Específico
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbano
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
PRU	Plano de Regularização Urbanística
PTS	Projeto de Trabalho Social
SMHP	Sistema Municipal de Habitação Popular
SMOBI	Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TCU	Tribunal de Contas da União
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
URBEL	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte
UTP	União dos Trabalhadores de Periferia
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2 ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>25</b>
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E ANÁLISES.....</b>	<b>32</b>
<b>3.1 Políticas públicas: um conceito polissêmico .....</b>	<b>33</b>
<b>3.2 Ciclo de políticas públicas .....</b>	<b>35</b>
<b>3.3 Análise e avaliação de políticas e programas .....</b>	<b>42</b>
<b>4 POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL E O PROGRAMA MINHA CASA     MINHA VIDA .....</b>	<b>48</b>
<b>4.1 Antecedentes da política de Habitação Social no Brasil.....</b>	<b>53</b>
<b>4.2 O regime militar e a política habitacional .....</b>	<b>56</b>
<b>4.3 O vazio da política habitacional no período de 1986 a 2002 .....</b>	<b>59</b>
<b>4.4 A política habitacional nos governos petistas.....</b>	<b>64</b>
<b>4.5 O Programa Minha Casa Minha Vida.....</b>	<b>68</b>
<i>4.5.1 O desenho do Programa Minha Casa Minha Vida.....</i>	<i>73</i>
<i>4.5.2 A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida.....</i>	<i>77</i>
<i>4.5.3 Análises das ações do Programa Minha Casa Minha Vida .....</i>	<i>80</i>
<b>5 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM BELO HORIZONTE .....</b>	<b>87</b>
<b>5.1 Uma breve trajetória da política habitacional em Belo Horizonte.....</b>	<b>87</b>
<b>5.2 O Programa Minha Casa Minha Vida em Belo Horizonte .....</b>	<b>95</b>
<b>5.3 A seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1         .....</b>	<b>98</b>
<b>5.4 Atendimento aos beneficiários após o recebimento das unidades         habitacionais.....</b>	<b>103</b>
<b>6 AVALIAÇÃO DA PÓS-OCUPAÇÃO NOS RESIDENCIAIS HEMATITA,     ÁGUA MARINHA E GRANADA .....</b>	<b>107</b>
<b>6.1 Metodologia da avaliação de pós-ocupação.....</b>	<b>110</b>
<b>6.2 Exposição analítica dos dados da avaliação realizada pela URBEL.....</b>	<b>111</b>
<i>6.2.1 Serviços de transporte público.....</i>	<i>111</i>
<i>6.2.2 Serviços de lazer, esporte e cultura .....</i>	<i>117</i>
<i>6.2.3 Serviços de saúde .....</i>	<i>118</i>
<i>6.2.4. Serviços de educação .....</i>	<i>121</i>
<i>6.2.5 Serviços de Assistência Social.....</i>	<i>123</i>
<i>6.2.6 Serviços de segurança pública.....</i>	<i>125</i>

6.2.7 Acesso ao comércio local da região .....	128
6.2.8 Relações comunitárias .....	130
6.2.9 Administração do Residencial.....	134
6.2.10 Projeto de Trabalho Social .....	136
<b>6.3 Vida após a mudança para o Residencial .....</b>	<b>137</b>
<b>6.4. Em síntese: a avaliação de pós ocupação dos residenciais .....</b>	<b>138</b>
<b>7 OLHARES E NARRATIVAS SOBRE A EXPERIÊNCIA DE MORAR NOS</b>	
<b>RESIDENCIAIS HEMATITA, ÁGUA MARINHA E GRANADA.....</b>	<b>141</b>
<b>7.1 Percepções sobre a experiência de morar no residencial do PMCMV .....</b>	<b>142</b>
<b>7.2 A convivência entre os moradores.....</b>	<b>147</b>
<b>7.3 O acesso e a qualidade dos equipamentos públicos .....</b>	<b>148</b>
<b>7.4 A interlocução com o poder público.....</b>	<b>151</b>
<b>7.5 A qualidade da unidade habitacional.....</b>	<b>153</b>
<b>7.6. A organização do residencial .....</b>	<b>155</b>
<b>7.7 O Trabalho Social .....</b>	<b>156</b>
<b>7.8 A experiência de morar em frases dos beneficiários.....</b>	<b>157</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>161</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A moradia adequada foi reconhecida como direito humano, em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e consiste em um dos direitos fundamentais necessários para um padrão de vida adequado. Não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade que contribuam para a sua dignidade e para a sua saúde.

Assim, a moradia não se restringe apenas à unidade habitacional, mas além de consistir num espaço seguro, confortável e salubre deve estar inserida num contexto que ofereça serviços urbanos – abastecimento de água, coleta de esgotos, distribuição de energia elétrica, transporte coletivo; infra-estrutura urbana – as redes físicas de distribuição de água e coleta de esgotos, as redes de drenagem, as redes de distribuição de energia elétrica, comunicações, sistema viário; equipamentos públicos – instalações destinadas às atividades relacionadas com educação, saúde, assistência social, lazer.

O problema da Habitação de Interesse Social (HIS) consiste num problema multifacetado e de grandes proporções, especialmente no caso de países periféricos como o Brasil. Nesse sentido, considerando a complexidade e multidimensionalidade deste problema seu equacionamento requer a elaboração de políticas encampando um *mix* de programas e ações governamentais.

Contudo, de forma geral, um problema social não implica necessariamente a resposta governamental por meio de políticas públicas (RUA, 1997). Nesse sentido, considerando a perspectiva de ciclo de políticas, aponta-se para os processos de construção de agenda que impulsionam uma determinada questão para a agenda governamental. A partir daí, ocorreria seu processamento, na melhor hipótese configurando uma política com seus instrumentos, que vem a ser implementada, monitorada, avaliada, e reconfigurada ao longo de seu curso, se necessário.

O acesso à moradia digna é um problema para parte expressiva dos brasileiros. Em 2019, o déficit habitacional estimado para o país foi de 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil, em área rural. Por sua vez, a quantidade de domicílios que apresenta algum tipo de inadequação – deficiências na qualidade dos serviços habitacionais, carência de infraestrutura urbana, carência edilícia e fundiária – totaliza mais de 24,8 milhões (FJP, 2021).

Entretanto, apesar da magnitude da questão habitacional no país, de sua tematização por atores coletivos e de mobilizações voltadas para o direito à moradia que

impulsionaram avanços constitucionais, ao longo do século anterior esse problema não chega a ser enfrentado a contento na esfera federal, seja por não ter sido de fato incorporado à agenda governamental, seja pelo desenho de políticas e programas que se mostraram inefetivos.

Já no século atual, ocorrem avanços a partir da criação do Ministério das Cidades (MCIDADES), do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) e das Conferências Nacionais das Cidades que ocorreram nos níveis, federal, estadual e municipal. Nesse contexto, a política de Habitação de Interesse Social foi produzida, em grande medida incorporando a agenda dos movimentos de moradia e dos atores no campo da reforma urbana.

A política nacional de HIS traduziu-se em um conjunto de programas e ações voltadas para a questão habitacional e consolidou um marco regulatório importante no país: a Lei 11.124/2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2007; BUONFIGLIO, 2018). Em 2008, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) estabeleceu as diretrizes da política habitacional e a sua integração com a política urbana, assim como representou um avanço para o atendimento às famílias de baixa renda, configurando sua perspectiva e ênfase social.

Mais além, foram desenvolvidos programas e ações no âmbito da política habitacional de interesse social em diferentes momentos, evidenciando as transformações nessa política. No contexto da crise internacional de 2008, destaca-se o Programa Minha Casa Minha Vida, criado pela lei federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com objetivo de facilitar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria. O programa foi dividido em diferentes modalidades relacionadas à origem do recurso financeiro ou às faixas de renda dos beneficiários. Dentre estas modalidades, há o Programa Minha Casa Minha Vida – faixa 1 (PMCMV faixa 1), que é dedicado às famílias mais carentes. Nesta modalidade (faixa 1), o PMCMV visa garantir o direito à moradia exclusivamente para famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), que não tinham casa própria e que nunca haviam sido beneficiadas por qualquer outro programa habitacional.

Diversos atores são envolvidos na operacionalização do referido programa, com responsabilidades distintas. O MCIDADES e a Secretaria Nacional de Habitação definiram as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais. A Caixa Econômica

Federal (CEF) é a instituição financeira responsável pela sua operacionalização. Por sua vez, os governos locais são encarregados da implementação do programa em seus territórios, da promoção de ações facilitadoras que viabilizem os empreendimentos e da seleção dos beneficiários (MCIDADES, 2018).

Cabe ressaltar que por mais que a competência em relação à política habitacional seja compartilhada entre as esferas federal, estadual e municipal, nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF-1988) destaca-se a atuação dos municípios, que desde o final da década de 1980 somam esforços para enfrentar o desafio de atender as necessidades habitacionais das famílias de mais baixa renda, diante de lacunas na atuação federal ou mesmo estadual (BEDÊ, 2005).

No caso de Belo Horizonte, tem-se uma trajetória expressiva de construção e implementação da Política Municipal de Habitação, que coloca o município como uma referência nesse campo. Criada inicialmente em 1983, a gestão municipal incluiu entre as suas prioridades a habitação para a população de baixa renda, ao considerar as vilas e favelas como parte da estrutura urbana. Desde esse momento, a prefeitura passou a intervir nestes locais, de forma planejada e organizada, com o propósito de integrá-los à chamada “cidade formal”. Na década seguinte, a partir de 1993, destaca-se a estruturação da política, de seus instrumentos e dos órgãos por ela responsáveis, incluindo a criação de instituições participativas. Programas distintos foram desenhados e implementados com as finalidades de provisão habitacional, de urbanização nas vilas e regularização fundiária.

Nesse contexto, o Programa Minha Casa Minha Vida foi implementado em Belo Horizonte a partir de 2009, tendo a Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL) como o órgão responsável. Até o presente momento, foram entregues 6.521 unidades habitacionais, sendo que 4.887 unidades habitacionais para famílias com renda de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais). É necessário esclarecer que o público atendido pelo Programa Minha Casa Minha Vida - faixa I -, no município, divide-se em três tipos. O primeiro se refere às famílias se inscrevem e participam do sorteio das unidades habitacionais. O segundo tipo corresponde às famílias removidas de suas casas, por residirem em áreas de risco geológico, e que recebem a unidade habitacional como indenização. O terceiro tipo correspondem às famílias que são reassentadas, nos residenciais, devido à realização de obra pública que ocorreu no local em que moravam.

A escolha em abordar o PMCMV no âmbito dessa dissertação foi motivada tanto por interesses acadêmicos quanto por interesses profissionais. A motivação de natureza acadêmica se deve à dimensão deste programa – de grande porte, com abrangência nacional, volume expressivo de recursos empregados - além deste ter contribuído para a provisão quantitativa de moradia, em larga escala, e constituir objeto de debates que instigam a opinião pública. Já a motivação profissional pode ser explicitada pela minha participação na implementação do PMCMV, Faixa I, no município de Belo Horizonte.

Como analista social da Urbel, ao acompanhar as famílias selecionadas e, posteriormente, beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida, em Belo Horizonte, percebia que após a entrega das unidades habitacionais, ou seja, quando os beneficiários passavam a morar nestes empreendimentos uma série de questões sobre essa experiência eram manifestadas. Foram observados conflitos entre vizinhos, dificuldades de acesso aos equipamentos públicos, precariedade do comércio existente no entorno; problemas construtivos nos apartamentos e na área comum do residencial; inadequação do tipo do apartamento entregue ao perfil da família beneficiada; inadimplência; depredação dos residenciais; descumprimentos em relação aos contratos assinados e às convenções condominiais aprovadas; ameaças e casos de violência. Com certa frequência, esses aspectos motivaram as famílias a abandonarem as unidades habitacionais recebidas. Como resultado, as unidades ficavam vazias ou se tornavam ocupações irregulares.

A partir dessas motivações e tendo como referência um conceito amplo de moradia, ou seja, considerando que a experiência de morar não se reduz à apenas uma habitação, mas engloba outras dimensões, construiu-se o problema de pesquisa, que se endereça à avaliação de pós-ocupação de três residenciais do PMCMV em Belo Horizonte. Os residenciais focalizados - Hematita, Água Marinha, Granada – entregues em 2014, na segunda etapa do PMCMV, foram escolhidos pelo porte e quantitativo de unidades habitacionais entregues (mil e duzentas unidades) e por sua localização na regional Nordeste da cidade, que se marca pela precariedade do acesso aos equipamentos públicos.

Mostra-se relevante investigar e compreender se após receber a unidade habitacional e morar em um residencial do PMCMV a família atendida acessa, integralmente, esse direito fundamental e, para tanto, considerou-se necessário identificar as percepções do público atendido em relação às diferentes vivências nestes empreendimentos.

Nessa perspectiva, o objeto de pesquisa realizada inscreve-se em um contexto mais amplo de estudos voltados para a análise de políticas e, em especial, para a avaliação, especificamente de cunho qualitativo. Como indicam Ramos e Schabbach, (2012) a avaliação, no setor público, é um instrumento de gestão que permite conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar as ações estatais. A relevância desta temática é verificada tanto pelos diversos espaços de debate - fóruns, encontros, redes de especialistas - quanto pela demanda oriunda de órgãos públicos e pela crescente profissionalização dessa atividade em escala internacional). Em outras palavras, o monitoramento e a avaliação constituem momentos do ciclo de políticas públicas fundamentais para o seu aperfeiçoamento, desejavelmente estar presentes em todo o percurso. Mais além, as avaliações de políticas e programas proporcionam maior transparência e controle social, potencialmente fortalecendo a democracia.

Todavia, apesar de ser reconhecida como um aspecto importante do planejamento estatal, a avaliação, frequentemente, não é incorporada ao processo de gestão, sendo ainda relativamente pouco utilizada no cotidiano da administração pública brasileira. Mokate (2002) aponta razões que explicam o pouco uso gerencial dos estudos avaliativos das políticas e dos programas sociais e os desafios que devem ser superados. A avaliação não é percebida enquanto aliada pelos gestores públicos, mas sim como uma prática fiscalizadora, já que, em geral, é realizada por terceiros. Jannuzzi *et al.* (2009) destacam o aumento gradativo das práticas de monitoramento e avaliação no país, porém, muitas vezes estas foram pouco efetivas para cumprir o objetivo de informar e aperfeiçoar a tomada de decisão e a implementação das políticas públicas e programas sociais. Assim, no Brasil, a avaliação de programas sociais se configura como um campo de estudos em formação que enfrenta dificuldades (JANNUZZI, 2011).

Prevalece na avaliação de políticas e programas a utilização de modelos ortodoxos sendo raras as abordagens que combinem a triangulação de métodos e que adotem um paradigma interpretativo focado nas percepções de diferentes atores (RODRIGUES, 2008). Ao lado dessas observações mais gerais, as avaliações de programas habitacionais apresentam particularidades. Os programas são complexos, possuem múltiplos objetivos, impactam os territórios, nos quais incidem outras políticas públicas e abrangem um conjunto heterogêneo de atores. As linhas mais comumente empregadas na avaliação de programas habitacionais são quantitativas, sendo que são relativamente escassos os estudos de pós ocupação que coloquem em evidência as perspectivas dos usuários e que permitam conclusões sobre o valor dessas intervenções.

Moreira *et al.* (2015) argumentam que o processo de avaliação deve prever a participação dos atores envolvidos, notadamente dos beneficiários. Observam, contudo que geralmente são escassos os momentos nos quais os usuários participam do processo de avaliação dos programas sociais. A falta de conhecimento sobre as percepções, necessidades e valores do seu público alvo contribui para programas inadequados e que não atendam às demandas dos atendidos.

Ao mapear os trabalhos elaborados sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, nota-se que a maioria destes abordam questões relacionadas à sua concepção, assim como discutem as limitações do modelo adotado para a provisão de moradias. Nestas pesquisas, geralmente o público-alvo e as suas visões a respeito do programa não assumem centralidade. Verificou-se que, de forma geral, os estudos que incorporam a perspectiva do beneficiário do Programa Minha Casa Minha Vida são escassos e/ou incipientes.

Nessa linha de abordagem, a presente dissertação tem em vista compreender como os atendidos por este programa habitacional consideram o morar nesses residenciais, e como se adaptam à essa nova realidade. Considerando a concepção do PMCMV e sua implementação no contexto de Belo Horizonte, a pesquisa tem por objetivo, portanto, analisar a experiência de morar nos residenciais Água Marinha, Hematita e Granada do PMCMV a partir das percepções dos beneficiários.

Por sua vez, os objetivos específicos do trabalho são: i) identificar e descrever a trajetória e características das políticas habitacionais no Brasil e, nesse contexto, caracterizar o PMCMV; ii) situar o PMCMV no contexto da política municipal de Belo Horizonte; iii) identificar os aspectos positivos e as dificuldades percebidas a respeito de morar nos residenciais do PMCMV; iv) apontar os limites e as potencialidades do PMCMV, considerada a percepção dos moradores.

Essa dissertação foi estruturada em 6 capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo seguinte apresenta a construção metodológica e os recursos e técnicas empregados. No capítulo 3, serão apresentadas as diversas correntes da literatura que trataram da formação e do ciclo de políticas públicas. Como este trabalho consiste numa avaliação qualitativa sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, serão abordadas as diferentes tipologias sobre essa fase do ciclo além de destacar os potenciais das avaliações qualitativas que busquem incorporar as percepções dos atendidos por políticas públicas.

Tendo em vista situar o PMCMV em um contexto mais amplo da produção, no quarto capítulo será descrita a trajetória da política habitacional no Brasil desde as

primeiras intervenções estatais nesse campo até o período que delimita o objeto deste estudo. Para uma melhor compreensão deste processo, o programa foi analisado na perspectiva do seu ciclo e características. O cenário político e econômico de formulação do PMCMV, os atores envolvidos desde a formação da agenda governamental e as particularidades da sua concepção até a sua implementação são abordados. Ao final, serão discutidas as críticas que têm sido endereçadas ao programa.

No quarto capítulo, tendo em vista contextualizar a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Belo Horizonte, aborda-se a construção da política municipal de habitação social. No quinto capítulo, efetua-se um balanço da pesquisa de pós-ocupação dos Residenciais Hematita, Água Marinha e Granada que foi realizada pela Assessoria Social e Pesquisa (ASP) e Urbel com os moradores dos residenciais estudados, após o encerramento do Trabalho Social, entre os meses de novembro e dezembro de 2016. A partir da análise desses dados secundários serão discutidos os aspectos que merecem atenção do poder público para a melhoria para o PMCMV implementado em Belo Horizonte.

No sexto capítulo, a partir da análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas realizadas com os beneficiários do PMCMV, seis anos após estes receberem a unidade habitacional, serão investigadas questões não captadas pela pesquisa de pós-ocupação e mapeadas as atuais percepções dos moradores sobre o morar nesses residenciais.

É importante apenas ressaltar, portanto, que a partir das percepções subjetivas dos beneficiários, este trabalho busca traçar alguns caminhos e possibilidades para o Programa Minha Casa Minha Vida, atualmente esvaziado.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Conforme mencionado anteriormente, o objetivo geral desta dissertação é analisar a experiência de morar nos residenciais Água Marinha, Hematita e Granada do Programa Minha Casa Minha Vida a partir das percepções dos beneficiários.

Por sua vez, como posto, os objetivos específicos consistem em: i) identificar e descrever a trajetória e características das políticas habitacionais no Brasil e, nesse contexto, caracterizar o PMCMV; ii) situar o PMCMV no contexto da política municipal de Belo Horizonte; iii) identificar os aspectos positivos e as dificuldades percebidas a respeito de morar nos residenciais do PMCMV; iv) apontar os limites e as potencialidades do PMCMV, considerada a percepção dos moradores.

As seguintes indagações orientaram o desenho da pesquisa: i) quais são os pontos positivos e as principais dificuldades percebidos a respeito de morar em um residencial do Programa Minha Casa Minha Vida?; ii) quais são os aspectos que estão relacionados com estas dificuldades?; iii) como a qualidade e o acesso aos equipamentos públicos são avaliados pelos moradores? iv) como avaliam a interlocução diálogo com o poder público? v) como avaliam as relações intra condominiais - as de convivência e de organização do residencial?; vi) como os moradores avaliam a qualidade construtiva da unidade habitacional recebida?

Nesta seção, apresento a fundamentação metodológica para viabilizar a abordagem das questões que compõem o problema desta pesquisa. Como delimitação ao escopo deste trabalho, as ferramentas que serão utilizadas se referem à revisão bibliográfica, à pesquisa documental, à análise da pesquisa quantitativa de pós-ocupação realizada nos residenciais pela Urbel e às entrevistas em profundidade.

A revisão bibliográfica contribuiu de início para a definição dos objetivos da pesquisa no âmbito desta dissertação e, adiante, teve um papel fundamental nas construções teóricas, nas comparações e na validação dos resultados encontrados. Nesse sentido, vale ressaltar que para proporcionar qualquer contribuição a um dado campo do conhecimento cabe de início efetuar uma revisão sistemática tendo em vista identificar o estado atual das produções acadêmicas sobre um tema, as suas lacunas e a contribuição da investigação.

Dessa maneira, a revisão bibliográfica realizada concentrou-se tanto nos estudos produzidos sobre as políticas habitacionais no Brasil e o próprio PMCMV, quanto deteve-se no campo das análises e avaliações de políticas públicas. As principais fontes

consultadas para a elaboração da revisão bibliográfica foram os artigos em periódicos científicos, buscados a partir de palavras-chave nos portais (Scielo, Spell, Capes), bancos de teses e dissertações, além de obras de referência.

Em setembro de 2020, iniciei a revisão bibliográfica sistemática, pelos portais Scielo, Spell e, posteriormente, pelo portal Capes, a partir de dois eixos: a trajetória da política habitacional no país, e as avaliações do Programa Minha Casa Minha Vida no pós-ocupação. Assim, a primeira busca foi pela palavra-chave política habitacional, mas como foi considerável o número de artigos encontrados, adicionei à busca os seguintes termos: “brasileira”, “BNH”, “histórico”. Esse levantamento resultou em quatrocentas publicações, sendo que foram selecionados trinta artigos para leitura.

Por sua vez, ao procurar pelos trabalhos produzidos a respeito do Programa Minha Casa Minha Vida me deparei com uma enorme quantidade de artigos, cerca de mil e oitocentos. As palavras chaves utilizadas como filtro foram: “avaliação”, “pós ocupação”, “faixa 1” e esse universo chegou a duzentos e cinquenta. Após esse momento, foram selecionados quinze artigos, a partir da leitura dos resumos. Este material foi organizado com o objetivo de mapear os trabalhos que avaliaram essa política habitacional, após as famílias receberem a unidade habitacional. Cabe ressaltar a partir desse balanço que são escassas as investigações qualitativas sobre o momento de pós ocupação.

No entanto, durante esse processo de revisão identificou-se estudos de casos em relação às experiências de morar nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, nas diferentes regiões brasileiras. Considera-se que esses trabalhos contribuíram, consideravelmente, para a elaboração dessa dissertação, pois apresentam as vivências dos beneficiários desta política, em outros municípios.

Apesar das avaliações de ocupação que consideram as percepções dos atendidos pelo PMCMV serem escassas, destacam-se os trabalhos explicitados a seguir que contribuíram para disseminação de conhecimentos sobre esta política habitacional. O primeiro se refere à “Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida”, de abrangência nacional, realizada pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH/MCidades) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Esta investigação buscou avaliar a satisfação dos beneficiários e coletou informações junto a uma amostra de mais de 7 mil famílias atendidas e contemplou questões referentes: à unidade habitacional, ao entorno da moradia e sua inserção urbana, às mudanças percebidas na nova moradia; à qualidade de vida e ao o bem estar das famílias (MCIDADES, 2014). O segundo corresponde à

dissertação de Lima (2020) que avalia as dimensões técnica e política do PMCMV a partir de uma perspectiva de cidadania e busca identificar a percepção dos moradores dos empreendimentos localizados nos municípios de Extremoz e São Gonçalo do Amarante no Rio Grande do Norte. Por seu turno, Wittmann *et al.* (2021) analisam as ações desta política habitacional a partir da percepção do agente operacional e da identificação do nível de satisfação dos beneficiários em um conjunto habitacional no município de Santa Maria/RS.

A fim de ilustrar a frequência das palavras-chaves nos artigos consultados, assim como para permitir uma boa visualização para o leitor, foi utilizada a nuvem de palavras que consiste num gráfico digital, sendo quanto mais a palavra é utilizada, mais chamativa é a sua representação.

**Figura 1 – Nuvem de palavras**



**Fonte: elaborada pela autora.**

A pesquisa documental, por sua vez, utiliza fontes secundárias, isto é, dados e informações que ainda não foram tratados e consistem num rico complemento à pesquisa bibliográfica. Ademais, esta ferramenta permite fazer análises qualitativas e quantitativas sobre determinado fenômeno.

Dessa maneira, em fevereiro e em março de 2021, consultei os relatórios sociais, as atas de reuniões e os pareceres que haviam sido produzidos, durante o acompanhamento dos beneficiários dos empreendimentos do Parque Real, pelos analistas da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) e pela equipe da Assessoria Social e Pesquisa empresa responsável pela execução do Trabalho Social, no período de novembro de 2014 a agosto de 2016. Os tipos de documentos consultados e os seus respectivos conteúdos estão detalhados no quadro abaixo:

### Quadro 1 – Pesquisa documental

Documentos consultados	Conteúdo
Relatórios de atendimento	<ul style="list-style-type: none"><li>• Informações descritivas que detalham os atendimentos prestados aos beneficiários do PMCMV: tipo da demanda e encaminhamentos dados pelo analista social da Urbel.</li></ul>
Atas de reuniões	<ul style="list-style-type: none"><li>• Informações descritivas que detalham o motivo da reunião, os seus participantes, e encaminhamentos.</li></ul>
Relatórios de acompanhamento do Trabalho Social	<ul style="list-style-type: none"><li>• Texto produzido, mensalmente, pela equipe da ASP com informações das atividades realizadas – assembleias, reuniões de bloco, oficinas, cursos, consultorias, visitas domiciliares – nos residenciais.</li><li>• Documentação de registro: fotos; listas de presenças; folhetos; cartilhas; apostilas.</li></ul>
Planilha com relação dos beneficiários	<ul style="list-style-type: none"><li>• Informações sobre a origem dos beneficiários: se foram sorteados ou indenizados.</li></ul>
Sistema de Gerenciamento do Minha Casa Minha Vida (SISMM)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Informações sobre os inscritos no sorteio do PMCMV;</li><li>• Cadastros dos beneficiários do PMCMV.</li></ul>

Fonte: elaborada pela autora.

Outra fonte secundária foi a avaliação pós-ocupação (*ex-post*) que é a atividade final de responsabilidade do agente executor do PMCMV e está regulamentada pelos manuais dos programas e pelo modelo de avaliação disponibilizado pelo Ministério das Cidades, devendo captar dados relativos aos resultados e efeitos da intervenção na vida dos moradores.

A elaboração do instrumento de pesquisa foi realizada por profissionais da Urbel. Este foi formatado em módulos, contendo questões fechadas. Assim, o questionário estruturado abordou temas que podem expressar a satisfação dos moradores com a nova residência e a região onde está localizada. Essas percepções não refletem apenas a satisfação com a unidade habitacional e o residencial, mas também com uma extensa rede de serviços disponíveis, com o diálogo entre o poder público e o beneficiário, com o Trabalho Social. A pesquisa foi realizada pela ASP – com acompanhamento da Urbel – com os moradores dos residenciais Água Marinha, Granada e Hematita, após o encerramento do Trabalho Social, entre os meses de novembro e dezembro de 2016.

Como posto, a abordagem conceitual adotada nesta pesquisa não é restritiva e considera a moradia em suas diferentes dimensões: i) serviços públicos locais (transporte, educação, saúde, assistência social e segurança pública); ii) relações intracondominiais (convivência e organização do residencial); iii) interlocução com a Urbel/PBH

(informações sobre as obras e Trabalho Social); iv) qualidade construtiva (espaço comum, apartamento, bloco e residencial).

A definição da amostra das pesquisas ex-post segue as orientações estabelecidas no documento elaborado pelo Ministério das Cidades (2004). Neste documento, recomenda-se que em conjuntos habitacionais com até 100 unidades todas as famílias beneficiadas sejam entrevistadas. Residenciais que tenham acima de 100 até 200 unidades, 50% das famílias atendidas farão parte da amostra e conjuntos habitacionais que tenham acima de 200 unidades deverão ter uma amostra mínima de 20% para pesquisa.

Esta base de dados foi disponibilizada pela Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária da Urbel e foram realizadas análises das estatísticas descritivas. Assim, o capítulo “Avaliação da pós ocupação nos residenciais Hematita, Água Marinha e Granada” corresponde a um exercício de síntese dos dados coletados com os moradores dos residenciais após o encerramento do Trabalho Social e visa a apresentar a satisfação destes em relação à experiência de morar naquele momento.

No entanto, como o foco desta investigação consiste em captar as percepções dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida em relação à experiência de morar, torna-se fundamental a produção de dados primários utilizar um instrumento metodológico qualitativo.

A escolha por realizar este tipo de abordagem se justifica uma vez que esta permite identificar as dimensões subjetivas referentes à percepção do morador em relação ao seu habitar e comparar, complementar com a impressão coletada por meio do questionário da pesquisa quantitativa. Segundo Alves e Silva, “a análise qualitativa de dados visa apreender o caráter multidimensional dos fenômenos em sua manifestação natural, bem como captar os diferentes significados de uma experiência vivida, auxiliando a compreensão do indivíduo no seu contexto”. (ALVES; SILVA, 1992, p.61). Além disso, conforme apontado por Januzzi (2011),

dada a complexidade operacional, os contextos de implementação, os desenhos institucionais e a diversidade de públicos-alvo dos programas públicos no Brasil, não se pode definir uma técnica de investigação como melhor em qualquer situação. Abordagens quantitativas e qualitativas não são mutuamente excludentes em um projeto de pesquisa ou avaliação. São complementares, compatíveis e conectáveis. (JANUZZI, 2011, p.271).

A princípio, a ferramenta metodológica escolhida para a coleta de informações qualitativas havia sido os grupos focais. A proposta, que consta no projeto de qualificação

apresentado, em novembro de 2019, seria a realização de um grupo focal, em cada residencial pesquisado. O grupo seria composto por 15 moradores - homens e mulheres responsáveis pelas unidades habitacionais e que representassem as diferentes origens dos públicos atendidos pelo programa - participantes do sorteio, famílias removidas por questão de risco ou devido à obra pública. Nesses encontros, seriam exploradas questões relativas aos aspectos de sociabilidade experimentadas, nos residenciais, e esperava-se que os beneficiários manifestem as suas impressões sobre as relações condominiais.

Entretanto, devido às restrições impostas pela pandemia do coronavírus - COVID-19 - foi necessário mudar a estratégia para coletar os dados qualitativos, uma vez que o atual cenário tornou inviável a realização de pesquisas presenciais. A solução encontrada consistiu na realização de entrevistas em profundidade pelo telefone com os moradores dos residenciais Água Marinha, Hematita e Granada.

As entrevistas foram semiestruturadas, isto é, foi elaborado um roteiro de perguntas que contemplou as seguintes categorias de análise: as percepções sobre a experiência de morar no residencial do PMCMV; o acesso e a qualidade dos equipamentos públicos; a interlocução com o poder público; a convivência entre os moradores; a qualidade da unidade habitacional; a organização do residencial; o Trabalho Social. O roteiro semiestruturado permite ao pesquisador a inclusão de novas questões caso seja identificada a necessidade, como elucidam Alves e Silva (1992),

Esse formato pede também uma formulação flexível das questões, cuja seqüência e minuciosidade ficarão por conta do discurso dos sujeitos e da dinâmica que flui naturalmente no momento em que entrevistador e entrevistado se defrontam e partilham uma conversa permeada de perguntas abertas, destinadas a "evocar ou suscitar" uma verbalização que expresse o modo de pensar ou de agir das pessoas face aos temas focalizados, surgindo então a oportunidade de investigar crenças, sentimentos, valores, razões e motivos que se fazem acompanhar de fatos e comportamentos, numa captação, na íntegra, da fala dos sujeitos. (ALVES; SILVA, 1992, p.64).

A fim de obter representatividade do universo pesquisado é importante traçar o perfil dos entrevistados. Essa definição considerou que nos residenciais do PMCMV as mulheres chefes de famílias correspondem à maioria dos beneficiários, sendo, portanto, necessário entrevistá-las com maior frequência. Outros critérios utilizados nesta seleção foram os seguintes: família unipessoal, famílias numerosas, idosos, as distintas origens dos beneficiários – reassentamento, sorteio – e homens. Apesar de não terem sido utilizados procedimentos estatísticos para a seleção dos entrevistados, foram observadas as características que refletem a diversidade dos moradores.

Assim, após a elaboração do roteiro, foram realizadas tentativas de contato telefônico com alguns moradores dos residenciais do Parque Real tendo como referência os cadastros dos beneficiários. Como diversos registros estavam incorretos e desatualizados, foi adotada a técnica de amostragem não probabilística “bola de neve”. Essa ferramenta é utilizada em pesquisas sociais onde os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes que por sua vez indicam novos participantes e assim sucessivamente. Facilitar o acesso ao público alvo da pesquisa consiste numa das principais vantagens deste método. (BALDIN; MUNHOZ, 2010).

As entrevistas foram realizadas por telefone entre os dias 08 de março e 1º de abril de 2021, com vinte e um beneficiários do PMCMV que moram nos residenciais Água Marinha, Hematita e Granada – sendo sete entrevistados em cada empreendimento. Antes de iniciá-las, os entrevistados foram informados sobre a finalidade da pesquisa e que as conversas seriam gravadas. Adicionalmente, foi solicitado aos participantes que esclarecessem se estavam de acordo em conceder a entrevista. Anotações foram realizadas durante a condução da entrevista e complementadas com os registros dos áudios. Os dados obtidos foram sistematizados e organizados tendo como referência as categorias de análise mencionadas anteriormente. Além disso, o tratamento das informações se deu por meio da análise de conteúdo que segundo Bardin (1977) designa

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42).

Dessa maneira, a partir da interpretação do conteúdo das entrevistas, organizado nas categorias temáticas, foram realizadas inferências replicáveis ao contexto pesquisado.

Por fim, nesse trabalho busca-se gerar informações abrangentes e confiáveis sobre o público-alvo do PMCMV - Faixa I, ainda que não generalizáveis, assim como identifique potencialidades e limites desta intervenção governamental a partir do olhar da população atendida nos casos examinados e contribua para o desenvolvimento deste programa.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E ANÁLISES

O cenário em que as atividades estatais se desenvolvem é marcado pela complexidade, pela pluralidade, pelo dinamismo e pela volatilidade. Essas questões afetam tanto a formação das políticas públicas quanto o seu ciclo e devem ser consideradas em suas análises a fim de uma compreensão apropriada desses fenômenos.

No contexto brasileiro, o processo de redemocratização materializa-se com a Constituição Federal de 1988 e com a legislação infraconstitucional posterior que configuram os marcos para as políticas públicas e, notadamente, para as políticas sociais. Conforme apresentado por Farah (2011), o reconhecimento da esfera da política, no Brasil, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado no país. Assim, surgiram uma série de dificuldades na formulação e na gestão de políticas públicas que ecoaram na agenda de pesquisa no campo da administração pública. A partir deste momento, foi fundamental que os estudos sobre políticas públicas incorporassem reflexões sobre as “novas políticas públicas” que ocorressem no âmbito federal e nos âmbitos subnacionais, com destaque para a esfera local.

Neste cenário, a administração pública como campo disciplinar e as análises de políticas públicas se fortaleceram sendo observado um aumento significativo de produções acadêmicas nessa temática. Segundo Raeder (2014), no Brasil, a formulação e a implementação das políticas setoriais pelo Estado têm sido acompanhadas por inúmeros estudos e abordagens acerca das ações do governo que utilizam um variado arcabouço teórico. Farah (2016) aponta para a distinção entre o estudo de políticas públicas – *policy studies* - e a análise de políticas - *policy analysis*. O primeiro tipo é voltado ao conhecimento do processo de política pública enquanto o segundo tipo orienta-se para a prática da política pública.

Saravia (2006) menciona as seguintes perspectivas para analisar uma política: i) estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas; ii) estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto; iii) estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas; iv) estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos; v) informação para a

elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões; vi) análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; vii) análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas.

A presente dissertação inscreve-se na tradição de *policy analysis*, e considerando as perspectivas apontadas por Saravia (2006) enquadra-se em linhas gerais nos estudos de avaliação de cunho descritivo, mais especificamente nos estudos de pós-ocupação, com o foco no PMCMV em Belo Horizonte. Contudo, como indicado busca-se uma abordagem compreensiva e mais abrangente e, para, tanto, contextualiza-se o PMCMV considerando-se as trajetórias das políticas de habitação social no país e no município, bem como examinando seu ciclo.

Tendo em vista apresentar o contexto teórico para o desenvolvimento do trabalho, esse capítulo estrutura-se em três seções que se seguem. A primeira discute o conceito de políticas públicas, a segunda aborda o ciclo de políticas públicas que constitui um recurso analítico relevante para a abordagem das políticas e programa. A última seção se detém na etapa de avaliação, situando as avaliações de pós-ocupação de programas habitacionais.

### **3.1 Políticas públicas: um conceito polissêmico**

Em relação à definição de políticas públicas, nota-se que não há consenso na literatura sobre esse conceito. Frey (2000) considera que o termo política possui três dimensões de significação: *polity* ou dimensão institucional – refere-se ao ordenamento institucional do sistema político –, *politics* ou dimensão processual – refere-se ao processo político, aos conteúdos e às decisões de distribuição de poder – e *policies* ou dimensão material – diz respeito aos conteúdos concretos da ação política, ou seja, às resoluções do Estado para os problemas mais imediatos da sociedade. Considerando tais dimensões, o autor aponta para a inter-relação entre instituições políticas, o processo político e o conteúdo da política.

Secchi (2014) identifica duas perspectivas em relação às políticas públicas – a abordagem estatista que inscreve as políticas como monopólio do Estado, e a concepção multicêntrica que considera as redes de políticas e de atores como produtores das políticas e sugere que “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de

decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2014, p. 1).

Contudo, a maioria dos autores no campo da *policy analysis* enfatiza o protagonismo do Estado como elemento central nas políticas públicas, mas considera o papel dos atores sociais e redes em seu ciclo desde a formação da agenda. Na revisão de Aguliar Villanueva (2003), as políticas públicas referem-se a um campo de atividade governamental e endereçam-se a uma situação social almejada, por meio de uma proposta de ação, de um conjunto de objetivos e programas governamentais e normas.

Também nessa linha, Rua (1997) destaca a centralidade do Estado e o caráter imperativo e coercitivo das políticas públicas, mas entende que essas são resultantes da atividade política e a envolvem no seu processo de formação e implementação. A autora define as políticas - *policies* - “como outputs, resultantes das atividades políticas (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” e destinadas à resolução de conflitos alocativos (RUA, 1997, p.1) Já Saravia (2006), a partir de uma revisão extensa, sugere que a política pública designa

um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica— consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Não há, no presente estágio de evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores – aparelhos de racionalidade lógica por excelência – sequer consigam descrever os processos de política. (SARAVIA, 2006, p.28).

Segundo Jannuzzi (2016), as políticas públicas consistem em um conjunto de decisões tomadas pelas instituições do Estado em busca de solução de um problema ou da promoção de um objetivo comum desejado pela sociedade e

procuram proporcionar mais bem-estar, mais desenvolvimento, maior coesão e justiça social, operando por meio de leis, regulamentações, enunciados de diretrizes prioritárias da agenda de governo, (...), ou ainda com maior materialidade, por meio de programas. (JANNUZZI, 2016, p.14).

No seu turno, os programas públicos designam um dos instrumentos operacionais das políticas públicas, sendo que os programas sociais se referem às intervenções públicas desenhadas para mitigar uma problemática social ou para promover um objetivo societário comum. Para o autor, o programa público consiste num “conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, formulado para atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas do Estado ou do governo vigente” e os programas sociais se referem ao “conjunto de atividades direcionadas para produzir um serviço de interesse comum, solucionar ou mitigar um problema vivenciado pela sociedade, no seu todo ou por grupos específicos” (JANNUZZI, 2016, p.15).

Apesar da noção de política pública ser múltipla, percebem-se elementos comuns na maioria das definições. O primeiro refere-se ao aspecto institucional, pois a política é elaborada ou decidida por autoridade formal. O segundo corresponde ao caráter decisório, já que a política é um conjunto de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios enquanto resposta a problemas e necessidades. O terceiro consiste no componente comportamental, ou seja, fazer ou não fazer sendo que a política envolve, principalmente, ação - é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas voltados para setores específicos da sociedade. Por fim, o fator causal diz respeito aos produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (SARAVIA, 2006).

Portanto, em linhas gerais, entende-se as políticas públicas enquanto um instrumento dos governos, um conjunto de ações elaborado no sentido de enfrentar um problema público ou um conjunto de decisões destinadas à resolução de problemas políticos.

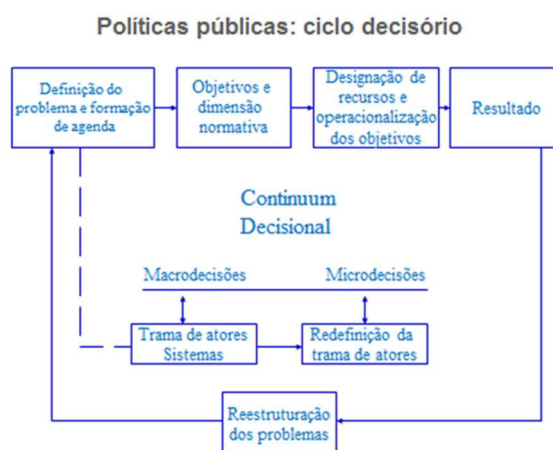
### **3.2 Ciclo de políticas públicas**

Após essa breve discussão dos elementos que constituem a política pública, é explicitado o ciclo de políticas que designa uma ferramenta analítica útil e abrangente para a abordagem processual das políticas públicas desde a sua formação. Nessa linha, a perspectiva do ciclo de políticas públicas refere-se a modelos analíticos das políticas, bem com a modelos normativos que podem orientar tal processo. Segundo Frey (2000),

ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o policy cycle acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. (FREY, 2000, p.226).

Nessa perspectiva, para fins analíticos, considera-se que cada política pública passa por estágios distintos que possuem características específicas, que apontam para processos distintos e podem envolver diferentes atores, como ilustram Brugué e Gomá (1991) na Figura 2.

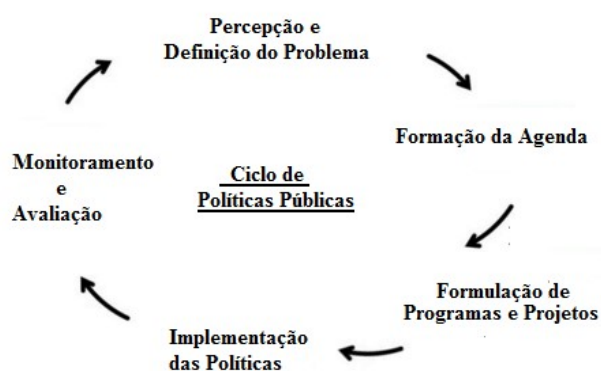
**Figura 2 – Ciclo decisório**



**Fonte: BRUGUÉ; GOMÀ, 1991.**

Considerando o ciclo de políticas públicas como um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes, dentre outras opções, podem-se considerar cinco fases: i) a percepção e a definição de problemas; ii) a formação da agenda decisória; iii) a formulação de programas e projetos; iv) a implementação das políticas delineadas; v) o monitoramento e a avaliação das ações planejadas (RAEDER, 2014), como indicado na Figura 3.

**Figura 3 – Ciclo de políticas públicas**



Fonte: RAEDER, 2014.

Raeder (2014) destaca que as críticas comuns direcionadas a esta abordagem do ciclo alertam para que as etapas não sejam consideradas como rígidas e sequenciais, pois é possível que estas se alternem e as fases se misturem. Nesse sentido, o ciclo pode ser entendido em uma perspectiva interativa e iterativa.

Brasil e Capella (2015) consideram que a fase inicial do ciclo de políticas públicas, que se associa ao processo de construção da agenda pública, corresponde a um dos aspectos centrais no processo da formação da política. Neste momento, inúmeros campos de ação política e alguns problemas são apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um ciclo de políticas. Frey (2000) destaca o papel exercido pela mídia e por outras formas de comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar.

Raeder (2014) menciona três tipos de agenda: a política, a formal -institucional - e a agenda da mídia. No primeiro tipo, a agenda é formada por um conjunto de problemas que a sociedade percebe que deve ocorrer uma intervenção pública. Portanto, tematizando essas questões e possíveis alternativas para o seu enfrentamento, podendo influenciar a agenda institucional. No segundo tipo, a agenda formal é constituída por problemas que o governo já decidiu enfrentar. No terceiro tipo, a agenda se baseia nos problemas que recebem atenção dos meios de comunicação e que, em geral, influenciam, amplamente, as demais agendas. Rua (1997) elucida que a agenda consiste num conjunto de problemas, considerando uma sociedade democrática, que instigam o debate público e constituem objeto de controvérsia. Tal fato aponta para a necessidade e imperatividade de intervenção pública. De acordo com Kingdon (2006), a formação da agenda governamental se

relaciona com o conjunto de questões sobre as quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento.

A etapa de definição de problemas é permeada por critérios técnicos além de serem apontadas as falhas e os ajustes necessários para o aprimoramento das políticas em curso, sendo que deve ficar claro quais são os elementos relacionados com a questão que será solucionada.

Na segunda etapa, ocorre a formação da agenda decisória composta por um conjunto de problemas relevantes que podem ser traduzidos em um programa de governo, em um planejamento orçamentário ou em ambos. Em outras palavras, decide-se se um tema efetivamente deve se inserir na pauta política atual ou se deve ser excluído, postergado. Essa decisão deve se pautar tanto na avaliação dos custos e benefícios das opções de ações quanto nas chances do tema torna-se relevante na arena política.

Na etapa de formulação da política são identificados os problemas que serão solucionados por meio de ações públicas - programas e projetos são desenhados e orientam a execução das atividades. Dessa maneira, é necessário escolher entre as diversas alternativas de ação aquela mais apropriada. O grau de conhecimento a respeito do problema orienta a formulação a partir de parâmetros específicos sobre os beneficiários, os recursos e os atores envolvidos. Assim, problemas com poucas informações implicam em formulações genéricas e se caracterizam pelo alto grau de conflito. As subfases deste momento do ciclo de políticas públicas se referem: à transformação dos dados em informações relevantes, à combinação dos valores com as informações relevantes, à transformação do conhecimento empírico em ações públicas (RAEDER, 2014).

No que se refere à temática de implementação, cabe destacar que a partir da década de 1970 foram produzidos estudos que evidenciaram a importância desta etapa do ciclo das políticas públicas, até então negligenciada. Tal abordagem foi incluída diante de resultados insatisfatórios de políticas públicas, os quais foram atribuídos à implementação ineficaz.

Dentre os estudos deste período, destaca-se o de Berman (1978), que considera que os problemas da implementação da interação da política com as organizações executoras. O autor faz análise de dois modelos de implementação de políticas – programado e adaptativo – e elenca cinco parâmetros situacionais que, observados em conjunto, podem auxiliar na definição do modelo de implementação mais adequado a determinada política, sendo eles: o escopo da mudança; o grau de certeza da tecnologia;

o grau de conflito sobre metas e meios; o arranjo institucional e as características do ambiente.

O primeiro modelo identifica os problemas de implementação, a falta de clareza nos objetivos das políticas, a existência de muitos envolvidos no processo de tomada de decisão e a resistência e baixa eficiência dos implementadores. Diante disso, propõe como solução que as políticas tenham seus objetivos claros e especificados, que haja uma hierarquia organizada, com linhas de autoridade bem definidas e a utilização de mecanismos para a formulação e coordenação desse arranjo, como o planejamento, a programação, os sistemas de orçamento, além do gerenciamento dos objetivos. Enfatiza-se, portanto, a construção de um plano claro e detalhado como forma de superar a baixa efetividade de políticas. Em suma, os formuladores da política são os responsáveis principais pela criação das diretrizes e conferem pouca ou nenhuma autonomia aos implementadores. Já o modelo de implementação adaptativa entende que o problema da implementação surge da rigidez e a especificação excessiva das políticas, as quais restringem as autonomias de atuação dos implementadores, o que limita o envolvimento dos atores relevantes. Dessa maneira, propõe que a política seja um processo de aprendizagem, onde é permitido que seja modificada, especificada e revisada a partir da sua interação com o ambiente institucional, estabelecendo, assim, o que Silva e Melo (2000) denominam de “*policy learning*” e desse “aprender fazendo” torna-se crucial o envolvimento sinérgico dos atores da política<sup>1</sup>.

Berman (1978) defende uma combinação desses modelos, pois os entende como um mero parâmetro técnico que deve ser analisado à luz da situação política, onde em cada momento será mais adequado predominar um ou outro modelo.

Na fase de implementação da política, verifica-se a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, sendo que as metas e objetivos entre aqueles que formulam e executam a política foram pactuados, consensualmente, por algum critério decisório. Vale mencionar duas perspectivas sobre o processo de implementação. No modelo *top-down* ocorre uma rígida separação entre as fases de tomada de decisão e implementação e a produção de políticas é entendida de cima para baixo, de maneira linear, hierárquica. Por sua vez, no modelo *bottom-up* observa-se uma

---

<sup>1</sup> A noção do aprendizado na implementação de uma política pública enfatiza a aprendizagem, a evolução, a adaptação e a implementação como decisão política, em ambientes institucionais democráticos.

maior atuação dos atores tanto na concepção como na execução das políticas e a produção de políticas é entendida de baixo para cima.

Além disso, a discussão sobre o papel e a influência dos burocratas no processo de implementação consiste num tema de relevância quando se pretende discutir as ações efetivadas do Estado e os resultados alcançados. Em relação a essa dinâmica, cabe destacar as contribuições de Lipsky (2019). O termo burocracia de nível de rua, de forma sucinta, compreende a atuação dos trabalhadores do serviço público que estão em constante interação com o cidadão e têm poder substancial na execução de políticas públicas. Nas palavras de Lipsky (2019), são os trabalhadores que interagem com os usuários na implementação de políticas públicas – policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros – e possuem amplo poder discricionário sobre a alocação de benefícios ou a distribuição de sanções públicas.

Pode-se dizer, então, que os burocratas de nível de rua são os atores principais da fase de implementação das políticas públicas, tendo em vista que a sua atuação torna efetiva as mesmas. Nesse sentido, nas palavras de Lotta (2012), “para compreender a ação efetiva do Estado, pressupondo que os implementadores o representam e por ele respondem, é necessário entender justamente a ação e a interação realizadas por esses implementadores” (LOTTA, 2012, p.2).

Outras contribuições que ratificam a importância da implementação para o alcance da efetividade dos resultados de políticas públicas são as de Silva e Melo (2000) e Pires (2009), que tratam de abordagens com enfoques distintos. A primeira discorre sobre a incorporação da implementação no ciclo da política, contrastando com modelos que, até então, davam enfoque na formulação e sugerem modelos de implementação capazes de minimizar as vicissitudes do processo, responsáveis pelo insucesso de inúmeras políticas implementadas. Para os autores, essas adversidades decorrem, em grande medida, dos problemas não previstos no momento da formulação e que dificultam a implementação. Ademais, consideram que a etapa da implementação pode ser representada "como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha" (SILVA; MELO, 2000, p. 10). A segunda destaca a questão da discricionariedade dos burocratas de rua os impactos que o indivíduo que implementa pode causar em uma política e defende que os estilos de implementação empregados pelas burocracias influenciam os resultados (sucesso ou fracasso) da política pública.

O monitoramento, por sua vez, se refere ao acompanhamento das ações da iniciativa que se avalia. Ele busca verificar a efetividade, a eficiência do processo de execução por meio da identificação dos aspectos limitantes, vantajosos, dos pontos fortes e fracos. Em outras palavras, o monitoramento avalia a execução das atividades, das entregas dos produtos, o uso dos recursos de acordo com o planejado (MOKATE, 2000).

Além do acompanhamento e do monitoramento, “as avaliações encerram o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a resolução do problema não equacionado ou indicando a resolução completa das questões que a política objetivava resolver (RAEDER, 2014, p. 135). No que toca à avaliação de políticas públicas, observam-se múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Segundo Trevisan e Van Bellen (2008), “esse fato se explica justamente porque a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas” (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p.535).

No entanto, assume-se que a avaliação designa um juízo sobre a qualidade, o mérito de algo e visa estimar, calcular o valor de algo a partir da identificação dos padrões relevantes. Mokate (2002) destaca que a avaliação é um instrumento valioso, indispensável para a gerência social flexível e comprometida com a mudança social, pois alimenta as decisões com informações relevantes desde que realizada e efetivamente incorporada. No entanto, é frequentemente percebida como auditoria e controle. Segundo a autora,

no sería exagerado plantear que la evaluación ha sido percibida en los sectores sociales como diablo o como “monstruo” – un deber gigantesco impuesto a gestores y ejecutores sin que ellos sientan ningún amor por el proceso ni perciban que tenga ninguna utilidad directa a sus procesos gerenciales o decisorios. La evaluación como “monstruo” se ha aguantado como tarea que hay que hacer, por haber sido impuesta por alguna exigencia legislativa, por tecnócratas del gobierno central o por agencias financiadoras. Los que ven rasgos de “monstruo” en el proceso evaluativo, típicamente han sufrido evaluaciones sofisticadas, cuyos resultados se plasman en grandes informes que adornan la biblioteca de algún gerente o algún tecnócrata, sin hacer mayor aporte al diseño o la gestión de la iniciativa evaluada. (MOKATE, 2002, p.89).

O processo de avaliar é constituído por duas dimensões: técnica e valorativa. A primeira gera de forma sistemática a informação para informar os diálogos e as decisões. Na segunda, as informações são geradas com a finalidade de apresentar conclusões a respeito do valor das iniciativas avaliadas, além de difundi-las para aqueles que participam dos processos gerenciais decisórios. Em suma, o processo de avaliar apoia a

aprendizagem contínua e informa, educa a gestão e as decisões, sendo, portanto, um processo de geração de informação e aprendizagem.

### **3.3 Análise e avaliação de políticas e programas**

Shadish, Cook e Levinton (1995, *apud* FALSARELLA, 2015) elucidam que as teorias de avaliação de políticas e programas sociais caracterizam-se por três estágios. O primeiro estágio surge, na década de 1960 e se refere à aplicação rigorosa de métodos científicos. Para os autores uma das principais contribuições teóricas para o campo, nesse período, foi de Michael Scriven, que considerava toda avaliação como valorativa, pois busca-se analisar a qualidade de um programa. Essa análise pode ser realizada objetivamente, a partir de fatos empíricos. Segundo Falsarella (2015),

Uma característica fundamental desse primeiro estágio de evolução da teoria da avaliação social é a preocupação com a validade dos instrumentos de pesquisa e com a evitação de vieses ou ambiguidades na interpretação dos experimentos. Acreditava-se que a avaliação, se adequadamente conduzida, constituiria importante instrumento de feedback, e que os seus resultados seriam automaticamente utilizados pelos formuladores de políticas, decisores e administradores. (FALSARELLA, 2015, p.706).

Na década de 1970, inicia-se o segundo estágio que corresponde ao estudo dos fatores que influenciam a utilização da avaliação por decisores públicos nas tomadas de decisão sobre a concepção, a reformulação ou a continuidade de programas sociais. As informações geradas pelas avaliações eram pouco utilizadas pelos formuladores das políticas não se traduzindo no aperfeiçoamento dessas. Assim, tornou-se central a reflexão a respeito da utilização das recomendações oriundas dos estudos de avaliação a fim de melhorar os resultados dos programas. Vale mencionar que nesse estágio o debate sobre a utilização de técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de programas se intensifica. De acordo com Falsarella (2015),” tal debate decorria do pluralismo de métodos, conceitos e tipos de avaliação, bem como da ausência de consenso entre os teóricos sobre as melhores práticas a serem utilizadas neste universo de diversidade metodológica” (FALSARELLA, 2015, p.707).

Por sua vez, o terceiro estágio consiste na síntese dos estágios anteriores e na análise de seus pontos fortes e fracos. Ademais, ao avaliar deve-se considerar as circunstâncias, o contexto e a finalidade da avaliação. Dessa maneira, como os programas são multifacetados e impactados por diversos fatores externos, torna-se necessário

adequar as ferramentas metodológicas utilizadas na prática avaliativa, não sendo viável uma forma padronizada de avaliar os programas sociais. Logo, o uso de métodos variados e a combinação de técnicas quantitativas e qualitativas designam estratégias interessantes.

Guba e Lincoln (1989 *apud* FALSARELLA, 2015) apontam que há um quarto estágio marcado pela premissa de ampla participação dos envolvidos do programa no processo avaliativo. De acordo com Falsarella (2015),

para os propositores da quarta geração, um programa social só tem sentido quando desenvolvido e analisado em estreita relação com o contexto e com possíveis mudanças sociais que pode provocar. Além disso, como a atribuição de valores é inerente ao ser humano, é fundamental que os valores dos envolvidos sejam considerados. Por outro lado, entende-se que o conhecimento coletivamente construído na ação grupal leva à mudança social. (FALSARELLA, p. 710, 2015).

Em suma, as teorias da quarta geração se distanciam das análises positivistas sobre os fenômenos sociais e buscam compreender a vida social enquanto resultado da construção dos seus atores, possuindo, portanto, um viés qualitativo e interpretativo. A escolha dos métodos de pesquisa é orientada pela realidade empírica em estudo; a realidade é interpretada a partir da rede de relações dos agentes envolvidos de maneira sistêmica. Assim, considera-se o processo de conhecimento como dinâmico e interligado (FALSARELLA, 2015).

De fato, a avaliação de políticas pode ser realizada de diferentes formas e existe uma série de classificações dos seus tipos. Estas tipologias são definidas, em um primeiro nível, com relação a: quando a pesquisa de avaliação é feita; quem a realiza; o que é avaliado. Dentre essas três classificações observam-se tipos específicos explicitados a seguir.

A avaliação inicia-se assim que o problema se busca resolver é definido e é utilizada, parcialmente, em processos decisórios nas etapas de formulação das políticas. A avaliação feita conforme o momento é definida como *ex-ante* e *ex-post*. A avaliação *ex-ante* é realizada antes do início de um programa/projeto e suporta a decisão de implementá-lo ou não. Configura-se enquanto diagnóstico e orienta a formulação, o desenho do programa e objetiva analisar a relevância, a coerência, como também a viabilidade do projeto (MOKATE, 2000). Já a avaliação *ex-post* é realizada durante a execução de um programa/projeto ou após a sua conclusão, e tem por finalidade tanto avaliar os efeitos, os impactos, a efetividade e a eficiência do mesmo quanto auxiliar nas decisões pela manutenção/reformulação do seu desenho original (COTTA, 1998).

O objeto da avaliação corresponde a um programa, a uma ação que objetivam melhorar as condições de vida de um determinado público, enquanto o sujeito da avaliação deve incorporar todos os atores envolvidos: diversas organizações, gestores, população objeto. A eficácia da avaliação depende do uso das informações pelos atores, ou seja, as informações devem ser válidas, úteis, difundidas, convertidas em aprendizagens e ações.

A avaliação efetuada conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação é denominada como externa, interna, participativa e mista. A avaliação externa é realizada por especialistas de fora da instituição responsável pela execução do programa, projeto. A avaliação interna, por sua vez, é executada dentro da instituição, pela própria equipe gestora. Como pontuado por Ramos e Schabbach (2012), em razão das especificidades e dos detalhes inerentes ao objeto avaliado, não existe um único modelo a ser aplicado a todos os casos. Assim, a avaliação mista combina os dois tipos anteriores promovendo o contato entre os agentes externos e os participantes do programa a ser avaliado. Por último, a avaliação participativa ocorre quando os beneficiários participam desse processo seja na definição das variáveis, na formulação das perguntas - isto é, no seu planejamento - seja na execução das ações. Comumente, é utilizada em pequenos projetos e valoriza a opinião e a percepção desses atores.

A avaliação praticada conforme o tipo de problema ao qual ela pretende responder possui classificações distintas na literatura. Em linhas gerais, a avaliação de processos é realizada durante a implementação do programa e se refere à dimensão de gestão e visa a identificar dificuldades que ocorrem durante o processo e aponta correções, adequações. A avaliação de resultados verifica em que medida o programa alcançou os seus objetivos, quais foram os efeitos e consequências produzidos, isto é, se após a implementação houve modificações na situação problema que originou a sua formulação. Por fim, a avaliação de impactos é a modalidade mais complexa examina “a existência de um nexo causal entre os resultados da implantação do programa ou projeto e as alterações nas condições sociais da população”. (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p.1278). Ela objetiva responder se as mudanças observadas na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores. Vale diferenciar a avaliação de resultados e de impacto sendo que a primeira “refere-se aos imediatos e aos objetivos específicos de um programa ou projeto; ao passo que a última seria um subtipo da avaliação de resultados, centrada no médio e longo prazo e nos objetivos gerais” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p.1278).

Cotta (1998) reporta tipologias de avaliação tais como: a avaliação de eficiência que foca na relação entre os custos e os benefícios gerados por um projeto/programa; a avaliação de eficácia que é um tipo de avaliação de resultados e busca verificar se o resultado previsto foi obtido, assim como os efeitos produzidos sobre a clientela atendida; a avaliação de efetividade que é um tipo de avaliação de impacto (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

É fundamental destacar que as tipologias não são excludentes, não são exaustivas, pois não abrangem todos os tipos de avaliações possíveis e ocorrem combinações entre essas formas com a finalidade de atender as especificações do objeto avaliado. Apesar dos processos de monitoramento e avaliação possuírem características específicas, estes são complementares. Em linhas gerais, o monitoramento busca descrever o cumprimento do plano e a avaliação visa verificar se o plano contribuiu para os efeitos e os impactos produzidos pela iniciativa analisada.

Conforme explicitado, neste capítulo, o processo de formação de uma política ocorre por meio da interação entre os processos de formulação, implementação e avaliação. Torna-se relevante, portanto, considerar as etapas do ciclo enquanto referência para a compreensão dos elementos característicos das políticas públicas, e não como uma sequência de fases que ocorre da mesma maneira, nas diversas políticas analisadas. Em suma, “o ciclo de políticas públicas contribui para uma análise integrada das políticas públicas, na medida em que é possível reconhecer, nos estágios propostos, os atores e processos sobre os quais se deseja aprofundar o conhecimento” (RAEDER, 2014, p.137).

Dessa maneira, a análise de políticas públicas abrange uma série de elementos articulados que não devem ser ignorados tais como o contexto político e social em que elas surgem, assim como os atores que dela participam. Sebastián (1999) reforça essa ideia e sugere que a análise dos envolvidos representa um instrumento útil para o desenho e a implementação das políticas. A partir desta perspectiva, incluir na análise de políticas públicas os diferentes atores e os seus interesses representa um caminho frutífero, pois estas passam a ser investigadas enquanto um fenômeno complexo e multifacetado. As percepções destes devem ser identificadas, sistematizadas e enquanto informações relevantes contribuem significativamente para o entendimento acerca da política e do processo político. Segundo Lima (2020),

a avaliação deve mensurar, portanto, o impacto dos programas e políticas na vida dos beneficiários, levando em consideração a opinião destes, bem como dos cidadãos e daqueles envolvidos nos processos de elaboração e implementação com relação às suas percepções e expectativas quanto à

política, para além do viés estritamente racionalista da avaliação de políticas públicas. (LIMA, 2020, p. 41).

Ademais, a análise de políticas públicas a partir da utilização de ferramentas qualitativas permite tanto identificar quanto compreender com maior nível de detalhes as características e os aspectos relacionados aos fenômenos sociais. Pesquisar universos menores e realizar estudos de caso representam soluções interessantes, pois permitem a coleta de informações com maiores detalhes. Segundo Falsarella (2015),

Mais recentemente, a perspectiva convencional, que entende a abordagem qualitativa produz informações apenas sobre casos particulares estudados e pode, no limite, ser usada como apoio empírico para hipóteses de investigação, vem sendo substituída por uma visão mais ampla. Entende-se que as conclusões de um estudo qualitativo, mesmo não sendo replicáveis a outras situações, podem ser consideradas indicadores de tendências, sendo possível, inclusive, estabelecer algumas generalizações, respeitados os limites convencionados. De qualquer modo, a atual tendência na avaliação de políticas e programas sociais é a realização de estudos de caráter quali-quantitativo (misto ou combinado), entendendo-se que abordagens qualitativas e quantitativas não são incompatíveis, mas sim complementares. Dados quantitativos, sistematizados, são iluminados por componentes qualitativos, assegurando uma melhor compreensão dos fenômenos (FALSARELLA, 2015, p. 714).

Esta proposta de estudo está alinhada com essa ótica, pois visa incluir na análise do Programa Minha Casa Minha Vida as percepções dos seus beneficiários a fim de contribuir para o seu aperfeiçoamento. Em outras palavras, neste trabalho, o levantamento e a análise de dados qualitativos foram realizados com o objetivo de melhorar a compreensão das informações quantitativas, adicionando a elas as perspectivas pessoais das famílias atendidas.

No limite, o objetivo consiste em compreender se o atendimento pelo PMCMV soluciona problemas antes vivenciados, ou se cria outros problemas que antes não estavam presentes. Este estudo de caso consiste numa tentativa de analisar este programa habitacional a partir uma perspectiva mais ampla por meio da complementação de informações quantitativas e qualitativas.

Portanto, após a apresentação de algumas abordagens conceituais e contribuições sobre avaliações de políticas públicas, cabe elucidar que este estudo se constitui em uma avaliação *ex-post*, mista e inscrita na quarta onda de teorias. Primeiramente, *ex-post*, já que o momento desta análise ocorrerá após os beneficiários receberem a unidade habitacional. Mista, já que os dados secundários que serão utilizados foram coletados por instituto de pesquisa contratado, mas a formulação do instrumento da pesquisa foi

elaborada pela equipe da URBEL. Por fim, essa análise de pós-ocupação de natureza qualitativa produzirá tanto informações sobre o morar nos empreendimentos do PMCMV, quanto permitirá compreender com maior nível de detalhes essa experiência.

#### **4 POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

O problema da habitação social ou, em outros termos, de acesso à moradia digna é uma questão de significativa complexidade. Seja pela sua multicausalidade, seja pela sua multidimensionalidade, o problema requer para o seu enfrentamento um conjunto de políticas públicas e programas incidindo sobre diversos determinantes e dimensões.

Diversos significados são atribuídos à noção de habitação assim como são utilizadas diferentes categorias para analisá-la tais como: necessidade; demanda; mercadoria; déficit; direito social e política pública.

A habitação designa um tipo de necessidade humana básica para a reprodução social dos indivíduos e corresponde a uma mercadoria complexa de ser produzida, já que envolve investimento de capital e atores com múltiplos interesses. Os impactos gerados pela produção habitacional são variados e afetam as dimensões econômicas, sociais, políticas e legais da sociedade. (MELCHIORS, 2016).

Quando o acesso à moradia não se realiza, o que não é incomum nas sociedades capitalistas, este manifesta-se enquanto carência. Essa situação limite é observada em variados contextos históricos, geográficos, políticos, sociais e com diferentes intensidades. Buonfiglio (2018) elucida que a necessidade que não pode ser satisfeita permanece como necessidade. Já a necessidade que pode ser satisfeita no mercado, se manifesta como demanda, sendo que aquelas que se apoiam pela capacidade de pagamento e, portanto, de consumo, tornam-se demanda solvente. Nessa linha, no contexto capitalista, a moradia é entendida como mercadoria disponível para ser vendida e comprada livremente no mercado. O acesso a este bem, seu uso e utilização são feitos, portanto, por meio de contratos baseados na propriedade privada. Em suma, esses bens, a princípio, estão disponíveis somente para as pessoas que podem pagar por eles. Buonfiglio (2018) pontua que

para além de sua utilidade, como objeto de necessidade, a mercadoria se torna valor de troca. Toda e qualquer mercadoria se realiza, pois, nessa dupla condição em si, como objeto, valor de uso, e como valor de troca. (...) Enquadramos a habitação como mercadoria, nessa síntese contraditória do valor de uso e valor de troca. Como mercadoria, imediatamente atende e satisfaz a necessidade básica e elementar como subsistência do habitante da cidade em sua própria condição humana. (BUONFIGLIO, 2018, p.04).

O valor de uso é definido pela capacidade de satisfazer necessidades humanas e depende da utilidade do produto. Por exemplo, uma casa tem valor de uso pois temos necessidade de nos abrigar e residir em algum local. De acordo com Melchior (2016), o valor de uso da habitação associa-se com o espaço para a moradia e a sua apropriação, em contraste com o seu valor de troca, determinado pelos seguintes aspectos: tamanho do imóvel, possibilidade de redução dos custos de transporte e do tempo de deslocamento ao lugar de emprego, facilidade de acesso a outros bens e serviços em função da localização do solo urbano dentre outros. Por sua vez, o acesso à habitação é determinado nas sociedades capitalistas pela renda dos indivíduos, associando-se a fortes desigualdades. Dessa maneira,

como mercadorias caras, a habitação e a infraestrutura urbana não são acessíveis às classes populares. A necessidade de morar, em geral, é suprida pela ocupação de espaços ociosos com a autoconstrução das unidades habitacionais. Assim, se conforma a periferia urbana, espaço de residência da classe trabalhadora, constituída por pequenas casas construídas em pequenos lotes, localizadas em vastas áreas, geralmente distantes da zona central e do acesso a bens e aos serviços das grandes cidades. (MUNHOZ *et al.*, p.181, 2015).

Ou seja, nas sociedades capitalistas, nos quais a habitação e a própria terra urbana suprida de infraestrutura e serviços se colocam como mercadorias, têm-se dificuldades e desigualdades significativas em relação ao acesso a esse bem, notadamente nos contextos em que o problema não se configurou como objeto consequente e efetivo de políticas públicas e intervenção estatal. Mais além, a mercadificação da habitação e da cidade engendram um tecido urbano marcado por desigualdades socioespaciais, por processos de periferização e pela informalidade. Na medida em que amplas parcelas da população não têm acesso à habitação, buscam soluções alternativas e precárias para a moradia, nas periferias distantes e mal servidas de infraestrutura e nas áreas informais.

A habitação enquanto déficit se relaciona com a quantificação e estimativa do problema habitacional. Várias metodologias foram utilizadas para dimensionar o déficit habitacional brasileiro, mas, a metodologia que tem sido adotada pelo Estado brasileiro - desde o governo Fernando Henrique Cardoso até o presente momento - é a da Fundação João Pinheiro, que considera aspectos quantitativos e qualitativos.

O déficit habitacional consiste num conceito que orienta tanto a estimativa da falta de habitações quanto a existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais. Déficit e inadequação habitacionais se referem à falta de moradias e/ou a carência de algum aspecto que a habitação deveria fornecer,

mas que não fornece. O papel dos indicadores do déficit é dimensionar a quantidade de moradias, num determinado momento, que não estão conseguindo atender o direito de acesso a um conjunto básicos de serviços habitacionais. (FJP,2021) Durante esses anos, foram realizadas adaptações para mensurar o déficit habitacional, mas, busca-se dimensionar dois universos de situações problemáticas na condição do habitar conforme explicitado por Buonfiglio (2018):

O primeiro universo é computado por domicílios precários, domicílios com coabitação familiar, domicílios com ônus excessivo em aluguel e domicílios alugados com adensamento excessivo. (...) No segundo universo estão computados os casos de domicílios com algum tipo de inadequação: fundiária, de serviços de infraestrutura e inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva, adensamento excessivo em imóveis próprios e cobertura inadequada. (BUONFIGLIO, 2018, p.04).

A fim de reconhecer a complexidade da dinâmica habitacional, analisa-se o déficit habitacional em termos quantitativos e qualitativos, que corresponde à inadequação de domicílios. No relatório “Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019” produzido pela equipe da Fundação João Pinheiro há esclarecimentos importantes sobre essa distinção. Segundo FJP (2021),

Enquanto a inadequação domiciliar aponta para a garantia de um determinado padrão de qualidade de moradia, o déficit habitacional remete às necessidades de reposição de moradias (moradias irrecuperáveis) e/ou mesmo de construção de novas, em função de domicílios compartilhados ou em coabitação. Já a inadequação domiciliar, vai em direção à ideia de que as famílias/pessoas estão habitando um determinado tipo de domicílio que não é capaz de atender às necessidades ou serviços que uma habitação deveria suprir com qualidade. Entre esses serviços estão o abrigo adequado às intempéries (cobertura adequada), o acesso à água, luz, banheiro, propriedade da terra, adensamento, entre outros. (FJP, 2021, p. 21).

Assim, a inadequação de domicílios se associa com a qualidade de vida dos moradores. As inadequações mensuradas - a ausência, no domicílio, de banheiro de uso exclusivo dos moradores; a utilização de materiais não-duráveis nas paredes externas do domicílio; o adensamento domiciliar excessivo; e o ônus excessivo com aluguel - representam restrições ao direito à moradia adequada, em seus elementos de acessibilidade econômica e de habitabilidade. Todavia, é necessário mencionar que esses são apenas alguns tipos de restrições ao direito à moradia adequada enfrentados pela população brasileira.

Segundo Brasil e Carneiro (2014),

a maior amplitude e complexidade do problema revela-se, sobretudo, nas dimensões de inadequação de moradias que não se restringem apenas as deficiências das unidades (cobertura inadequada; inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva, adensamento excessivo) mas às dimensões relacionadas com o espaço e desenvolvimento urbano: a inadequação fundiária urbana e carência de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo). (BRASIL; CARNEIRO, 2014, p. 281).

Desta forma, o déficit habitacional mostra que o problema da habitação social é multidimensional, o que requer o desenho de programas variados, no âmbito da política para enfrentá-los, assegurando a concretização do direito à moradia adequada.

A habitação enquanto direito fundamenta-se no princípio da dignidade humana. Como mencionado anteriormente, a moradia foi reconhecida como direito humano, em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas tornando-se aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas. Até o presente momento, há 12 textos da ONU que reconhecem o direito à moradia. Além disso, diversos tratados internacionais reafirmaram esse compromisso, pois determinam que os Estados têm a obrigação de promover e proteger este direito. Todavia a aplicação deste direito permanece um grande desafio, conforme consta no relatório “Direito à moradia adequada” elaborado em 2013 pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em parceria com a Unesco:

mais de um bilhão de pessoas, no Brasil e ao redor do mundo, se encontram alojadas inadequadamente. Em diversos países, milhões vivem em condições de risco para a saúde, em favelas superlotadas e assentamentos informais, ou em outras condições de desrespeito aos direitos e à dignidade humana. Outros milhões de pessoas, a cada ano, são despejadas de suas casas, ou ameaçadas de serem forçadamente removidas. Por esta razão, maior atenção internacional tem sido dada ao direito de moradia adequada, inclusive por organismos da ONU, como o Conselho de Direitos Humanos, que criou o mandato de “Relator Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado”, no ano 2000. Essas iniciativas têm ajudado a esclarecer o alcance e o conteúdo do direito à moradia adequada. Também no Brasil, desde os últimos dez anos, tem havido mais atenção e maior enfoque das políticas públicas na direção de implementar o direito à moradia adequada, bem como grandes esforços na garantia dos direitos humanos das populações de rua. (BRASIL, 2013, p.10).

O direito à moradia corresponde tanto aos direitos civis e políticos como aos direitos econômicos. Como direito social, amplia-se, portanto, seu espectro, extrapolando os direitos individuais e atingindo direitos coletivos. Segundo Lima (2019),

os direitos sociais visam precipuamente proteger a dignidade da pessoa humana, uma vez que um determinado nível de bem-estar material, social e educacional é condição essencial para assegurar o exercício de liberdades

individuais e a participação política do indivíduo na comunidade. (LIMA, 2019, p. 05).

Assim, enquanto direito social proporciona ao indivíduo integração social e desenvolvimento das suas capacidades, sendo que a sua falta implica em danos a outros direitos tais como: o direito ao trabalho, à integridade física, à educação, à saúde, à privacidade, à vida familiar e à participação política. (LIMA, 2019). Logo, o acesso à habitação adequada não se restringe ao direito a um teto e quatro paredes e para que seja satisfeito os seguintes critérios devem ser atendidos: segurança da posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização; adequação cultural; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis. (BRASIL, 2013).

O direito à moradia adequada consta na Agenda Habitat II (UNCHS, 1996), construída em 1996 por ocasião da II Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat) realizada, em Istambul. O objetivo principal desta segunda conferência foi avaliar o progresso do que havia sido previsto desde a Habitat I, em Vancouver, e definir novas metas para o novo milênio. A Agenda Habitat – documento político produzido neste encontro - foi adotada por 171 países e contém mais de 100 compromissos e 600 recomendações. Na III Conferência que aconteceu em 2016, em Quito, foi elaborada a Nova Agenda Urbana mundial, com a participação de 167 países, na qual o tema do direito à moradia adequada e dos assentamentos humanos informais permaneceu central.

No contexto brasileiro o direito à moradia e à cidade constituem um pilar da agenda societária dos movimentos de moradia e outros atores coletivos no campo da reforma urbana, desde o processo de redemocratização do país. Segundo Ferreira (2014):

O conceito de direito à cidade foi construído e articulado com organizações, redes e fóruns nacionais e internacionais, tendo sido lançado no 1o Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 2001, na Carta Mundial pelo Direito à Cidade. O direito à cidade é definido, para o Fórum Nacional de Reforma Urbana e redes internacionais: como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural. (FERREIRA, 2014, p.85).

Entretanto, conforme será explicitado, nas seções seguintes, o direito à moradia teve uma construção contraditória no Brasil e embora tenha sido contemplado no âmbito legal - na ordem constitucional e infraconstitucional -, não se materializou de fato enquanto um direito social. A questão da habitação social não chega a entrar de forma consequente na agenda governamental, de forma que as iniciativas não responderam de fato à magnitude e complexidade do problema. Do desenho à implementação de programas habitacionais, as políticas nacionais se mostraram ineficazes. Por conseguinte, uma parcela significativa da população brasileira permanece sem acesso à moradia digna, sem acesso a um lar para se desenvolver e a uma comunidade segura para viver em paz com saúde física (BUONFIGLIO, 2018).

Como abordado, a habitação configura-se em uma necessidade humana básica, que remete ao seu valor de uso, em contraste com seu valor de troca no contexto das sociedades capitalistas. Nesse sentido, a habitação como mercadoria implica enormes dificuldades e desigualdades, seja no acesso a esse bem, seja nas dimensões de sua adequação, que a perspectiva de déficit habitacional bem traduz, como um problema multidimensional. Ao lado disso, a habitação adequada configura-se como um direito social, inscrito em diversos tratados e pactos internacionais e na legislação brasileira. Os diversos significados e dimensões da questão habitacional discutidos, desembocam na consideração da habitação como objeto de políticas públicas, ou seja, em outros termos apontam para a necessidade imperativa de intervenção estatal por meio de políticas e de programas para a sua provisão adequada.

#### **4.1 Antecedentes da política de Habitação Social no Brasil**

No contexto brasileiro, desde o século anterior, tanto a nomenclatura da política pública destinada para a habitação variou - habitação popular, habitação econômica, habitação social, habitação de baixa renda e mais recentemente, habitação de interesse social - quanto as formas de intervenção do Estado. Logo, para compreender a política habitacional brasileira – situando em um quadro de referências mais amplo o PMCMV- é necessário considerar os diversos contextos históricos, econômicos e sociais.

No início da primeira metade do século XX, com o processo de modernização e industrialização no Brasil mostram-se necessárias intervenções para tratar as questões urbanas e habitacionais. Contudo, de acordo com Buonfiglio (2018), a habitação não se constitui como objeto de política pública.

houve um período histórico em que o Estado não construía nem financiava as habitações, ficando essa produção a cargo do capital privado industrial. Portanto, a habitação ainda não era concebida como política pública, mas, antes, como mediação direta entre o capital e o trabalho calcada na relação entre patrão e operário dentro e fora da fábrica. (BUONFIGLIO, 2018, p.16).

No mesmo sentido, verifica-se, durante a República Velha, uma omissão do poder público em relação à provisão habitacional conforme esclarece Rolnik (1981),

fiel ao liberalismo predominante, o Estado privilegiava a produção privada e recusava a intervenção direta no âmbito da construção de casas para os trabalhadores. Assim, suas iniciativas restringiam-se à repressão às situações mais graves de insalubridade, via legislação sanitária e ação policial, e à concessão de isenções fiscais, que beneficiavam basicamente os proprietários de casas de locação, ampliando sua rentabilidade. (ROLNIK, 1981, *apud* BONDUKI, 1994, p. 712).

Nas décadas de 1920 e 1930, casas são construídas e alugadas para os assalariados, mas com altas taxas de lucro para os proprietários de terra. (MELCHIORS; ALMEIDA, 2015). Conforme apontado por Bonduki (1994), as primeiras iniciativas estatais de provisão de habitação de interesse social se iniciam, durante o governo Vargas (1930 - 1954), consistindo em uma incipiente política habitacional brasileira.

Nesse período, a problemática da moradia assumiu novos contornos. A fim de subsidiar a aquisição de unidades habitacionais, em 1938, são criadas as Carteiras Prediais, os Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs), podendo ser considerada a primeira vez que o Estado se responsabiliza pela oferta de habitações. Durante o Estado Novo, a atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões se intensifica, com a construção de conjuntos habitacionais que representam opções de moradia de mais baixo custo, sendo acessível aos seus associados.

Em 1946, durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, é criada a Fundação da Casa Popular, primeiro órgão federal brasileiro na área de moradia, correspondendo à outra iniciativa relevante dos governos populistas para a habitação social. No governo de Getúlio Vargas, essa entidade se fortalece e atua em áreas complementares à habitação para a população de baixa renda, tais como: o fomento da indústria da construção civil, a locação de imóveis, o investimento em infraestrutura (NOAL; JANCZURA, 2011). Dessa maneira, configura-se como um verdadeiro órgão de política urbana *lato sensu*, pois, amplia a sua intervenção. Entretanto, como observam Azevedo e Andrade (2011),

a experiência se encarregaria de demonstrar, nos anos seguintes, quão irrealistas e pretensiosas eram tais metas. A tarefa era desproporcional à força, aos recursos e à maturidade institucional da Fundação da Casa Popular. Não eram apenas constrangimentos de ordem técnica, financeira e administrativa que tornavam inviável a abertura de tantas frentes de trabalho. No plano político, muitos desses objetivos poderiam ser considerados assuntos de “peculiar interesse” do município, faltando-lhe competência constitucional para atuar livremente nessas áreas. (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p.3).

Cabe ressaltar que a dependência dos recursos orçamentários da União limitava muito a execução desta política habitacional, sendo incapaz de atender às demandas da população de baixa renda. (HONDA, 2010). Outros fracassos desta intervenção decorrem da desorganização dos grupos sociais ao lado da incapacidade do Estado de equacionar o problema da moradia. Observa-se a transferência de responsabilidades, já que a solução encontrada para ofertar moradia para a classe trabalhadora foi o auto-emprego e/ou autoconstrução.

Verifica-se que, neste período, o Estado se responsabiliza pela garantia de um espaço habitacional para os trabalhadores da cidade, e conseqüentemente o valor do bem imóvel se apresenta compatível com os salários dessa classe. (MUNHOZ, *et al.*, 2015). Dessa maneira, a origem da habitação como política pública no Brasil se associa com a questão da previdência social e com as categorias do trabalho.

Segundo Azevedo (1988, *apud* Barros, 2017, p.125), “as primeiras intervenções públicas na área de habitação popular (...) têm fundamentalmente como objetivo mostrar às populações urbanas de baixa renda a preocupação do governo com seus problemas”. Ademais, Vargas atuava como articulador dos distintos interesses coletivos com o objetivo de evitar conflitos e oposição ao seu governo. Ao utilizar a ideologia da casa própria Vargas buscava legitimar o regime e evitar conflitos com a classe trabalhadora. De acordo com Azevedo (2010 *apud* Barros 2017, p. 125) “a habitação foi peça importante no discurso conservador que pregava a importância do trabalhador em tornar-se proprietário de sua moradia e da estabilidade social que a política habitacional poderia promover”.

Apesar das iniciativas tomadas pelos governos populistas serem desarticuladas e envolverem distintos interesses políticos, é necessário reconhecer a relevância desta ação governamental, já que representou uma iniciativa consistente e foi a origem da habitação social no Brasil.

Ao final da década de 1950 e notadamente nas décadas seguintes, a urbanização no país se intensifica, devido às diversas atividades econômicas desenvolvidas, e em 1960, pela primeira vez, a população urbana supera a população rural. Como resultado

desse processo acelerado, sem o devido planejamento urbano, surge uma série de problemas que definem os contornos do padrão da urbanização brasileira: o fenômeno da metropolização com o crescimento desordenado das metrópoles; a periferização das cidades associada à precarização das condições de vida; a informalidade urbana, com aumento expressivo da população morando em favelas e cortiços desiguais; processos de segregação sócio espacial; déficits de infraestrutura urbana e no acesso aos serviços públicos. Neste cenário de intensificação da urbanização, de agravamento da crise urbana e habitacional e de escassez de políticas estruturadas para enfrentar esses desafios, desenham-se iniciativas no contexto do regime militar instaurado a partir de 1964.

#### **4.2 O regime militar e a política habitacional**

Durante o período militar, ocorreu a expansão das políticas sociais brasileiras - nas áreas de saúde, educação, previdência, habitação - a fim de garantir a legitimidade deste regime. Com o aumento da precariedade socioespacial nas cidades brasileiras, as temáticas urbana e da moradia social assumem centralidade e o governo militar reformula a incipiente política habitacional. Percebem-se mudanças na política habitacional em relação ao modelo anterior, já que a seguridade social deixa de estar atrelada à ideia de provisão habitacional, que se afirma enquanto política distinta.

Nessa linha, a fim de atender à demanda habitacional, o governo militar institui, em 1964, o Plano Nacional de Habitação e cria o Banco Nacional de Habitação, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e o Sistema Financeiro de Habitação. Estas são medidas utilizadas pelo novo regime para atestar a sua capacidade de enfrentar os problemas sociais. (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

De acordo com Buonfiglio (2018), para a aquisição da casa própria o trabalhador busca financiamento oferecido pelo mercado imobiliário e não mais por intermédio de sua categoria específica de trabalho. Assim,

se o Estado era o produtor e financiador das unidades habitacionais (IAP), com as mudanças de normas da legislação trabalhista, o Estado deixa de produzir e passa a ser o financiador. O setor privado, portanto, passa a construir habitação popular com recursos estatais, desde o BNH até hoje com a Caixa Econômica Federal. (BUONFIGLIO, 2018, p.11).

Em suma, o setor público subsidia a aquisição das unidades habitacionais e o setor privado executa a política habitacional. Segundo Balin e Krause (2014),

o BNH era composto por dois subsistemas: um operado pelo BNH, como banco social com recursos originários do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); e outro com recursos originários do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), destinado às rendas superiores. O subsistema social se completava com a execução das obras pelas Companhias Habitacionais Estaduais e Municipais (COHABs), Cooperativas Habitacionais (COOPHABs), e Caixas de Pensão. (BALIN, KRAUSE, 2014, p.191).

O FGTS consiste na principal fonte financeira do BNH e voltou-se para a produção de unidades habitacionais, em grandes conjuntos situados em locais periféricos com infraestrutura precária. Oliveira (2014) identifica fases nesta política habitacional. Na primeira fase (1964-1967) de implantação do BNH, os recursos não eram abundantes e havia uma crise política e econômica, especialmente, no setor imobiliário. Apesar deste cenário, foi reconhecida a centralidade deste órgão pelo Sistema Financeiro de Habitação. O atendimento do BNH foi estruturado nas seguintes modalidades: segmento popular - famílias com renda média mensal de 3 a 5 salários mínimos eram atendidas pelas COHABs; segmento médio - famílias com renda média mensal de 3 a 6 salários mínimos eram atendidas pelas cooperativas; segmento superior - famílias com renda média mensal superior a 6 salários mínimos eram atendidas pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

O período da segunda fase (1967-1971) é marcado pelo franco desenvolvimento urbano, no país. Ocorre a ampliação dos recursos, mas esses são direcionados para o atendimento das famílias com faixa de renda mais alta. Vários problemas são percebidos durante a execução do BNH, tais como: as altas taxas de inadimplência, o abandono dos imóveis, queixas sobre a qualidade do padrão construtivo e da infraestrutura. Por sua vez, na terceira fase (1971-1979), o programa é reestruturado, pois os investimentos governamentais são direcionados para o desenvolvimento urbano em detrimento da produção habitacional. A medida adotada para o atendimento às famílias de baixa renda se refere a autoconstrução, enquanto as unidades habitacionais do BNH são destinadas para as famílias do segmento superior. Nas quarta e quinta fases, a crise econômica e política se intensifica, no Brasil. A maioria da população está desempregada. As taxas de inadimplência dos beneficiários do BNH aumentam, assim como a sua descapitalização.

Apesar da produção habitacional ter sido considerável, no período, correspondendo a cerca de 4 milhões de moradias, não foi efetiva para minimizar o déficit habitacional, de modo que uma parcela significativa da população atendeu à sua necessidade de moradia por meio das ocupações informais em favelas, ocupações irregulares em periferias, recorrendo a processos de autoconstrução.

Diversas críticas são direcionadas ao BNH. Azevedo e Andrade (2011) destacam o viés econômico na concepção dessa política:

A geração de novos empregos, a mobilização da construção civil para atenuar a crise econômica e as vantagens táticas de sua utilização para sanar crises localizadas tiveram bastante peso na concepção da política e foram, desde o início, percebidos como um dos seus papéis principais: “No quadro de desenvolvimento urbano brasileiro, o problema mais importante não era a casa, era a abertura de oportunidades de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semiespecializados, de oportunidades para mobilizarmos os escritórios de engenharia, de planejamento, de projetos, de arquitetura e dar trabalho às firmas de construção civil e à indústria de construção, forças paralisadas na economia brasileira. (AZEVEDO, ANDRADE, 2011, p. 41).

Nota-se um distanciamento desta política da sua origem, perdendo o caráter social e político que a inspirou, pois a classe média foi a maior beneficiada pelos subsídios governamentais. Em outras palavras, a princípio o público alvo do BNH era a população de baixa renda, mas ocorreram desvios consideráveis para atender a classe média, conforme pontuado por Azevedo (1988 *apud* Marguti, 2018, p.119):

Este é o caso da política levada a cabo pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que (...) tinha como clientela prioritária famílias de renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos (SMs), contudo fatores exógenos à política social do banco forçaram a reformulação da política habitacional, reduzindo substancialmente os investimentos para essas famílias” (p.119).

No mesmo sentido, de acordo com Santos (1999),

o sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda, [...] somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros. (SANTOS, 1999, p.17).

Portanto, o BNH de fato não atendeu os públicos mais pobres e vulneráveis que deveriam constituir o seu principal foco, não respondendo devidamente, assim, ao problema da habitação social.

Além disso, a atuação do BNH restringiu-se às tarefas normativas e de supervisão, com orientações empresariais em conflito com os objetivos sociais iniciais previstos na provisão de moradia e saneamento. (MARGUTI, 2018). Destaca-se que o poder decisório centralizado corresponde a um traço estrutural, do regime militar. Dessa maneira, tanto a população quanto os demais níveis de governo não participavam do processo de tomada de decisões.

Os empreendimentos produzidos, em geral, eram distantes da infraestrutura urbana localizavam-se, nas periferias das cidades, contribuindo para um padrão de segregação espacial, de desigualdade social e restringindo o direito dos beneficiários dessa política à cidade. (MARGUTI, 2018).

Já no contexto de redemocratização do país, o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi extinto, em 1986, e o setor habitacional passa por uma forte crise interna. Com o crescimento expressivo das grandes cidades brasileiras fora dos marcos da cidade formal, nos anos seguintes, os desafios urbanos se agravam. Sem a oferta de moradia subsidiada o trabalhador urbano compra, aluga ou ocupa terrenos irregulares, na periferia distante, em áreas de risco, de maneira irregular, informal. A instabilidade institucional, a desarticulação se acentua e sem recursos consolidados a política habitacional brasileira se enfraquece.

### **4.3 O vazio da política habitacional no período de 1986 a 2002**

Após a extinção do BNH, em 1986, nota-se segundo Brasil e Carneiro (2014) um cenário de esvaziamento do planejamento e da política urbana no país, assim como uma série de críticas das suas práticas.

Nesse contexto, foi criado o Programa Nacional de Mutirão comunitário direcionado para as famílias de renda abaixo de três salários mínimos, que tinha como finalidade construir 550 mil unidades habitacionais. Mas devido às práticas clientelistas e à má aplicação dos recursos, essa tentativa foi ineficiente. (OLIVEIRA, 2014).

O descaso do poder público associado com o alto nível de precariedade das condições urbanas vivenciadas por uma parcela da população brasileira contribuem para a retomada dessas questões, no contexto da redemocratização do país, e para a produção dos fundamentos legais da política habitacional.

A reforma urbana é amplamente debatida pelos movimentos sociais que lutam pelo acesso à moradia digna, pelos pesquisadores, pelos parlamentares, pelos sindicatos

e pelas entidades profissionais. Estes diferentes atores se organizam e se aglutinam no Movimento de Reforma Urbana (MNRU), formulando a Emenda Popular da Reforma Urbana “[...] a partir da crítica da exclusão social e política das camadas populares, propunha: (i) limites à propriedade privada e à apropriação privada da cidade; (ii) o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; (iii) e a participação direta da população na gestão urbana”. (SANTOS JUNIOR, 1996, *apud* FERREIRA, 2014, p.83).

Essa proposta foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, resultando na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988 (CF-88). Segundo Santos e Montandon (2011), “a Constituição Federal de 1988 trouxe para o seio da sociedade brasileira, recém empossada de seus direitos democráticos um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade”. (SANTOS, MONTANDON, 2011, p. 13).

O texto constitucional, contudo, não contempla grande parte das proposições que serão em parte canalizadas ainda no final dos anos 1980 ao projeto de Lei do Estatuto da Cidade, do Senador Pompeu de Souza. Apesar dessas limitações é fundamental destacar a atuação e as contribuições do Movimento de Reforma Urbana, que se organiza como Fórum nos anos 1990. Conforme afirma Ferreira (2014),

A rede de reforma urbana construiu, ao longo de 27 anos de existência, um repertório comum de demandas e de estratégias de ações coletivas. A função social da propriedade, a participação popular, a autogestão, a reforma urbana, o direito à cidade, são categorias teóricas que construíram a unidade da rede de movimentos e organizações e organizaram suas práticas. (FERREIRA, 2014, p. 84). [...] em 1989, os movimentos de moradia organizados iniciaram o processo de construção da proposta do fundo nacional para a moradia popular, visando o financiamento da produção habitacional organizada pelos movimentos. Encaminhada em novembro de 1991 ao Congresso Nacional, na 4ª Caravana dos Movimentos de Moradia à Brasília, com 5.000 participantes e com mais de um milhão de assinaturas, a proposta de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) se confunde com a história dos movimentos de moradia. (FERREIRA, 2014, p.91).

Brasil e Carneiro (2014) detalham os avanços no texto constitucional decorrentes da mobilização no campo da reforma urbana:

No que toca à questão urbana, mesmo aquém da plataforma de reforma urbana, podem ser apontados avanços no texto constitucional [...] a) ampliação das competências, atribuições e do papel reservado aos municípios no enfrentamento da questão urbana; b) a participação cidadã nas políticas públicas, objeto de diversos artigos, dentre os quais o art. 29, que prevê a cooperação de associações no planejamento municipal e a iniciativa popular

de projetos de leis e programas; c) o Capítulo de Política Urbana (arts. 182 e 183), que pode ser tomado como marco jurídico para o direito urbano, avança, assim, no que se refere à função social da propriedade, ao mesmo tempo em que ressemantiza o plano diretor. No art. 183, que reconhece o direito à ocupação informal, por meio do usucapião urbano (inclusive coletivo) após cinco anos, ao lado de outros dispositivos; avançando, portanto, na dimensão do direito à moradia e à cidade; d) adiante, inclui-se no âmbito dos avanços constitucionais decorrentes da pressão dos atores organizados em torno da reforma urbana, Emenda Constitucional n. 26/2000 que inclui a moradia no rol dos direitos sociais. (BRASIL; CARNEIRO, 2014, p.291).

Biasotto (2012) afirma que a Constituição Federal de 1988 reconheceu o protagonismo dos municípios, ao reforçar as suas atribuições na regulação do uso e ocupação do solo urbano, ou seja, na gestão das formas de expansão e de organização interna das cidades. Dessa maneira,

a União fica responsável pela edição de normas gerais que valem para todas as cidades e território nacionais, os estados assumem a responsabilidade de cuidar das questões regionais (ou seja: que são comuns a mais de um município), enquanto os municípios ficam encarregados de zelar pelo patrimônio local e por valores materiais e simbólicos que integram a vida cotidiana dos cidadãos. (BIASOTTO, 2012, p.37).

Cabe destacar que nos artigos 182 e 183 da Constituição estão expressas as diretrizes básicas da política urbana brasileira além das responsabilidades dos municípios na implementação dos processos de planejamento urbano, que devem ser democráticos, participativos e inclusivos (HONDA, 2010). Nessa linha, Brasil e Carneiro (2014, p. 182) enfatizam a importância da esfera local para o desenvolvimento urbano bem como o papel das demais esferas também no que se refere à política habitacional, que “em virtude de sua estrutura operacional demandam o aporte de recursos vultuosos, que usualmente transcendem as capacidades financeiras dos municípios”.

Especificamente em relação à política habitacional, a Constituição Federal de 1988 define, em linhas gerais, - no artigo 23, inciso IX - a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que devem promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Apesar dos papéis dos três entes da Federação ser complementares, a fim de diminuir as desigualdades regionais, cabe destacar as responsabilidades do poder público local na política habitacional, especialmente no planejamento urbano.

No entanto, esses avanços legais, frutos das discussões e mobilizações que se intensificam, no contexto da redemocratização do país, são insuficientes para impulsionar a política habitacional. Assim, a questão da moradia não é incorporada à agenda governamental ou incorpora-se de forma residual.

Já na década seguinte, no período de 1990 a 1992, observam-se alterações graduais no Sistema Financeiro de Habitação, que visavam facilitar a quitação de imóveis. Segundo Oliveira (2014), nesse momento, os programas habitacionais estão desvinculados dos programas de saneamento e desenvolvimento urbano, sendo que não há controle sobre a qualidade das habitações construídas. Além disso, prevalecem dificuldades de gestão dos recursos desses programas. Aragão (2014) possui um entendimento semelhante e considera que desde meados dos anos 1980,

as políticas governamentais voltadas para o enfrentamento da problemática habitacional têm apresentado elevado grau de descontinuidade, alternando programas baseados na iniciativa dos governos locais, do setor empresarial ou do setor cooperativado. Entre 1986 e 2003, a política habitacional no âmbito federal mostrou fragilidade institucional, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. A sequência de programas desconexos, com pouca perspectiva de continuidade, fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de práticas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano. (ARAGÃO, 2014, p.45).

Verifica-se, portanto, na década de 1990, a ausência de estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional. Por conseguinte, a execução desta política temática, pelos estados e pelos municípios, ocorre de forma descentralizada, desigual e fragmentada. As soluções locais encontradas e adotadas são pouco articuladas e concentram-se principalmente nas seguintes frentes: urbanização de assentamentos precários - vilas e favelas - e produção autogerida de moradia.

Vale ressaltar, que ao final da década de 1990, os princípios de mercado na provisão de moradias, consistem no novo paradigma da política habitacional brasileira, com a ampliação da atuação do setor privado e a descentralização dos recursos federais. Conforme elucida Ferreira (2014), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a política habitacional é retomada e caracteriza-se pelos seguintes elementos:

(i) a discussão da política habitacional integrada à política urbana e à de saneamento<sup>23</sup>; (ii) a defesa de uma política fundiária urbana que desestimulasse a formação de estoques de terra para fins especulativos (iii) o reconhecimento da cidade real, com linhas e programas destinados à urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas; (iv) o reconhecimento do papel dos governos municipais como agentes promotores da habitação popular; (v) a diversidade de programas, rompendo com a rigidez e a padronização excessiva (programas Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual e Associativo, Apoio à Produção, Programa de Arrendamento Residencial<sup>24</sup>); (vi) o reconhecimento da importância da produção associativa privada não lucrativa (Carta de Crédito Associativo). (FERREIRA, 2014, p. 57).

Dessa maneira, a política habitacional, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), é executada por estados e municípios e os programas de financiamento são destinados ao mutuário final, com destaque para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Outra medida adotada foi a Carta de Crédito destinada para as famílias com renda mensal de até 12 salários mínimos que objetivavam adquirir ou reformar imóveis. (OLIVEIRA, 2014).

Entre os anos de 1995 a 1998 foram criados os programas Pró Moradia e Habitar Brasil a fim de urbanizar e aprimorar as áreas habitadas pelas famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Em 1997, foram criados o Sistema Financeiro Imobiliário e o Programa Carta de Crédito. Três grupos eram atendidos: o primeiro grupo consistia nas famílias com renda mensal superior a doze salários mínimos; o segundo grupo consistia nas famílias com renda mensal de até três salários mínimos; o terceiro grupo consistia nas famílias com as faixas de renda entre três e doze salários mínimos (OLIVEIRA, 2014).

Por fim, devido às ações da política macroeconômica adotada pelo governo FHC, a implementação dos programas previstos na Política Nacional de Habitação foi prejudicada. (FERREIRA, 2014). Ainda que esses programas tenham sido implantados, desde a extinção do BNH, não foi concebida uma política de habitação de interesse social e não ocorreram melhorias significativas para a população mais carente. Para Oliveira (2014),

o governo FHC legitimou a visão bancária do financiamento habitacional, que nesse aspecto não se diferenciava do BNH. Embora tenha constatado que 85% do problema habitacional estava entre a faixa de renda que não tinha condições de resolver seus problemas através do mercado, a faixa de renda da população alvo dos programas subiu de doze para vinte salários mínimos. É possível afirmar que no período de 1995 a 2002 se assume de vez a lógica privada na provisão e na produção da habitação. (OLIVEIRA, 2014, p.41).

No entanto, observam-se avanços, nesse período, na produção do arcabouço legal e jurídico relacionados com às questões urbanas. O direito à moradia foi incluído no Artigo 6º da CF-1988 por meio da Emenda nº 26 de 2001, designando um dos direitos fundamentais expressos na carta magna nestes termos: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

Apesar de constituir, assim, um direito social, foi longo o caminho para esta conquista, que ocorre paralelamente à promulgação do Estatuto da Cidade, também em 2001, após um trâmite de 13 anos. A demora na aprovação deste instrumento, que traz

balizamentos para a política urbana e habitacional no país, limitou a autonomia dos governos locais na aplicação dos dispositivos constitucionais, produzindo descompromissos das esferas de governo, no caso das competências e atribuições compartilhadas.

Ressalta-se que o Estatuto da Cidade incorpora premissas e propostas da Emenda de Reforma Urbana, reafirmando a função social da propriedade e também da cidade, reconhecendo o direito à moradia e à cidade, bem como o princípio da gestão democrática das cidades. O Estatuto elenca instrumentos urbanísticos e jurídicos já em uso, inclusive no que toca a política habitacional, como as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – que reconhecem as ocupações informais – e a usucapião. Ao lado disso, também cria novos instrumentos para as políticas urbana e habitacional, neste último caso, especialmente no que se refere às possibilidades de regularização fundiária. Entretanto, os princípios e as diretrizes previstas nos marcos legais mencionados não foram traduzidos em ações efetivas pelo governo de FHC, já que a lógica mercadológica se manteve nas ações no campo da habitação social.

#### **4.4 A política habitacional nos governos petistas**

Esse cenário de enfraquecimento da política habitacional começa a se alterar, no primeiro governo Lula, em 2003, pois são engendradas propostas que viabilizam a elaboração de uma política habitacional mais robusta e concreta.

De fato, mesmo antes de ser eleito, Lula já considerava essencial a formulação de programas de crédito para o financiamento de moradias para famílias com baixa renda. Essa política de habitação de interesse social facilitaria o crédito habitacional e promoveria o acesso à moradia digna aos mais pobres, assim como favoreceria o crescimento econômico, a geração de empregos por meio do setor de construção civil. Além disso, havia grande expectativa de institucionalização de uma política habitacional alinhada às concepções debatidas no contexto dos movimentos de moradia e do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que se alinhavam em grande medida com o novo governo. (OLIVEIRA, 2014)

Uma das primeiras iniciativas do governo Lula é a criação do Ministério das Cidades, em 2003, bem como da Conferência Nacional das Cidades e do Concidades. A nova pasta fica responsável pelas temáticas de habitação, saneamento, transporte urbano, assim como coordenar, gerir e formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano,

que inclui a Política Habitacional (PNH). Formulada desde 2003 e aprovada em 2004, a PNH designa a principal normativa de orientação do governo federal em relação à temática, além de estar alinhada com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade. Segundo Brasil (2004)

Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática, a Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social. (BRASIL, 2004, p.29).

Outro avanço importante no âmbito da PNH corresponde à aprovação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) gerido pelo Ministério das Cidades. O PlanHab consiste no primeiro plano destinado a habitação desde a extinção do BNH. Este instrumento visava o planejamento - nos médio e longo prazos – das ações para enfrentar as necessidades habitacionais do país, tendo como referência as seguintes questões: o perfil do déficit habitacional; a demanda futura por moradia e a diversidade do território nacional. O planejamento na escala municipal coube aos municípios, responsáveis pela elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), condição para acessar recursos públicos federais. Esses planos buscavam o planejamento de curto a longo prazo (até 2023), subsidiando a tomada de decisões do poder público e servindo como parâmetro para avaliação e controle social das políticas implementadas. (BRASIL, 2007).

No contexto deste plano, foi formulado o arcabouço do Sistema Nacional de Habitação, foi adiante instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, tendo como objetivo central a implementação de políticas e programas voltados para o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.

Cardoso (2008) aponta que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi resultado do primeiro projeto de lei de iniciativa popular do movimento pela reforma urbana, sendo que foram recolhidas mais de um milhão de assinaturas dos diversos representantes - movimentos de moradia, ONGs, sindicatos e federações de categorias profissionais, entidades acadêmicas e de pesquisa - que integram o Fórum Nacional da Reforma Urbana. Ainda conforme Cardoso (2008, p.8), o SNHIS volta-se para a “articulação das políticas de habitação social em um sistema federativo que, de forma

descentralizada e democrática, trabalhe na produção de habitação para a população de baixa renda, articulando a ação conjunta dos seus diversos agentes promotores

O SNHIS foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e estabelece as bases do desenho institucional da política habitacional, composto pelos seguintes subsistemas: Habitação de Interesse Social - subsídio à população de menor renda - Habitação de Mercado - contava com a participação do setor privado, com a finalidade de facilitar a promoção imobiliária. Aragão (2014) esclarece que “o desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)”, (Aragão, 2014, p.45). Mais além, o SNHIS tal como disposto em seu marco legal, requer que os estados e municípios elaborem e aprovelem seus Planos Locais de Habitação Social, e exige a criação de Conselhos de Habitação Social para repasse de recursos federais, prevendo ainda que um terço dos conselheiros sejam vinculados aos movimentos de moradia. Ou seja, a legislação que institui o SNHIS estabelece também a base dos desenhos institucionais para as políticas habitacionais nos âmbitos subnacionais.

Em suma, a regulamentação do Ministério das Cidades, a realização das Conferências das Cidades, a criação e funcionamento do Conselho Nacional da Cidade e a própria formulação das políticas de desenvolvimento urbano, foram conquistas importantes alcançadas no campo dessas políticas e da própria política habitacional.

Em 2007, o governo Lula lança o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), vinculado ao Ministério do Planejamento, que objetiva promover o crescimento econômico por meio de um programa de investimentos em infraestrutura. Ferreira (2014) destaca que o desenvolvimento urbano, de habitação e saneamento são aspectos centrais nesta intervenção. Outro avanço consiste na incorporação da urbanização de favelas - bandeira histórica dos movimentos sociais - no PAC Habitação. Em 2008, o governo procura responder os efeitos da crise mundial sobre a economia brasileira e adota políticas keynesianas que

Incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura, que já vinha sendo objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No âmbito destas medidas, teve destaque o “pacote” de investimentos lançado para a área de habitação. (ARAGÃO, 2014, p. 46).

A fim acelerar as ações do PAC e reagir à crise econômica internacional, em 2009, o Ministério da Fazenda gestou o Programa Minha Casa Minha Vida como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado. Em 2009, o referido programa é lançado, constituindo uma iniciativa de grande escala no campo da política habitacional, mas que foi concebida sem discussões no Conselho das Cidades. (FERREIRA, 2014).

Os principais objetivos deste programa eram reduzir o déficit habitacional, por meio da provisão habitacional, e impactar a economia pelos os efeitos multiplicadores da construção civil. A meta inicial era a construção de 1 milhão de moradias e a inclusão de uma faixa de atendimento totalmente subsidiada pelo governo. Melchior (2016) afirma que o PMCMV foi

elaborado a partir de uma parceria entre governo federal e 11 empresas do setor imobiliário (MARICATO, 2011) previa a destinação de recursos públicos à iniciativa privada para que essa materializasse a produção habitacional destinada a famílias com renda familiar entre zero e R\$5.000. Com o Programa o Governo, já fragilizado ante os escândalos do Mensalão e a crise econômica de 2008, procurou alavancar a economia incentivando a indústria da construção civil (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO, 2011; SERAPIÃO, 2015). Nas palavras de Serapião (2015, p.1), o governo: “articulou com empresários um plano de crédito imobiliário para baixa renda, que estancaria os problemas do setor, estimularia a economia e diminuiria o desemprego. Ao mesmo tempo, no plano político, se transformaria em uma plataforma eleitoral. (MELCHIOR, 2016, p. 208).

No governo de Dilma Rousseff, em 2011, após a contratação de 1 milhão de unidades, foi lançada a segunda fase do programa. Houve um aumento significativo no número de unidades habitacionais produzidas: a meta era a construção de dois milhões de moradias, sendo 860 mil moradias destinadas para os beneficiários da faixa 1, do programa. Além disso, os investimentos de recursos no PMCMV são ampliados com a finalidade de priorizar o atendimento às famílias com menor renda. Cardoso e Jaenisch (2017) detalham esse contexto:

Frente ao “sucesso institucional e político” do PMCMV, a recém-eleita Presidenta Dilma Rousseff decidiu lançar uma segunda edição do Programa ainda no ano de 2011, contando com ele para ampliar o seu capital político e reforçar os bons índices de aprovação que tinham sido herdados do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em contexto econômico pós-crise e com a economia em franca recuperação. Embora, na segunda fase, as contratações e a execução das obras tenham seguido um ritmo mais lento do que na fase anterior e os meios de comunicação tenham começado a veicular críticas relacionadas aos problemas enfrentados pelos novos empreendimentos, o PMCMV manteve sua centralidade na agenda governamental até a campanha eleitoral de 2014. Em meio a esse processo, chegou a ser anunciado pelo governo o lançamento de uma terceira fase do programa para o ano de 2015, o que não se realizou. (CARDOSO; JAENISCH, 2017, p.10).

Como a análise do Programa Minha Casa Minha Vida constitui objeto dessa dissertação, a seguir serão abordados a sua trajetória, o seu ciclo e características.

#### **4.5 O Programa Minha Casa Minha Vida**

Como mencionado anteriormente, o período de redemocratização no Brasil foi marcado por mudanças significativas, no campo das políticas urbana e habitacional. Essas transformações visavam ampliar o acesso à moradia digna da população, minimizar as desigualdades e a segregação socioespacial, no país. Apesar da vocalização da agenda e da sua visibilidade, os avanços se restringiram a avanços constitucionais e não se traduziram em intervenções estatais efetivas.

Brasil (2011) identifica os atores coletivos - a rede de organizações civis e os movimentos sociais - que atuaram no campo da reforma urbana. No período de 1970 a 1990, os principais movimentos sociais urbanos se formam – a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a Central dos Movimentos Populares (CMP), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e a UNMP (União Nacional por Moradia Popular) – e atuam em diversos estados. Na mesma direção, conforme elucidada Ferreira (2014), a temática da Reforma Urbana é pautada desde os anos 1960:

[...] os movimentos sociais urbanos no Brasil têm uma longa história, que acompanha o processo de urbanização do país, intensificado a partir da década de 1960. Atuaram, na década de 1960, no debate sobre uma reforma urbana que revertesse a lógica de apropriação do solo urbano, baseada na especulação imobiliária e apropriação privada dos investimentos públicos sobre a cidade; e, ao mesmo tempo, implementasse uma política de habitação de interesse social. Debate este interrompido pelo golpe militar, em 1964. O governo militar, ao tomar posse, buscou de imediato uma resposta ao clamor popular em torno da questão da moradia, criando para isto o Banco Nacional de Habitação. (FERREIRA, 2014, p. 67).

Assim, a temática da reforma urbana consolida-se enquanto agenda da sociedade civil, notadamente dos movimentos de moradia, em meados dos anos 1980, incluindo o direito à moradia, à cidade e a função social da propriedade. O contexto da instalação e funcionamento da Assembleia Constituinte constituiu uma janela de oportunidade política que canaliza demandas e projetos societários, em especial do Movimento Nacional de Reforma Urbana que articula diversas entidades da sociedade civil.

Nesse sentido, o contexto da ANC e da promulgação da Constituição Federal de 1988 contribui para a vocalização das agendas societárias que irrigam inovações institucionais. Tem-se, assim, nos moldes do modelo de múltiplos de Kingdon (2006) já

referenciado, a confluência dos fluxos relativos à definição da problemática urbana e habitacional, à proposição de alternativas que se entrecruzam no contexto político-institucional da ANC.

O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) que constitui uma ampla frente de movimentos de moradia, entidades profissionais e sindicais e organizações não governamentais apropriou-se da referida janela política. O MNRU propõe e encaminha à ANC a emenda popular de reforma urbana que reconhece o direito à cidade a função social da propriedade, bem como requer a participação social no planejamento e gestão das cidades. De acordo com Brasil (2011),

como resultado tem-se um avanço expressivo no capítulo de política urbana no texto constitucional, mas muito aquém das propostas, desenhando um quadro de reforma inconclusa. Os limites decorreram em grande parte dos conflitos com os segmentos imobiliários, na medida em que as proposições da emenda tinham como um de seus núcleos a redelimitação das fronteiras societárias em relação ao mercado e à lógica instrumental de acumulação urbana, bem como em relação ao Estado por meio dos direitos urbanos e da participação. O resultado parcial também reflete a correlação de forças na ANC a prevalência do perfil parlamentar conservador, bem como retrata os limites da sociedade política como receptor dos impulsos e propostas societárias de cunho democratizante. Contudo, o avanço indiscutível na CF-88 deve-se à emenda e à atuação do movimento no período, a despeito de dificuldades significativas (BRASIL, 2011, p.12).

Mais além, Carneiro *et al.* (2011), referem-se à incorporação da agenda de reforma urbana na agenda governamental, considerando os avanços constitucionais.

Ainda que se observe a reivindicação de movimentos sociais urbanos desde os anos 1970, até a década de 80 as intervenções públicas que buscassem de fato soluções para estes problemas urbanos e habitacionais foram praticamente inexistentes. Sua incorporação na agenda governamental demandou um grande esforço de mobilização sociopolítica, tendo em vista a construção dos significados do direito à moradia e à cidade, da função social da propriedade e da democratização do planejamento e gestão, elementos que constituíram a base da reforma urbana no período. (CARNEIRO, *et al.*, 2011, p.212).

Nos anos seguintes, as questões urbanas são reformuladas e ressignificadas pela atuação dos atores coletivos, com destaque para os atores coletivos que se articulam no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), sucedâneo do MNRU. O projeto de lei de iniciativa popular formulado por movimentos de moradia apresentado ao Congresso em 1990, propondo o Fundo Nacional de Moradia Popular, coloca em pauta a questão da habitação social e da necessidade de intervenção estatal e destinação de recursos para esse fim.

A descentralização e a ampliação da autonomia municipal também constituem janelas de oportunidade para a influência e a assimilação de propostas reformistas na área urbana e habitacional. Nessa direção, no âmbito local tem-se em muitos casos avanços institucionais no campo das políticas urbanas e de habitação social (CARNEIRO, *et al.*, 2011)

No âmbito federal, a promulgação da CF-1988 até o início Governo Lula em 2003, a atuação estatal em relação à política urbana e de habitação é influenciada em alguns momentos por pressões e pelos compromissos internacionais oriundos das Conferências das Nações Unidas, a Habitat II e seus desdobramentos. É o caso já mencionado do Estatuto da Cidade, que consolidava em seu texto propostas da sociedade civil, tramitou ao longo dos anos 1990 e só foi aprovado em 2001, junto com a Emenda Constitucional que inclui o direito à moradia no rol dos direitos sociais. Nessa linha, a Habitat + 5 configurou uma janela de oportunidade para a aprovação da referida lei.

No entanto, essas questões não são percebidas como centrais, sendo inexpressiva a sua inclusão na agenda governamental. Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 reconhecem o direito à cidade e à moradia digna, tendo como princípio a função social da propriedade, mas essas conquistas não se traduziram em intervenções governamentais de maior impacto.

Entre os anos de 2003 a 2010, ocorre a retomada da atuação federal nas políticas urbanas que segue os princípios defendidos pela reforma urbana. Podem-se citar as seguintes iniciativas: a já referida criação do Ministério das Cidades, em 2003, com especialistas compondo a equipe desta pasta; as Conferências das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades (Concidades) com a ampla participação e representação de entidades ligadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU; a aprovação da Política Nacional de Habitação, em 2004; o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que estabelece as bases para a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e consiste na primeira lei de iniciativa popular aprovada – 11.124/2005.

Cabe destacar que o PlanHab contribuiu com diversos diagnósticos e análises a respeito da demanda por habitação para a população de baixa renda. No que se refere ao financiamento, o Ministério das Cidades, ampliou os recursos disponíveis para a área da habitação, priorizando o atendimento à população com faixa de renda mais baixa.

Essas ações representaram avanços significativos, pois definiram os fundamentos institucionais e conceituais que orientam o Estado e os demais atores no atendimento às

necessidades habitacionais (BRASIL, 2011; MOREIRA, T.; Ribeiro, J., 2016). Contudo, conforme pontua Maricato *et al.* (2013, *apud* LELIS, 2016)

grande parte das conquistas sociais previstas na Carta Constitucional não se materializou, e a própria noção de função social da propriedade tem seu conteúdo em permanente disputa simbólica. A CF/1988, as leis de âmbito nacional voltadas para a questão habitacional, como o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), o planejamento e a gestão urbana praticados no Brasil não só não conseguiram reverter o amplo quadro de problemas urbanos das cidades, como também parecem ter contribuído para agravá-lo. A distância entre a conquista formal (direito) e os processos de segregação socioterritorial (prática social) tem sido amplamente apontada no debate especializado, tendo levado a uma retomada da luta social pela efetivação de direitos. (MARICATO *et al.* 2013, *apud* LELIS, 2016, p.429).

Como resultado o déficit habitacional aumenta e não há uma política de habitação social consolidada. Moreira e Ribeiro (2016) apontam que a partir de 2005, com a melhoria da economia, o governo federal passa a valorizar a temática econômica e destina recursos volumosos para projetos e programas habitacionais, em especial o Programa de Aceleração e Crescimento - PAC - e o Programa Minha Casa Minha Vida. O PAC, lançado em 2007, englobava um conjunto de medida – desoneração tributária para alguns setores, estímulo ao financiamento e crédito - que visavam acelerar o crescimento econômico do Brasil. Até 2010, foram previstos R\$ 503,9 bilhões sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, saneamento, transporte, energia, recursos hídricos, habitação, em especial, a urbanização de assentamentos precários (ZAPELINI *et al.*, 2017). As principais fontes de recursos destinados para o PAC foram as seguintes: orçamento do governo federal, capitais de investimentos de empresas estatais; investimentos privados com estímulos de investimentos públicos e parcerias. Vale destacar que, em 2009, o governo federal anunciou um aporte extra de 142 bilhões de reais para as obras do PAC com a finalidade de gerar mais empregos.

Entretanto, o PAC é amplamente criticado por estar associado a denúncias e a controvérsias. As fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas da União indicaram irregularidades, sendo necessária a paralização das obras. Outra crítica se refere à sua concepção ter sido motivada para fins eleitorais.

Conforme apresentado anteriormente, em 2009, o governo lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como resposta à crise econômica mundial e com o objetivo de incentivar o desenvolvimento. De acordo com Ferreira (2014),

Assim, o Ministério da Fazenda gestou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado, que sequer foi discutido no Conselho das Cidades antes do seu lançamento, em 2009. Teve como objetivo principal reaquecer o mercado imobiliário no Brasil – respondendo à crise mundial de 2008 -, financiando diretamente empresas e construtoras para a construção para as classes de faixa de renda de 0 até 10 salários mínimos. Responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais devem ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. Pouco se integra ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação. (FERREIRA, 2014, P.109).

Segundo Bonduki; Rosseto (2009 apud MOREIRA *et al.*, 2017)

os motivadores para inserção de um Programa Habitacional nas discussões na agenda governamental remontam ao contexto da crise internacional de 2008, tendo os debates sido motivados pelos Ministérios da Fazenda e das Cidades, aproveitando as finalidades anticíclicas, do já em andamento, Programa de Aceleração do Crescimento. A partir disso, formula-se o programa e cria-se, em 2009, o “Minha Casa, Minha Vida”, com a Medida Provisória no 459/2009, desencadeando todo o marco regulatório da intervenção (leis, portarias, decretos e manuais) que foram, ao longo dos anos, modificados e atualizados. (MOREIRA *et al.*, 2017, p.597)

De maneira inédita, o governo federal destinou recursos volumosos para a produção habitacional de interesse social. Dessa maneira, em termos quantitativos, o PMCMV “atingiu quase a totalidade do território nacional (cobertura de 96,15%) o que lhe confere complexidade, devido sua abrangência, extensão e capilaridade para execução das atividades”. (MOREIRA *et al.*, 2017, p.609). Além disso, outro avanço observado consiste na criação do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, modalidade destinada às associações comunitárias, cooperativas e entidades sem fins lucrativos, fruto da forte atuação dos movimentos de moradia e reforma urbana.

Todavia, verifica-se que a formulação tanto do PMCMV quanto do PMCMV Entidades desconsiderou a agenda relativa às questões habitacionais e o seu processo de construção em conjunto com a sociedade civil, com o MCidades e com o Concidades. Para Ferreira (2014).

O PMCMV e o PMCMV Entidades foram na contramão do SNHIS e do FNHIS: os recursos para o principal programa de habitação não passavam pelo FNHIS e seu Conselho Gestor, não era obrigatório a existência dos planos habitacionais estaduais e municipais para pleitear os recursos, e os agentes promotores poderiam acessar diretamente os recursos do programa através do agente operador, a CEF. Era o descolamento dos programas da política (FERREIRA, 2014, p. 96).

Em suma, a formulação do Programa Minha Casa Minha Vida não incorporou de forma mais direta a discussão e os avanços que emergiram nos espaços de participação e no próprio MCidades<sup>2</sup>, que desembocaram no PlanHab e na proposição no Sistema Nacional de Habitação, não foram alinhadas.

#### 4.5.1 O desenho do Programa Minha Casa Minha Vida

Após essa breve exposição das características institucionais e do contexto no qual o Programa Minha Casa Minha Vida foi concebido, cabe pontuar que no segundo governo Lula as arenas decisórias nas políticas governamentais se ampliam. A Casa Civil coordena diversas áreas do governo - com destaque para as questões habitacionais. De acordo com Loureiro *et al.* (2013),

Antes mesmo do lançamento oficial do PMCMV em março de 2009, a então ministra Dilma Rousseff já havia se reunido com empresários do setor da construção civil, tais como Cyrela, Rossi, MRV, WTorre, Rodobens e já se falava na construção de 1 milhão de casas para a faixa de renda até dez SMs, incluindo a estruturação do fundo garantidor. A crise financeira de 2008 ampliou a capacidade ociosa das empresas do setor da construção civil que, em função do boom imobiliário dos anos anteriores, haviam realizado grandes investimentos, lançado ações na bolsa e aumentado seus estoques de terrenos. Assim, um novo programa habitacional, a ser priorizado pelo governo, era visto de forma muito favorável pelo empresariado da construção civil que nele encontraria meios de escoar as unidades já em produção e garantir o retorno aos investimentos. Do lado do governo, o setor da construção civil teria importante papel na dinamização da economia e na geração de emprego. (LOUREIRO *et al.*, 2013, p.16).

A formulação do PMCMV também foi influenciada por aspectos de natureza político-partidária, ligados à substituição do ministro das Cidades, Olívio Dutra, por Marcio Fortes, do Partido Progressista (PP). Com essa alteração, o desenvolvimento dos trabalhos foi impactado, já que atender os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil passou a ser prioritário. Ademais, a política habitacional foi formulada para responder aos desafios oriundos da crise econômica, consistindo numa política essencialmente econômica e não social prioritária na agenda governamental (LOUREIRO *et al.*, 2013).

---

<sup>2</sup> O governo Bolsonaro, por meio do decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019, determina a extinção do Ministério das Cidades que é anexado ao Ministério de Desenvolvimento Regional. Tal fato representa um enorme retrocesso para a gestão da política urbana.

Assim, em 2009, a fim de atender a demanda habitacional da população com renda de até dez salários mínimos e ampliar o mercado habitacional, o governo Lula lança o Programa Minha Casa Minha Vida regulamentado pela Lei Federal 11.977. A meta do PMCMV, na sua primeira fase, foi de um milhão de unidades habitacionais e esse resultado foi alcançado, pois até dezembro de 2010, mais de 1 milhão de unidades foram contratadas, totalizando R\$ 53 milhões financiados. Adiante, no período de 2011 a 2014, ocorreu a segunda fase do PMCMV e foram financiadas cerca de 950 mil unidades habitacionais. Além disso, o atendimento do programa foi ampliado para os trabalhadores rurais, com renda familiar anual bruta de até R\$ 60 mil, que visavam adquirir ou reformar imóveis.

O PMCMV foi concebido pela alta burocracia da Casa Civil e do Ministério da Fazenda. Essa equipe técnica priorizou as negociações com o empresariado e o atendimento das reivindicações desse segmento. Em certa medida, o atendimento das demandas dos movimentos sociais e dos representantes da reforma urbana foi parcial. Conforme elucidam Loureiro *et al.* (2013),

as negociações permitiram que as demandas desses grupos fossem em parte contempladas, com a introdução da faixa de renda de zero a três SMs (que representa mais de 80% do déficit habitacional do país) e que não constava da proposta inicial porque não era atrativa ao setor privado orientado pelo lucro. Se à Casa Civil coube o papel de articulador das demandas dos grupos empresariais e de coordenador das políticas para dinamizar a atividade econômica, ao Ministério da Fazenda coube a regulamentação das medidas necessárias para o lançamento do programa, junto com o Ministério das Cidades. (...) Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O conselho gestor do FNHIS se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de formulação dessa política – Ministério das Cidades e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase). (LOUREIRO *et al.*, 2013, p.21).

Maricato (2011, *apud* MELCHORS, 2016) esclarece que o PMCMV foi formulado a partir da parceria entre o governo federal e 11 empresas do setor imobiliário. A iniciativa privada seria responsável pela produção habitacional - subsidiada com recursos públicos - para as famílias com renda familiar entre zero e R\$5.000. Além disso, a fim de reduzir os desgastes devido ao Mensalão e dos impactos da crise econômica de 2008, o governo fomenta a indústria da construção civil. Em suma, o PMCMV seria um instrumento para aquecer a economia, gerar empregos, reduzir o déficit habitacional e obter a aprovação da população. Nas palavras de Rolnik *et al.* (2015),

o PMCMV foi concebido com o intuito de promover o aquecimento da economia por meio do estímulo ao setor da construção civil, segmento que gera demanda expressiva por mão de obra de baixa qualificação, sendo frequentemente mobilizado como elemento de políticas econômicas anticíclicas em momentos de recessão. Tendo em vista os objetivos macroeconômicos por trás de sua criação, para que o programa pudesse atender a todos os seus propósitos, viabilizar a produção de uma quantidade expressiva de novas moradias num curto espaço de tempo revelou-se uma exigência fundamental, o que exerceu influência determinante sobre o padrão de inserção urbana dos empreendimentos. A convergência de interesses de construtoras, governos locais e o Governo Federal em fazer o programa "rodar" suplantou preocupações com aspectos como a qualidade urbanística do entorno dos empreendimentos e a articulação da oferta habitacional com uma política fundiária abrangente, uma vez que considerações desse tipo afetariam a velocidade de sua implementação (ROLNIK *et al.*, 2015. p. 131).

O PMCMV foi estruturado em dois subprogramas - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU) - e em quatro modalidades: Oferta Pública (para municípios com população até 50 mil habitantes); Entidades (produção associativa para famílias com renda até R\$1.600,00); Empresarial/FAR (produção pelo setor imobiliário para famílias da Faixa 1 (renda familiar até R\$1.600,00); Empresarial/FGTS (produção pelo setor imobiliário para famílias das Faixas 2 – renda entre R\$1.600,00 e R\$3.275,00 e Faixa 3 – renda entre R\$3.275,00 e R\$5.000,00).

Na Faixa 1, os subsídios variavam de 25% até 95 % dependendo da renda média dos beneficiários. Já nas Faixas 2 e 3 os subsídios são diretos e há redução nos juros para aqueles que compram os imóveis diretamente das construtoras ou nos Feirões da Casa Própria promovidos pela Caixa Econômica Federal (MELCHORS, 2016).

Na primeira edição do programa, os seus recursos - cerca de 34 bilhões destinados à produção habitacional - foram distribuídos segundo a estimativa do déficit habitacional dos estados brasileiros e de acordo com as faixas salariais, estratificadas em: famílias com renda de até três salários mínimos; famílias com renda entre três e seis salários mínimos; e famílias com renda entre seis a dez salários mínimos. A meta inicial do programa para a Faixa 1 era de 400 mil unidades habitacionais, para a Faixa 2 era de 400 mil unidades e para a Faixa 3 de 200 mil. Vale ressaltar que esse objetivo representava apenas a redução de 14% do déficit habitacional.

Em 2011, foi lançada a segunda fase do Programa. Tanto a meta de produção de unidades habitacionais aumentou para mais 2 milhões de moradias quanto o volume de recursos e o destinados à Faixa 1 buscando a fim de corrigir a distorção existente na fase inicial. De acordo com Carvalho e Stephan (2016),

os dados referentes ao programa em julho de 2013 eram da ordem de 3.012.848 unidades contratadas e, até julho de 2014, o Governo Federal havia entregue 1,7 milhão de moradias, beneficiando 6,4 milhões de pessoas e totalizando um investimento de R\$361,6 bilhões, dos quais 60% voltaram-se para a menor faixa de renda, o que indica o direcionamento do programa para a população de menor poder aquisitivo. (CARVALHO; STEPHAN, 2016, p.286).

A síntese do PMCMV I e II considerando seus subprogramas e principais características é apresentada no Quadro 2.

**Quadro 2 - Programa Minha Casa Minha Vida**

Sub Programa	Modalidade	Faixa de Renda	PMCMV 1	PMCMV 2
PNHR	1, 2 e 3			60 Mil
PNHU	Oferta Pública (Municípios com população até 50 mil hab.)	1 (famílias com renda até R\$ 1.600 – inicialmente destinada a famílias com renda até 3 salários mínimos)	400 Mil	220 Mil
	Empresarial/FAR (produção realizada pelo setor imobiliário – construtoras e incorporadoras)			60 Mil
	FGTS (produção realizada pelo mercado imobiliário – construtoras e incorporadoras)	2 (renda entre R\$1.600,00 e R\$3.275,00)	400 Mil	600 Mil
		3 (renda entre R\$3.275,00 e R\$ 5.000,00)	200 Mil	200 Mil
Total de UHS:			1 Milhão	2 Milhões

Fonte: MELCHORS, 2016

É interessante mencionar que a decisão do lançamento da fase 2 foi motivado tanto por avaliações parciais que indicaram a necessidade de redesenho do programa, assim como a pressão do setor imobiliário para aumentar os recursos destinados a produção habitacional. Segundo Melchors (2016),

O poder público (estadual e municipal) assume um papel secundário, limitando-se a licenciar empreendimentos, mas, ao mesmo tempo, sofre pressão para apresentar resultados no âmbito do Programa e para criar condições que facilitem a produção habitacional (desoneração tributária, flexibilização da legislação urbanística, cessão de terrenos públicos etc.). (MELCHORS, 2016, p. 209).

Em 2015, houve a criação da faixa 1,5 salários mínimos, em que foram contempladas famílias com renda bruta mensal de até R\$ 2.350,00. Nas outras faixas, os

limites foram aumentados para é R\$ 9.000,00 de renda bruta mensal. Tal fato contribuiu para a ampliação do acesso de famílias ao programa.

Outro aspecto relevante no desenho das políticas públicas se refere à construção social sobre o público alvo (SCHNEIDER; INGRAM, 1993). Em outras palavras, as concepções em torno dos atendidos pelo programa refletem-se nos objetivos da ação proposta, nos processos de implementação das ações preestabelecidas e nos resultados alcançados. No caso desta política habitacional, importantes definições foram feitas a partir da homogeneização dos beneficiários, já que as suas distintas necessidades foram padronizadas a partir de uma tipologia padrão e uniforme para as diversas regiões do país, desconsiderando as orientações expressas no PlanHab.

#### *4.5.2 A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida*

Apesar de não serem evidentes as distintas fases do ciclo de uma política pública, já que essas estão conectadas, como já discutido, a dinâmica da execução do PMCMV, Faixa 1, será aqui descrita.

Diversos atores estão envolvidos na implementação desta política habitacional e possuem responsabilidades distintas. O Programa envolveu a parceria entre União, Estados, Municípios, empresas de construção civil e movimentos sociais.

Os atores participantes para as competências normativas, gerenciais e operacionais eram: Conselho Curador do FGTS, Ministério das Cidades (MCidades), Agente Operador, Agentes Financeiros Pessoa Jurídica (construtora ou grupos associados), Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Estados, Municípios e Distrito Federal e empresas de construção civil.

O MCidades e a Secretaria Nacional de Habitação são os órgãos gestores deste programa, responsáveis pela definição das diretrizes gerais, regras e procedimentos operacionais. Além disso, participam dos colegiados que monitoram a política, articulam com a CEF, avaliam o desempenho do programa e junto com Ministérios da Fazenda e do Planejamento definem os limites de renda familiar dos beneficiários.

A Caixa Econômica Federal figura como gestora operacional e como agente financeiro. Essa instituição acompanha e define os critérios técnicos para a execução das obras, assim como é responsável pela concessão do financiamento tanto para os beneficiários quanto para as construtoras. Por fim, aprova o projeto nos aspectos técnico, jurídico e econômico.

Os agentes apoiadores dos empreendimentos e os agentes executores são os entes públicos locais. Os beneficiários recebem a unidade habitacional e devem cumprir as obrigações contratuais e apropriar-se corretamente dos bens e serviços implantados, contribuindo para a manutenção e conservação do patrimônio gerado com investimentos públicos (MCIDADES, 2018).

O PMCMV, Faixa 1, é caracterizado por um conjunto de atividades que ocorrem em três etapas: a de seleção dos beneficiários, a pré-contratual e a pós-contratual. Na primeira etapa do programa são efetuadas a inscrição, o cadastramento e o enquadramento das famílias pretendentes ao recebimento da unidade habitacional.

Verifica-se, nesse momento, a alta programabilidade das atividades e a baixa interação com os beneficiários, já que os critérios de elegibilidade do público são definidos de forma prévia pelo Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Habitação. Cabe, portanto, à Caixa Econômica Federal e aos entes públicos locais certificar que os destinatários se enquadram nos requisitos pré-estipulados pela autoridade central. Assim, a gestão é tida como vertical, já que não há interação entre as instituições no nível operacional, bastando o cumprimento dos procedimentos prescritos e da programação estipulada. A baixa interação com os destinatários da política determina a relação entre o operador e o destinatário, bem como o papel que aquele primeiro assume dentro da organização executora do projeto (Nogueira, 1998). No caso do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1, os operadores apenas se certificam que os pretendentes atendem aos requisitos.

A etapa pré-contratual, por sua vez, objetiva a preparação dos beneficiários para a nova realidade, com orientações anteriores à chegada das famílias ao empreendimento, por meio de reuniões. Essa etapa deve ser iniciada após a celebração do convênio e estender-se-á até o momento de assinatura dos contratos com as famílias e a entrega das unidades habitacionais aos beneficiários. Verifica-se, então, a alta programabilidade - atividades definidas - e a média interação com o público atendido. O desempenho desta etapa está sujeito à discricionariedade do operador e do conhecimento estabelecido na instituição.

Por fim, a etapa pós-contratual, que visa o desenvolvimento de atividades para a integração territorial, a inclusão social e o desenvolvimento econômico das famílias, é caracterizada pela baixa programabilidade, já que se adequa às necessidades locais e imediatas de cada pretendente família a ser atendida pelo programa - o que enseja discricionariedade do operador - e pela alta interação com os atendidos. O modelo

organizacional para esta etapa é altamente descentralizado, já que a condução do programa é conferida de autonomia e é responsável por estratégias de ação localizadas.

A implementação do PMCMV será descrita tendo como referência os cinco parâmetros situacionais definidos por Berman (1978) – o escopo da mudança; o grau de certeza da tecnologia; o grau de conflito sobre metas e meios; o arranjo institucional; a característica do ambiente – que foram explicitados anteriormente. Para este autor, o escopo da mudança é a análise que deve ser feita a priori, pois permite avaliar se a política irá gerar muitas mudanças de comportamento dos atores. Tendo como referência os distintos momentos do PMCMV Faixa 1, o que propicia maior possibilidade de mudanças de comportamento é a fase pós-contratual, que exige dos implementadores maior sensibilidade e flexibilidade para definir e aplicar, por exemplo, cursos de capacitação adequados ao público alvo. Os implementadores possuem autonomia para abordar as temáticas com os beneficiados, havendo apenas diretrizes orientadoras dentro do denominado Projeto de Trabalho Social. Cabe descrevê-lo, aproximando-se do arranjo de um modelo adaptativo. Entretanto, de forma geral, o programa possui baixa possibilidade de mudanças uma vez que não se vislumbram alterações de ações e diretrizes principais, como: formas de seleção dos beneficiários e os tipos de moradias ofertadas, o que reflete forte caráter de um modelo programado.

Já o grau de certeza da tecnologia, pode ser entendido como a utilização dos recursos de forma a atingir resultados positivos para a política. Esse parâmetro apresenta que, na maioria dos casos, um modelo adaptativo é mais adequado, pois é mais flexível para remanejamento de recursos conforme a diversidade dos cenários que se apresentam. No entanto, visualiza-se que o programa possui alta programabilidade na alocação dos recursos, entretanto, trata-se de uma política estável que é replicada periodicamente, o que permite certa fidelidade ao que foi previsto no momento da implementação.

Por outro lado, identifica-se momentos de dinâmica adaptativa, principalmente em ações que necessitam conferir mais autonomia ao implementador, como na etapa pós-contratual, os conceitos do modelo adaptativo ficam evidentes, o que resulta em abordagens distintas em cada etapa da execução. Essa liberdade conferida ao implementador, segundo Pires (2009), pode causar impactos nos resultados da política, pois atribui ao indivíduo esse potencial de modificação com base na forma de atuar.

No que tange ao parâmetro do grau de conflito sobre metas e meios, o qual observa as negociações entre os atores para adequação das metas, nota-se que o programa possui baixo grau de conflitos, apesar de distribuir benefícios concentrados, pois pode ser

enquadrado no rol de programas federais que conseguiram um ajuste com os interesses locais. Pelo caráter predominantemente programado, as adequações das metas e meios possivelmente ocorreu anteriormente ao desenvolvimento, pois nas etapas de seleção e pós-contratual não se nota questionamentos em relação aos critérios de seleção, nem às orientações a serem dadas pelo usuário, nem ao número de vagas ofertadas a cada período.

Já o parâmetro do arranjo institucional, busca analisar o quanto os atores envolvidos encontram-se articulados, uma vez que arranjos bem articulados propiciam que as regras sejam seguidas pelos atores e que haja rotinização das ações, característica de modelos mais programados, como é o caso do PMCMV. Todas as etapas, desde a seleção até a recepção do beneficiário são reproduzidas periodicamente pelo município e pela Caixa Econômica Federal, sem demandas por alterações expressivas ou ações que distanciam do proposto no desenho original.

O último parâmetro é a característica do ambiente, que avalia as forças do meio que condicionam um programa ao seu modelo de implementação. Havendo um ambiente mais estável, há escolha por um modelo programado, enquanto em ambientes com muita instabilidade, opta-se pelo modelo adaptativo, por ser mais consonante com mudanças. No caso da política habitacional analisada esta é executada em ambiente predominantemente estável, uma vez que é conhecida a estimativa de déficit habitacional, há a relativa aceitação da população em relação à ação governamental e o governo local possui interesse em desenvolver a política.

De forma geral, depreende-se que o programa é conduzido de forma centralizada, por meio de critérios e objetivos a serem alcançados, entretanto com certo grau de discricionariedade do operador da política, sem que este deixe de cumprir os aspectos gerais estabelecidos pelo Ministério das Cidades e pela Secretaria Nacional de Habitação, atores centrais.

#### *4.5.3 Análises das ações do Programa Minha Casa Minha Vida*

As avaliações periódicas são essenciais para que adaptações e modificações nas normas das políticas públicas sejam realizadas a fim de adequá-las a novas demandas, assim como minimizar os problemas identificados ao longo da sua implementação. Todavia, a avaliação não se restringe à execução de uma política pública, já que pode ocorrer nas distintas fases do seu ciclo. Conforme esclarece Moreira *et al.* (2017),

Via de regra, atenta-se a mensurar a viabilidade ou qualidade dos principais produtos planejados e/ou entregues, a extensão dos resultados alcançados (esperados ou não) e os inúmeros efeitos (sociais, territoriais, econômicos) que as intervenções podem causar, retroalimentando todo o processo político do Programa. (MOREIRA *et al.*, 2017, p. 598).

A fim de aprimorar a execução do Programa Minha Casa Minha Vida é realizado o acompanhamento constante de seus resultados por meio da avaliação de pós-ocupação (APO). Essa pesquisa visa identificar as percepções e a satisfação dos beneficiários com as unidades habitacionais recebidas, assim como a funcionalidade dessas moradias. Segundo Villa *et al.* (2016),

Nessa perspectiva, salientam-se a relevância e o papel da APO na aproximação dos agentes envolvidos na produção de HIS com as reais expectativas dos moradores e na conseqüente criação de banco de dados sobre os vários aspectos do morar nas diferentes dimensões do saber. Afinal, a qualidade técnica de uma habitação considera atributos objetivos, tais quais os materiais, as técnicas construtivas e seus respectivos desempenhos, e entra em um espectro mais abrangente e subjetivo, o qual leva em consideração o atendimento à satisfação das necessidades sociais, do bem-estar e da qualidade de vida do ser humano em relação à sua moradia. Busca-se, dessa forma, a associação da qualidade do produto final do processo construtivo ao conceito de bem-estar social, destacando a participação do usuário como elemento essencial na produção de empreendimentos imobiliários satisfatórios. Nesse sentido, inúmeras características adjacentes, e muitas vezes subjetivas, à habitação podem influenciar diretamente na satisfação dos moradores, como, por exemplo, sua implantação na cidade, o acesso a equipamentos de saúde, educacionais, culturais e comerciais, o custo de manutenção da moradia (aluguel, condomínio, água e luz), o acesso a meios eficientes de transporte público, a sensação de segurança, o padrão de convívio entre vizinhos, a distância entre a moradia e o local de trabalho, entre outros. Sendo assim, a APO pode fornecer uma série de informações relevantes sobre o uso nas edificações com o intuito de retroalimentar novos projetos e possibilitar adequações eficientes rumo a uma maior qualidade das construções e das cidades. (VILLA *et al.*, 2016, p.8).

Adicionalmente, as metas do Programa Minha Casa Minha Vida são monitoradas por meio de relatórios da execução física e pelas informações produzidas por auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União. A partir da análise desses levantamentos Macedo *et al.* (2017) apontam as seguintes oportunidades de melhorias:

Retomar a elaboração de sistema federativo de habitação, em que as medidas de intervenção habitacional sejam pactuadas e negociadas pelas três esferas de governo, em estrutura integradora: governos municipais e estaduais negociam necessidades, recursos e posicionamentos em comissão bipartite e questões nacionais são tratadas em comissão tripartite com o governo federal. Discutir uma agenda de apresentação ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo federal, do projeto de lei que vise à instituição de plano nacional de habitação. No plano federal, adequar o portfólio de novas intervenções à estrutura disponível de pessoal e de capacidade operativa, tanto da administração direta quanto das agências financeiras, para efetivo exercício da coordenação, gestão, monitoramento e fiscalização das ações e para a realização das metas pactuadas. (MACEDO *et al.*, p. 28, 2017).

Ao realizar a revisão bibliográfica, verifica-se que as principais análises do PMCMV sugerem que a partir do subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este programa visava estimular a economia por meio dos efeitos produzidos pela indústria da construção. Dessa maneira, o PMCMV foi concebido a partir da identificação de dois problemas: a crise econômica e o déficit habitacional. Sob essa ótica, a concepção de um programa habitacional construído a partir da perspectiva de uma crise econômica é diferente de um programa habitacional construído a partir do problema do déficit habitacional.

O principal aspecto positivo do PMCMV, reconhecido pela literatura, diz respeito à sua abrangência em termos quantitativos, já que foram destinados consideráveis recursos para a habitação de interesse social (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; MUNHOZ, 2015; MELCHORS, 2016). O relatório “Avaliação de Políticas Públicas: Programa Minha Casa Minha Vida”, elaborado pela equipe técnica de consultores do Congresso Nacional e do Senado, apresentou um balanço deste programa em termos da sua execução física, com o quantitativo das unidades contratadas e das unidades entregues. Essa contabilização está sintetizada nos quadros abaixo:

**Quadro 3- Unidades contratadas pelo PMCMV (Situação em 31-12-2016)**

ANO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL
2009	143.894	98.593	43.818	286.305
2010	338.847	277.174	102.805	718.826
2011	104.310	296.707	77.935	478.952
2012	384.821	307.018	97.711	789.550
2013	537.185	281.744	93.961	912.890
2014	200.289	331.002	37.447	568.738
2015	16.890	349.486	40.557	406.933
2016	35.008	277.193	68.204	380.405
Total	1.761.244	2.218.917	562.438	4.542.599

Fonte: (MACEDO *et al.*, 2017)

**Quadro 4 - Unidades entregues pelo PMCMV (Situação em 31-12-2016)**

ANO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL
2009	67	66.367	10.499	76.933
2010	9.340	233.736	35.851	278.927
2011	113.060	177.108	16.856	307.024
2012	174.572	200.530	24.939	400.041
2013	162.920	272.021	46.703	481.644
2014	217.076	314.712	45.692	577.480
2015	202.330	163.880	24.579	390.789
2016	258.182	392.573	85.079	735.834
Total	1.137.547	1.820.927	290.198	3.248.672

Fonte: (MACEDO *et al.*, 2017)

Além disso, o PMCMV obteve êxito na sua estratégia de impactar, positivamente, a economia por meio do fomento à indústria da construção civil e por ampliar o mercado

habitacional para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, mantendo o desenvolvimento do setor imobiliário, consistindo numa medida governamental importante frente à crise de 2008 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Outro avanço promovido por este programa consiste na adoção de medidas de desoneração tributária destinadas à produção da habitação social (BONDUKI, 2009, *apud* MELCHORS, 2016,). Ademais, mesmo que os recursos voltados para a modalidade PMCMV Entidades fossem pequenos, houve a previsão desse tipo de produção habitacional. De acordo com Buonfiglio (2016),

Tais entidades organizadas nos últimos anos acessaram os recursos federais e construíram diversos empreendimentos. Ainda que uma pequena parcela do Programa seja destinado à tal modalidade, pode-se concluir que ocorreu uma alteração profunda na concepção e na prática da produção da política habitacional urbana brasileira trazendo novas questões quanto à forma de atuação dos agentes sociais na política estatal brasileira. O Programa MCMV Entidades resgata a figura de importante agente social - as cooperativas habitacionais - que atua a um só tempo como produtor da política e produtor da casa (desde a concepção do projeto à construção da casa) rompendo com a autoconstrução e com o circuito hegemônico do capital imobiliário. (BUONFIGLIO, 2016, p.13)

Por fim, a Portaria nº168/2013 estabeleceu a necessidade de disponibilizar recursos para a construção de equipamentos públicos complementares à habitação (MELCHORS, 2016). Entretanto, no que se refere às dimensões qualitativas há uma série de desafios a serem enfrentados. Em relação ao objetivo principal do PMCMV, a redução do déficit habitacional no país, observam-se dificuldades para atender as famílias com menor renda que não foram priorizadas, ocorrendo um favorecimento dos setores ligados ao mercado. De fato, uma das principais críticas ao Programa está relacionada aos recursos volumosos destinados para a iniciativa privada, representada pelos pequenos e grandes construtores percebidos, em grande medida, como os maiores beneficiários e protagonistas da política em questão. Assim, o interesse e a disponibilidade das empreiteiras foram determinantes na viabilidade dos novos empreendimentos (MUNHOZ, 2015). Para Rolnik (2015),

O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, senão inexistente. Embora alguns municípios assumam um papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o programa consolida um modelo em que a oferta de habitação se transforma fundamentalmente num negócio, sendo orientada por uma lógica em que a maximização dos ganhos das

empresas se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são elaborados (ROLNIK, 2015, p.131).

Tendo como referência essa crítica à concepção deste programa habitacional, pode-se sugerir que o governo federal foi motivado pelo contexto de crise e pelos interesses de um grupo que exerce grande poder e influência: os representantes do setor de construção civil. Verifica-se, portanto, que o estamento burocrático é influenciado por esse segmento. Nesse sentido, pode-se dizer que a influência da indústria da construção civil sobre as decisões governamentais invade a esfera política, econômica, financeira.

Todavia, apesar de ocorrerem falhas no atendimento aos beneficiários do PMCMV, do total de unidades habitacionais entregues, 91% se destinou às faixas 1 e 2 (MACEDO *et al.*, 2017).

Outra crítica feita por Maricato (2009) se refere à localidade dos conjuntos residenciais do programa que foram erguidos longe dos centros urbanos e levarão várias décadas para se integrar às cidades. A urbanista considera que o grande investimento, aliado à especulação imobiliária, tornou as cidades ainda mais inviáveis no Brasil. Dessa maneira, o PMCMV proporcionou um movimento imenso de obras, mas quem o comandou e definiu onde se localizariam os empreendimentos não foi o governo federal, mas sim os interesses de proprietários imobiliários, os incorporadores e as empreiteiras.

O Programa Minha Casa Minha Vida é retrato de seus autores: representantes de onze empresas de construção e/ou incorporação em parceria com uma equipe do governo federal liderada pela ministra-chefe da Casa-Civil, Dilma Rousseff. O mercado fez a proposta de seus sonhos, e o governo pediu uma compensação: do 1 milhão de moradias, 400 mil são dirigidas à população com renda de zero a três salários mínimos. (MARICATO, 2009, p.45).

Em suma, além da moradia o governo precisa priorizar a infraestrutura, saúde, transporte, nas cercanias dos grandes aglomerados que se criam com este tipo de programa. Outro entrave refere-se tanto à ruptura em relação às propostas do PlanHab, quanto à desarticulação com a política urbana executada pelos municípios, desconsiderando os Planos Locais de Habitação e os Planos Diretores. Segundo Rolnik *et al.* (2015),

o programa afastou-se de diretrizes urbanísticas constantes na política habitacional tal como formulada pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei 11.124/2005, e pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), lançado em 2009. As normas que orientam sua implementação não foram pautadas pelas estratégias de enfrentamento do déficit habitacional contidas na política de habitação recém elaborada, mas por uma agenda atrelada aos fatores macroeconômicos e setoriais (ROLNIK *et al.*, 2015, p.131).

O formato do PMCMV e a sua rigidez não contemplaram a adoção de outras medidas para a provisão habitacional tais como: lotes urbanizados, subsídios para compra de material de construção com assistência técnica, locação social. Ademais, esse modelo único de produção habitacional, com baixa qualidade arquitetônica e construtiva desconsidera as diferenças regionais e culturais no país, assim como a diversidade da composição familiar (MELCHORS, 2016).

Embora os encaminhamentos decorrentes dos desafios relacionados com o PMCMV sejam complexos, no estudo técnico intitulado “Programa Minha Casa Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública” são sugeridas as seguintes oportunidades de melhoria para essa intervenção estatal e para a política habitacional brasileira: adotar outras soluções para o enfrentamento do déficit habitacional; retomar a elaboração de sistema federativo de habitação, em que as medidas de intervenção habitacional sejam pactuadas e negociadas pelas três esferas de governo; desenhar o Programa de modo que os recursos cheguem aos municípios com maiores necessidades urbanas e por moradia; dar publicidade as contratações realizadas; apresentar ao Congresso Nacional projeto de lei que vise à instituição de plano nacional de habitação (MACEDO *et al.*, 2017).

Essa breve descrição da trajetória das políticas urbanas, no Brasil, buscou abordar a questão habitacional, que representa um grave problema social, econômico e urbano, principalmente entre a população com menor renda e impactou, consideravelmente a formação das cidades (BALIN; KRAUSE, 2014). Mais além, apesar de consistir num tema relevante e ter sido incorporada na agenda pública, “historicamente, não chegou a ser equacionado a contento por meio de políticas públicas no país, sejam especificamente políticas de habitação social, seja de forma mais geral por intermédio de políticas de desenvolvimento urbano” (BRASIL; CARNEIRO, 2014, p.281).

Portanto, a política habitacional brasileira a despeito de vicissitudes, em linhas gerais, foi concebida nos diferentes momentos em termos de acesso ao crédito e ao financiamento, tendo como ideologia “a casa própria”, o setor de construção civil como seu protagonista e negligenciou uma demanda variada de moradia. Logo, pode-se sugerir que a noção de habitação que predomina é a de mercadoria e não de moradia, não a de um direito social a ser provido pelo Estado.

Nesse cenário, é essencial que a concepção das políticas públicas habitacionais considere a casa, a moradia, a habitação para além de um bem. Como o acesso à moradia

digna, no Brasil, designa um problema consideravelmente complexo e diverso torna-se necessária a intervenção do Estado por meio de políticas públicas que considerem essas especificidades a fim de obter êxito no enfrentamento das carências habitacionais.

No próximo capítulo, serão descritas e analisadas as duas edições do PMCMV, na modalidade FAR, em Belo Horizonte a fim de uma melhor compreensão desta política habitacional.

## **5 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM BELO HORIZONTE**

Após essa breve descrição do Programa Minha Casa Minha Vida e de seu ciclo, apresenta-se a dinâmica de implantação da Faixa 1 do referido programa habitacional em Belo Horizonte, realizada pela Companhia Urbanizadora e de Habitação – URBEL.

Tem-se em vista situar a abordagem da pós ocupação dos Residenciais desenvolvida nos capítulos seguintes, a partir da perspectiva mais ampla, trazendo um breve histórico da política de habitação social em Belo Horizonte, na qual o PMCMV se inscreve. Destaca-se que a política habitacional do município, que tem sido abordada em inúmeros trabalhos (GUIMARÃES,1992; BEDÊ, 2005; GODINHO *et al.*, 2007; PEREIRA *et al.*, 2013; RAMOS, 2015; LOURENÇO, 2014; MAIA, 2019; BRASIL *et al.* 2020, dentre outros) caracteriza-se por uma longa trajetória marcada em alguns momentos por avanços e inovações institucionais, colocando-se, dessa forma, como precursora de arranjos e instrumentos nesse campo no país.

O fato de o PMCMV se constituir como uma iniciativa federal que se articula com a esfera local, implica diferentes condições dos municípios para o seu planejamento específico e implementação. Nesse sentido, no caso de Belo Horizonte, tem-se um município que a partir da construção de sua política habitacional, de seus acúmulos, expertises e aprendizagens, dispõe de capacidades técnicas e políticas para a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 em seu território.

### **5.1 Uma breve trajetória da política habitacional em Belo Horizonte**

A despeito de ter sido planejada e construída com o papel de nova capital do estado, do plano à formação da cidade, a questão habitacional não foi contemplada por meio de iniciativas governamentais, embora desde os primeiros tempos se constituísse um problema, evidente nas ocupações informais que conformaram as primeiras favelas. Contudo, nos anos 1950 tem-se algumas iniciativas pontuais, como a criação do Fundo Municipal de Habitação e o Departamento de Habitação, e adiante, já no contexto de intensificação da urbanização na década de 1970, a criação da CHISBEL - Coordenação de Habitação de Interesse Social (GUIMARÃES, 1991; CMBH, 2020).

Tais iniciativas não lograram efetivo sucesso na resposta ao problema habitacional, e como nas demais metrópoles brasileiras, a urbanização intensa se

conjugou com a informalidade e ao déficit habitacional que se revela também em sua dimensão qualitativa, de precariedade no acesso à infraestrutura e serviços urbanos.

O problema da moradia revela-se também na formação de movimentos sociais urbanos, associações de trabalhadores e de moradores de bairros e favelas. A União dos Trabalhadores de Periferia (UTP), e Federação de Associações dos Moradores de Belo Horizonte (FAMOBH), ao lado de entidades da Igreja Católica como a Pastoral de Favelas são alguns dos atores coletivos que se mobilizavam no município, nesse período, lutando pelo reconhecimento de direitos, em especial, o direito à cidade e à moradia digna (SOMARRIBA; DULCI,1997; RAMOS, 2015; BRASIL *et al.*, 2020). Assim, já no contexto do início dos anos 1980, a mobilização de atores coletivos, com papel importante de entidades ligadas à Igreja, impulsionou em 1983 a criação da própria Companhia Urbanizadora e de Habitação (URBEL) e do Profavela - Programa Municipal de Regularização de Favelas.

O Profavela foi criado pela 1983, pela Lei Municipal n. 3.532/ 183 e regulamentado pela Lei 3.995/1995, visando a promover a urbanização e a regularização jurídica das favelas. Vale ressaltar que este instrumento legal reconhece esse espaço como parte da cidade e os seus habitantes como sujeito de direitos (FREITAS, 2018). Mais além, a Legislação de Uso e Ocupação cria um zoneamento includente para as áreas informais – o Setor Especial-4 (SE\_4) constituindo uma iniciativa pioneira no país e precursora das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social (PEREIRA *et al.*, 2013).

Portanto, a partir desses marcos a gestão municipal incluiu entre as suas prioridades a habitação para a população de baixa renda, ao reconhecer as vilas e favelas como parte da estrutura urbana. Desde esse momento, a prefeitura passou a intervir nestes locais, com o propósito de integrá-los à chamada “cidade formal”. No entanto, as ações do Profavela foram pontuais e caracterizadas pela falta de planejamento integrado, conforme elucida Freitas (2018):

(...) a eficácia do PROFAVELA foi limitada pela baixa capacidade da municipalidade em de fato regularizar as favelas da cidade de um lado. E, por outro, a cooptação de lideranças pelos partidos e pelo poder constituído acabou por reduzir a capacidade de dissuasão dos movimentos na política urbana formulada. Outra limitação do PROFAVELA está relacionada com a estrutura de competências dos órgãos públicos envolvidos na execução do programa: Secretaria Municipal de Ação Comunitária, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Secretaria Municipal de Obras Civas. (FREITAS, 2018, p. 1017).

No decorrer dos anos 1980, já no contexto de redemocratização no Brasil, como mencionado, observa-se no âmbito nacional uma ampla mobilização em torno do

encaminhamento da Emenda Popular da Reforma Urbana, em parte incorporada à CF-88, que constitui um marco para as políticas urbanas e habitacionais. Nesse ambiente, como em outras capitais brasileiras, Belo Horizonte se destaca pela atuação dos movimentos sociais e movimentos de moradia.

Assim, a Política Municipal de Habitação formulada e implementada em Belo Horizonte configurou-se nesse cenário marcado pelo histórico de luta pela moradia de grupos organizados, conforme detalha Bedê (2005):

A Política Municipal de Habitação é concebida num contexto muito marcado pela mobilização social em torno de uma sucessão de eventos políticos como o processo constituinte, o projeto de lei de iniciativa popular criando um sistema nacional de habitação, o impeachment do Presidente Collor de Melo e, localmente, pela elaboração da Lei Orgânica Municipal, que faz da Câmara Municipal de Belo Horizonte, então composta por uma expressiva bancada de partidos de esquerda, o espaço central do debate sobre a questão urbana no início da década de 90. Fruto desse contexto, a Política Municipal de Habitação nasce na segunda geração de administrações municipais progressistas que se sucedem após a Constituição Federal de 1988 e sua concepção se referencia, principalmente, no ideário do movimento da reforma urbana e no “modo petista de governar”, bíblia dos militantes do Partido dos Trabalhadores que se lançam na aventura da administração pública naquele período. (BEDÊ, 2005, p. 78).

O início dos anos 1990 constituem um marco de estruturação da política de habitação social e de seus instrumentos. Em 1993, Patrus Ananias (PT) - da coalização Frente BH-Popular -assume a prefeitura de Belo Horizonte e a política habitacional, no município torna-se mais robusta, já que nesse momento, os movimentos populares, os especialistas e a equipe técnica da Urbel passam a discutir e a formular, conjuntamente, as diretrizes dessa, se orientando pelo atendimento das demandas das famílias com menor renda.

O governo da Frente BH-Popular não apenas destinou montantes consideráveis de recursos para a política habitacional, mas o fez de forma sistemática. Assim, políticas e programas habitacionais distintos foram desenhadas e executadas na cidade com as finalidades de provisão habitacional e, em outro eixo, de urbanização nas vilas e de regularização fundiária. Neste último caso, destaca-se que as iniciativas no município foram consideradas pioneiras no país desde os anos 1980 e, mais adiante, o próprio desenho da política de regularização urbanística e fundiária constituiu uma referência para a construção da política nacional nos anos 2000.

No contexto dos anos 1990, foi criado o Sistema Municipal de Habitação Popular (SMHP), que representou um avanço significativo para a habitação de interesse social,

em Belo Horizonte. Essa conquista foi resultado da atuação e da mobilização intensa dos movimentos sociais de luta por moradia, em parceria com o governo e gestores públicos e, ainda, urbanistas e especialistas no assunto.

O sistema foi constituído por um órgão executor e propositor, que é a URBEL; pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOBI), pelo Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), com nova regulamentação em 1993 especificamente para receber os recursos destinados a financiar a implementação da política habitacional e, ainda, por instâncias participativas e deliberativas como o Conselho Municipal de Habitação, criado em 1994, (CMH) e a Conferência Municipal de Habitação responsável também pela curadoria do FMHP. Além disso, o Orçamento Participativo criado em 2003, desdobrou-se especificamente no OP-Habitação (OPH) em 1996.

Esse desenho institucional permitiu a elaboração e a aprovação em 1994 de uma proposta da Política Municipal de Habitação com a participação dos movimentos de luta pela moradia, no CMH, por meio da Resolução II (BELO HORIZONTE, 2020). Ademais, foram definidos conceitos, princípios, diretrizes, critérios, e instrumentos para as intervenções em assentamentos existentes, a fim de melhorar as condições de moradia dos domicílios localizados em favelas, assim como na provisão habitacional que visava reduzir o déficit habitacional, especialmente, no que se refere às famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos (BEDÊ, 2005).

Também merece destaque, no período, a instituição das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – no Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, que reafirmam o reconhecimento das ocupações informais e o compromisso do poder público municipal de nelas intervir por meio de regularização urbanística e fundiária, que já havia sido expresso na legislação mencionada dos anos 1980.

Nesse sentido, a partir do envolvimento de diferentes atores representados no Conselho Municipal de Habitação - Executivo, Legislativo, movimentos de luta pela moradia, sindicatos, universidades, empresários e técnicos em habitação - na construção coletiva da política habitacional, em Belo Horizonte, observam-se avanços no enfrentamento dos seus desafios em relação à questão da habitação social.

Cabe destacar os principais programas e instrumentos formulados na trajetória da política habitacional: Programa de Regularização Fundiária; o Plano Global Específico (PGE); o Plano de Regularização Urbanística (PRU); Orçamento Participativo da Habitação (OPH) e Orçamento Participativo Vilas (OP); Programa Bolsa Moradia; Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR). Adiante, destacam-se o Programa Vila

Viva que amplia a escala de intervenção nos anos 2000 e o Programa Minha Casa Minha Vida.

O Programa de Regularização Fundiária foi inicialmente gestado em 1986 e visa a legalização urbanística das áreas de vilas, favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público. Esta intervenção beneficiou 32 mil domicílios em ZEIS, 176 em loteamentos irregulares e 6.800 unidades habitacionais em conjuntos (URBEL, 2019).

O Orçamento Participativo (OP) Vilas foi formulado, em 1995, e este mecanismo permitiu a participação popular que definiu as intervenções urbanísticas que devem ser realizadas nas vilas e favelas de Belo Horizonte. Vale mencionar que essas ações são incorporadas pelos PGEs. Foram produzidos 374 empreendimentos e 188 unidades habitacionais. Por sua vez, o Orçamento Participativo de Habitação (OPH), direcionado para o atendimento das famílias cadastradas e indicadas pelos Núcleos de Moradia, produziu 4.659 unidades habitacionais até 2010 (URBEL, 2019).

Criado em 1997, o PGE tem em vista objetivos multidimensionais a serem alcançados nas intervenções nas vilas-favelas: a) de regularização fundiária; b) regularização urbanística e recuperação ambiental; c) desenvolvimento socioeconômico. O PGE é instituído como instrumento básico da política voltada para as ZEISs, constituindo em requisito “para aprovação de intervenções financiadas com recursos do OP” (PEREIRA et al, s.d.). O PGE designa um estudo aprofundado sobre as realidades das vilas, das favelas e dos conjuntos habitacionais populares a partir da identificação dos aspectos socioeconômicos e urbanísticos, assim como da situação jurídica dos terrenos. Essas informações fundamentam a elaboração do plano que sugere as intervenções de reestruturação urbanísticas, ambientais e as diretrizes de regularização fundiária que devem ser adotadas para integrar esses locais à cidade e contribuir para a melhoria de vida dos seus moradores. Até o presente momento, foram concluídos 72 planos em 101 vilas, conjuntos habitacionais que beneficiaram 85.152 domicílios e 260.771 pessoas (URBEL, 2019).

O Relatório da Câmara Municipal assinala o impacto da produção de políticas federais de habitação no âmbito municipal, indicando, também o papel que o PMCMV (abordado na seção seguinte) virá a assumir:

Nos anos 2000, com a estruturação do Ministério das Cidades e a intensificação do investimento de recursos federais na política urbana e habitacional, a Política Municipal de Habitação foi diretamente impactada. Alguns programas criados no

âmbito federal deram suporte às políticas municipais em curso, como por exemplo, o Crédito Solidário, que financiou parte da produção de moradias no regime de autogestão do OPH no início do governo Lula. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) também foi responsável por subsidiar a produção de um grande volume de moradias populares em Belo Horizonte. O programa municipal de urbanização de vilas e favelas, o Vila-Viva, passou a utilizar recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), quando esse foi criado em 2007. No entanto, com a criação do programa federal Minha Casa, Minha Vida, a produção municipal de moradias perdeu autonomia e passou a depender gradativamente dos recursos federais. Segundo a Urbel, desde a implementação do PMCMV, o programa incorporou os recursos, os terrenos e também o passivo do OPH, que, em 2019, era de 1.640 unidades habitacionais”. (BELO HORIZONTE, 2020, p. 48).

O Programa Estrutural de Área de Risco (PEAR) criado em 2001 e objeto de regulamentação e modificações em 2003 e 2006, busca identificar, prevenir e minimizar as situações de risco geológico nas vilas e favelas da cidade, em parceria com os Núcleos de Defesa Civil (NUDEC) e com os Núcleos de Alerta de Chuva (NAC) que são compostos por membros das comunidades. Observa-se a redução de 91% de edificações localizadas em áreas de risco geológico, nos últimos 15 anos. Ademais, 640 unidades habitacionais foram produzidas com a finalidade de reassentar as famílias que residiam nesses locais (URBEL, 2019; BELO HORIZONTE, 2006).

O Programa Bolsa Moradia, criado em 2003, atende as famílias removidas em função de riscos geológicos ou devido a realização de obras públicas, assim como as famílias em situação de rua. Esses beneficiários recebem um auxílio aluguel temporário enquanto aguardam o reassentamento definitivo ou a autorização da Urbel para retornarem às suas respectivas moradias. Cerca de 271 mil benefícios foram concedidos (URBEL, 2019).

O Programa Vila Viva, criado em 2005, amplia a escala de intervenções nas vilas-favelas, financiado pelo BID, pelo BNDES, pela Caixa Econômica Federal, pelo Governo Federal, pela Prefeitura de Belo Horizonte e, recentemente, por verbas do PAC (PEREIRA et al, s.d). O programa corresponde a uma ação estruturante fundamentada em aspectos urbanísticos, sociais e jurídicos e segue as diretrizes dos PGEs. As seguintes intervenções são realizadas: obras de saneamento, remoção das famílias, erradicação das áreas de risco, produção de moradias, reestruturação do sistema viário e urbanização de becos. Após a urbanização, as áreas são legalizadas e as escrituras dos lotes são emitidas. Até 2019 aproximadamente 6 mil unidades habitacionais foram produzidas, 86 mil metros de rede de água implantadas e 32 mil vias urbanizadas (URBEL, 2019).

O Plano de Regularização Urbanística (PRU), implementado no Orçamento Participativo de 2013-2014, consiste em um instrumento de planejamento de loteamentos

irregulares ocupados por famílias de baixa renda que necessitam de intervenções estruturantes, sendo a primeira etapa de regularização urbanística. Os resultados deste plano foram os seguintes: 4 PRUs concluídos, 4 loteamentos contemplados, 1980 domicílios e 5318 pessoas beneficiadas (URBEL, 2019).

Outro instrumento fundamental para viabilizar as ações da política habitacional no município se refere ao Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que possibilita o planejamento dessas a fim de garantir o acesso à moradia digna por parte da população de baixa renda. O PLHIS de Belo Horizonte foi elaborado em 2011 com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social por meio de convênio entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura Municipal. Este documento faz uma revisão do Diagnóstico do Setor Habitacional formulado anteriormente e apresenta o seguinte conteúdo: os aspectos econômicos e demográficos do Município e a sua inserção regional; a estrutura da esfera municipal e as suas intervenções nos campos urbanos e habitacionais; o arcabouço legal e regulatório; as fontes de financiamento para a política habitacional; a identificação das necessidades habitacionais e da oferta habitacional. A partir dos dados coletados são realizadas análises que possam orientar a Política Municipal.

Além disso, destacam-se com marcos mais gerais da política habitacional, a aprovação do novo Plano Diretor em 2020 e, anteriormente, em 2018 a Resolução LII do CMH que, dentre outros pontos, define a habitação digna, a política municipal de habitação, as necessidades habitacionais e o déficit habitacional, em seu Art. 1º (BELO HORIZONTE, 2018):

- I – Habitação digna: moradia segura, funcional e com boas condições de salubridade inserida no contexto urbano em área bem localizada, ou seja, provida de infraestrutura e serviços urbanos básicos, equipamentos e serviços sociais básicos, com segurança na posse, de custo acessível e com oferta de oportunidades de trabalho;
- II – Política Municipal de Habitação: conjunto de conceitos, diretrizes, estratégias e instrumentos, pactuados entre agentes públicos e sociais, que orientam as ações de determinado município no que se refere ao atendimento das necessidades habitacionais;
- III – Necessidades habitacionais: conjunto de demandas a serem contempladas pelas políticas habitacionais, constituído pelo Déficit Habitacional, pela Demanda Demográfica, pela Demanda de Remoções e pela Inadequação de Domicílios;
- IV – Déficit Habitacional: conjunto de situações que implicam necessidade de provisão de moradias por meio de produção (construção ou requalificação), aquisição ou locação de unidades habitacionais [...]

A Resolução II prevê para linha programática de Provisão Habitacional da política 4 Programas, quais sejam: a) Programa de Produção Habitacional; b) Aquisição de imóveis; c) Locação Social (pública, privada ou por OSCs); d) Bolsa Moradia,

correspondendo a um abono pecuniário temporário. Ressalta-se que o Programa de Produção Habitacional, tem fluxo contínuo prevendo ações de construções de novas unidades, requalificação das existentes e produção de lotes urbanizados (URBEL, 2019; BELO HORIZONTE, 2020). Essas informações estão sintetizadas na Tabela 1 abaixo.

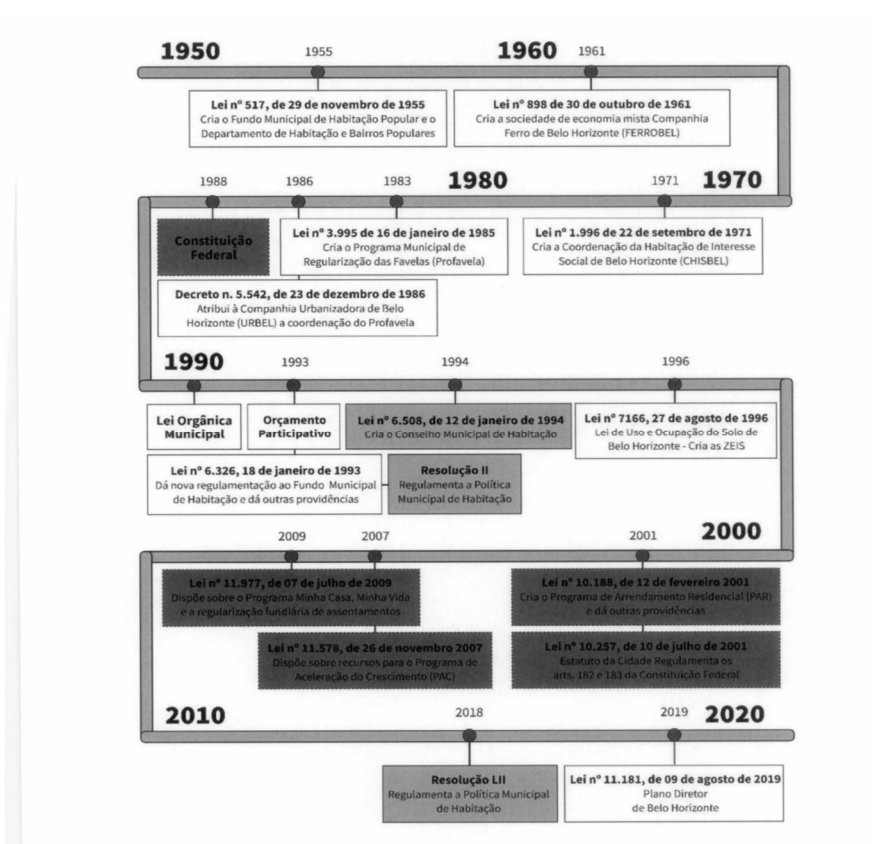
**Tabela 1 – Programas e modalidades de Provisão Habitacional segundo a Resolução LII do CMH de dezembro de 2018**

Linha programática	Programa	Modalidades
Provisão Habitacional	<b>Programa de Produção Habitacional</b> (atendimento contínuo ou definitivo)	Construção de novas unidades Requalificação de unidades existentes Produção de lotes urbanizados
	<b>Aquisição de Imóveis</b> (atendimento definitivo)	
	<b>Locação Social</b> (atendimento temporário ou contínuo)	Locação social pública Locação social privada Locação social por OSCs
	<b>Bolsa Moradia</b> (atendimento emergencial ou temporário)	Bolsa Moradia Abono pecuniário

Fonte: Belo Horizonte, 2020

A Figura 4 do Relatório produzido pela Câmara Municipal (BELO HORIZONTE, 2020) destaca os principais marcos da política em foco.

**Figura 4 – Linha do tempo da Política Municipal de Habitação**



Fonte: BELO HORIZONTE, 2020

Em seguida descreve-se com mais detalhes, do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 em suas etapas de implementação, nesta cidade.

## 5.2 O Programa Minha Casa Minha Vida em Belo Horizonte

Como exposto anteriormente, a operacionalização do PMCMV envolve a interação dos seguintes atores: o Ministério das Cidades (MCidades); o poder público na escala local; a Caixa Econômica Federal (CEF); as construtoras e incorporadoras; e os beneficiários. Os representantes públicos municipais devem aprovar e viabilizar projetos, aportar recursos financeiros, selecionar os beneficiários do programa, e executar o Trabalho Social. Morado Nascimento *et al.* (2015) analisam o PMCMV na Região Metropolitana de Belo Horizonte e detalham o contexto da sua implementação. Segundo os autores,

Um conjunto de importantes investimentos públicos na região norte resultou na atração de novos empreendimentos imobiliários privados e gerou grande valorização especulativa no preço da terra. Destacam-se: a via expressa que liga Belo Horizonte ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, conhecida como Linha Verde; a implantação do Aeroporto Industrial de Confins; a nova sede administrativa do Governo do Estado (Cidade Administrativa – CAMG), na divisa entre Belo Horizonte, Vespasiano e Santa Luzia; o Parque Tecnológico situado no Campus da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na Pampulha e o projeto do Polo de Microeletrônica no Município de Vespasiano. (...)A conjuntura favorável à intensificação de empreendimentos imobiliários produziu um boom, que se caracterizou pela expansão territorial, incorporação de novos segmentos de mercado e disseminação da tipologia apartamento em municípios antes caracterizados pela moradia do tipo casa, além de empreendimentos habitacionais fechados com tipologias de casas geminadas e individuais prontas. Destacamos, ainda, o aumento significativo do crédito imobiliário, em especial com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir de 2009. (MORADO NASCIMENTO *et al.*, 2015, p.196).

No município ocorreram duas edições do PMCMV, Faixa 1, modalidade FAR. As informações sobre o número de inscritos e o quantitativo de unidades construídas, em cada edição do programa consta na Tabela 2.

**Tabela 2 – PMCMV-BH 1ª e 2ª edição – nº de inscritos e unidades construídas**

Edição do PMCMV-BH	Nº de famílias inscritas	Nº de unidades habitacionais construídas
2009	206.542	1.470
2013	117.734	3.029
TOTAL	324.276	4.499

Fonte: Elaborado pela autora a partir de documentos internos da Urbel.

Como se pode notar, a demanda é muito maior do que o número de unidades produzidas. Mais além, cabe destacar que em ambos os casos, a destinação das unidades habitacionais não ocorreu somente por sorteio, ou seja, não contempla os inscritos, sendo destinadas a partir de outros critérios, especificamente no caso de remoções decorrentes de obras viárias ou de situações de risco.

No caso da primeira edição do programa, apenas em 2012, ocorreu o sorteio para selecionar os beneficiários de 840 unidades habitacionais no Conjunto Jardim Vitória composto pelos residenciais Beija Flor, Canários, Hibisco, Esplêndido. O restante das vagas nesses empreendimentos - 630 - foram destinadas para as famílias removidas das áreas de risco ou em função de obra pública. Na segunda edição, o sorteio foi realizado em 24/01/2014 com previsão de entrega em 2014/2015. Das unidades construídas 1613 unidades foram sorteadas e 1416 foram destinadas ao atendimento com dispensa de aplicabilidade de critérios. A Tabela 3 sintetiza esses dados.

**Tabela 3 – Critério de destinação e nº das UHs por edição**

<b>Critério de destinação das unidades habitacionais</b>	<b>2009</b>	<b>2013</b>
Destinação a partir de sorteio	840	1.613
Outros critérios (reassentamentos)	630	1.416
Total de unidades	1480	3.029

**Fonte: Elaborado pela autora a partir de documentos internos da Urbel.**

Destaca-se que como Belo Horizonte tinha uma política habitacional estruturada, a implementação do PMCMV nesse contexto atende em alguma medida ao desenho mais geral da política, no que se refere à destinação de parte das unidades produzidas para reassentamentos decorrentes de intervenções em assentamentos informais.

No que se refere à situação dos terrenos, há duas situações: a doação pela Prefeitura de Belo Horizonte, e o aporte de recursos pelo município. O Quadro 5 apresentado a seguir traz uma síntese de informações detalhadas sobre os empreendimentos produzidos na segunda edição do programa.

**Quadro 5 PMCMV- BH 2ª Edição - Empreendimentos entregues (2014 a 2018)**

<b>Residenciais</b>	<b>UHs</b>	<b>Regional</b>	<b>Terreno</b>	<b>Construtora</b>
PARQUE DOS DIAMANTES	80	Barreiro	Doado	QBHZ Ltda.
COQUEIROS I	120	Barreiro	Doado	Secol Ltda.
COQUEIROS I	120	Barreiro	Doado	Secol Ltda.

JAQUELINE	135	Norte	Aporte de R\$ 1,28 milhão	Marca
AMAZONAS	220	Leste	Doado e aporte R\$268 mil	Secol Ltda.
MANAUS	180	Leste	Aporte de R\$2,37 milhões	Secol Ltda.
ORGULHO DE MINAS II	240	Leste	Doado	Secol Ltda.
HEMATITA	410	Nordeste	Aporte de R\$11,8 milhões	Emccamp
GRANADA	440	Nordeste	Aporte de R\$11,8 milhões	Emccamp
ÁGUA MARINHA	340	Nordeste	Aporte de R\$11,8 milhões	Emccamp
SERRA DE MINAS I e II	580	Barreiro	Sem informação	Direcional Engenharia
PINHEIROS	300	Barreiro	Doado	Mello Azevedo
COLIBRIS II	30	Norte	Aporte de R\$262 mil.	JMGOMES
COLIBRIS I	28	Norte	Aporte de R\$262 mil.	JMGOMES
PARQUE DOS JATOBÁS	76	Barreiro	Aporte de R\$283 mil.	QBHZ Ltda.

**Fonte: Elaborado pela autora a partir de documentos internos da Urbel.**

Já a faixa 1,5, lançada pelo governo federal, em 2017, é destinada a famílias com renda entre R\$1.801,00 a R\$2.600,00, sendo que o teto para o financiamento varia de R\$ 70 mil a R\$ 135 mil de acordo com a região, e, conforme a tabela de municípios. Para essa faixa do programa, não é necessário inscrição e não há sorteios, sendo realizada diretamente com construtoras e/ou empresas que são correspondentes bancários da Caixa Econômica Federal, que procedem a análise de renda familiar. Além disso, a Faixa 1,5 também tem subsídios financeiros do Governo Federal, embora inferiores ao Faixa 1<sup>3</sup>.

Por fim, para ser beneficiada pelo programa a família não pode: possuir outro financiamento; ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de imóvel residencial urbano ou rural situado no atual local de domicílio, nem onde pretenda fixá-lo; ser beneficiário de subsídio direto ou indireto de recursos da União.

<sup>3</sup> Em média, a prestação financeira do Faixa 1,5 fica em torno de R\$500,00. Nos empreendimentos da Faixa 1,5 do PMCMV, o município deverá atestar o atendimento ao interesse social com apresentação de documentos que comprovem à faixa de renda familiar e ao valor de comercialização previstos nos Termos de Conduta Urbanísticas assinados entre município e empreendedor conforme parâmetros previstos pelas Leis nº 9.814, de 18 de Janeiro de 2010, nº 9.959, de 20 de Julho de 2010 e nº 10.378, de 09 de Janeiro de 2012, referentes ao licenciamento ambiental de empreendimentos enquadrados no Programa Minha Casa Minha Vida destinados à habitação de interesse social. As principais vantagens desta faixa são os seguintes: o subsídio de até R\$47.500,00 oferecido pelo governo federal; a redução de 90% dos gastos cartoriais (registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação da construção, instituição do condomínio e registro da carta de habite-se). Em contrapartida, o beneficiário deve atestar idoneidade cadastral (não ter o nome no SPC e Serasa) exceto para famílias com renda até R\$ 1.800,00; possuir capacidade econômica financeira para arcar com o encargo mensal das prestações; comprovar que o uso do imóvel é para fins residenciais.

Já na faixa 2 do programa as famílias podem ter renda de até R\$4.000,00. O subsídio também varia de acordo com o local em que o empreendimento está sendo construído, sendo de no máximo de R\$ 47 mil para faixa 1,5 e R\$29 mil para o faixa 2<sup>4</sup>.

Atualmente, os empreendimentos disponíveis do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>5</sup> - nessas modalidades são: Recanto da Lagoa, Faixa 2, construtora Tenda; Ponto Esplendor, construtora AP Ponto Faixa 2; Parque Cerrado, Faixas 1,5 e 2, construtora Emccamp.

### **5.3 A seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1**

Como o déficit habitacional é muito superior ao quantitativo de unidades habitacionais ofertadas pelo programa, torna-se necessário filtrar essa demanda. A seleção dos beneficiários é realizada pelos municípios, por meio de sorteio entre as famílias que se inscrevem pela internet. As pessoas interessadas precisam atualizar sua inscrição sempre que é aberto novo prazo para inscrições e tal obrigação visa justamente garantir que os sorteados sejam encontrados pela equipe do Programa, pois é muito comum que estas pessoas especialmente as mais vulneráveis mudem de endereço e de telefones com frequência, neste sentido, manter as famílias inscritas indefinidamente, sem exigir a atualização destas informações, poderia ser uma enorme barreira para o acesso dos mais vulneráveis ao PMCMV. Cabe destacar que, normalmente, o período de inscrição fica aberto por um ou dois meses ininterruptos e que logo antes desta abertura bem como durante todo o período a Urbel faz a divulgação nos diversos meios de comunicação de grande alcance no Município – rádio, televisão, jornais impressos e na própria internet.

Como dito anteriormente, a Portaria n° 595/2018 do Ministério das Cidades, que dispõe sobre os parâmetros de priorização. Esse dispositivo legal determina a subdivisão do sorteio em sorteios que possibilitam uma maior chance às famílias que atendem ao maior número de critérios de priorização. Além disso, em seus itens 5.2 e 5.3, a referida Portaria, determina que:

---

<sup>4</sup> O financiamento, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), poderá ser feito em até 360 meses (30 anos) e os juros são variáveis a partir de 5% ao ano acrescido de TR.

<sup>5</sup> Em 08/12/2020, foi aprovada a medida provisória que regulamentou o programa Habitacional Casa Verde e Amarela. Na prática, O Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa I – foi extinto. O programa Casa Verde e Amarela prevê atender a famílias com renda mensal de até R\$ 7 mil.

deverá ser reservado, no mínimo, 3% (três por cento) das unidades habitacionais do empreendimento para atendimento a pessoas idosas, conforme disposto no inciso I do art. 38 da Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003, Estatuto do Idoso, e suas alterações; [...]será assegurado que, do total de unidades habitacionais do empreendimento, pelo menos 3% (três por cento) serão destinadas ao atendimento a pessoa com deficiência ou à famílias de que façam parte pessoas com deficiência, na ausência de percentual superior fixado em legislação municipal ou estadual. (MCIDADES, 2013, p. 99).

Os primeiros sorteios são das vagas reservadas exclusivamente para famílias chefiadas por idosos e destinadas exclusivamente para famílias que façam parte pessoa com deficiência. Após estes primeiros sorteios, são realizados os demais conforme estabelece a Portaria nos itens 5.5 e 5.6:

descontadas as unidades destinadas aos candidatos enquadrados nos subitens 5.2 e 5.3, a seleção dos demais candidatos deverá ser qualificada de acordo com a quantidade de critérios atendidos pelos candidatos, devendo ser agrupada conforme segue: a) Grupo I – representado pelos candidatos que atendam de cinco a seis critérios de priorização entre os nacionais e os adicionais; e b) Grupo II – representado pelos candidatos que atendam até quatro critérios de priorização entre os nacionais e os adicionais. Os candidatos de cada grupo serão selecionados e ordenados por meio de sorteio, obedecendo a seguinte proporção: a) 75% (setenta e cinco por cento) de candidatos do Grupo I; e b) 25% (vinte e cinco por cento) de candidatos do Grupo II. Caso o quantitativo de integrantes do Grupo I não alcance a proporção referida na alínea “a” do subitem 5.6, o ente responsável pela seleção deverá realizar sorteio entre os candidatos que atendam a três ou quatro critérios dentre os nacionais e adicionais, de forma a complementar o referido percentual. (MCIDADES, 2013, p. 100).

Portanto, 75% das vagas (após sorteadas as reservas de deficientes e idoso) são destinadas às famílias que atendem a pelo menos 5 ou 6 critérios de priorização e 25% para as que atendam de 0 a 4 destes critérios. Como o número de famílias que atendem a 5 ou 6 critérios é muito menor que a quantidade de vagas, as vagas remanescentes deste sorteio são sorteadas entre as famílias que atendem a pelo menos 3 ou 4 critérios de priorização<sup>6</sup>. Por fim, as famílias que ainda não tenham sido sorteadas em nenhum dos sorteios anteriores, bem como as que não chegaram a sequer concorrer nos mesmo em função de atender a menos de três critérios de priorização concorrem aos 25% das vagas que são sorteadas entre as famílias que atendem de 0 a 4 critérios.

Os “critérios nacionais e adicionais” aos quais se refere o item 5.3.2 da Portaria 595 são critérios de priorização que visam dar prioridade às famílias que mais se encaixam no perfil de vulnerabilidade do Programa. Isto é importante porque a demanda

---

<sup>6</sup> No sorteio de janeiro de 2014 foram destinadas 1.063 vagas para as famílias que atendiam a 5 ou 6 critérios, mas como havia apenas 3 famílias com esta pontuação, as 1.060 vagas remanescentes foram sorteadas entre as famílias que atendiam a 3 ou 4 critérios.

é imensamente maior que a oferta e, em consonância com o princípio da equidade, as famílias socialmente mais frágeis devem ser tratadas de forma diferenciada das demais<sup>7</sup>. Em relação aos critérios de priorização a Portaria nº 595/2013 estabelece que:

são considerados critérios nacionais de priorização, conforme o disposto na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009: a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência. [...] De forma a complementar os critérios nacionais; Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras poderão estabelecer até três critérios adicionais de priorização. (MCIDADES, 2013, p. 100).

A portaria estabelece três critérios nacionais de priorização e possibilita aos municípios estabelecerem até mais três critérios adicionais. Esses critérios municipais devem estar em harmonia com os federais e devem contemplar aspectos de territorialidade, de vulnerabilidade social e a princípio permitiria um melhor entendimento do contexto local.

Dessa maneira, o município de Belo Horizonte estabeleceu três critérios de priorização adicionais por meio da resolução XXVII de 20 de novembro de 2012 do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, alterada pela Resolução XXXII de 11 de julho de 2013, quais sejam:

Art. 2º § 2º - De forma a complementar os critérios nacionais, os critérios adicionais a serem utilizados pelo Município de Belo Horizonte para seleção dos candidatos são: a) famílias participantes dos núcleos/entidades de moradia devidamente cadastrados na Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel - e residentes em Belo Horizonte há, no mínimo, dois anos; b) Famílias indicadas pelas entidades de moradia para atendimento aos benefícios conquistados por meio dos Fóruns do Orçamento Participativo da Habitação; c) famílias indicadas pelos núcleos/entidades de moradias cadastrados na Urbel, que moram de favor ou de aluguel e que estejam registradas há mais de três anos no núcleo/entidade, contados da data de publicação desta resolução. (CMH XXXII, 2013).

Segundo Morado Nascimento *et al.* (2015) um diferencial no caso de Belo Horizonte é considerar os movimentos de moradia no estabelecimento de critérios. Contudo, mais além, os autores apontam para disjunções dos movimentos sociais em relação ao Programa.

O município de Belo Horizonte se destaca por estabelecer critérios relacionados aos movimentos sociais, priorizando “famílias participantes das entidades de moradia (Núcleos) devidamente cadastradas na Urbel”; e “famílias indicadas pelas entidades de moradia (Núcleos) para atendimento aos benefícios conquistados por meio dos Fóruns do Orçamento Participativo da

---

<sup>7</sup> No que se refere à relação entre oferta e demanda de vagas, destacamos que, no sorteio de janeiro de 2014, havia 117.734 famílias para 1.613 vagas.

Habitação (OPH)”. No entanto, cabe destacar que em Belo Horizonte o enfrentamento dos movimentos sociais em oposição ao PMCMV e suas regras é importante, desvelado pelas ocupações urbanas e pelos constantes protestos na tentativa de alcançar um maior diálogo com a PMBH. Não por acaso, os movimentos sociais e a população beneficiária não comparecem na análise dos agentes e operacionalização do PMCMV, uma vez que sua participação se resume basicamente aos procedimentos de cadastro, seguida pela espera pelo “sorteio” e a lida cotidiana com os diversos problemas enfrentados nos empreendimentos após a entrega das unidades. (...) com o PMCMV desaparecem as esferas do debate historicamente construídas na área de habitação, tanto no meio acadêmico quanto internamente às instituições públicas, desveladas em legislações e planos locais. (MORADO NASCIMENTO *et al.*, 2015, p. 44).

Cabe destacar que apesar do reconhecimento do município pela luta dos movimentos populares, a modalidade PMCMV Entidades oriunda da atuação dos movimentos de moradia organizados no âmbito federal não foi implementada em Belo Horizonte.

Após ser sorteada, a família precisa comprovar seu enquadramento nos requisitos do programa: i) possuir renda familiar mensal média de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais); ii) não ter casa própria; iii) nunca ter sido beneficiada por qualquer outro programa habitacional; e iv) morar no município há pelo menos 2 (dois) anos. Para tanto, em Belo Horizonte esta família deve realizar o seu cadastramento no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO) e no Cadastro do Município de Belo Horizonte, que é realizado pela Companhia Urbanizadora e de Habitação - Urbel. Este processo de cadastramento se dá por meio da juntada de documentos e pelo registro de informações verbais.

Após a realização destes cadastros, as informações são analisadas, inicialmente, pelos técnicos da Urbel com a finalidade de enquadrar a família nos critérios do programa. Se forem verificadas inconsistências nesse momento, são adotados procedimentos que objetivam confirmar situações imprecisas, tais como reuniões entre os analistas desta instituição para a discussão dos casos, assim como a realização de sindicâncias.

O técnico social responsável pelo atendimento deve relatar qual o critério que possa ser alvo de descumprimento, para que seja aferido por meio de sindicância. A fim de garantir a neutralidade na análise, é indicado que essa vistoria seja realizada, preferencialmente, por analista diverso daquele que realizou o atendimento inicial. Considerando os atendimentos já realizados, as situações que geram maior índice de dúvida quanto ao enquadramento são: a caracterização de família unipessoal; a composição familiar, para que todos os membros da família que auferem renda sejam contabilizados; a renda familiar, considerando valores que não serão conferidos pela

Caixa Econômica Federal; a distinção entre coabitação e o mesmo núcleo familiar; e a comprovação do tempo de residência em Belo Horizonte.

Apesar de haver um documento interno com as orientações que objetivam nortear e padronizar os procedimentos técnicos para a realização das sindicâncias sociais, visando confirmar o enquadramento das famílias nos critérios do Programa Minha Casa Minha Vida, percebe-se que os analistas possuem amplo poder discricionário, pois decidem a respeito do acesso ao benefício e a distribuição da sanção pública.

O formulário utilizado que subsidia essa decisão é denominado “Relatório de Sindicância Social”, documento que sintetiza tanto as informações coletadas em campo quanto as informações coletadas durante os atendimentos das famílias. Em geral, as situações objeto de discussão e investigação são complexas e envolvem aspectos subjetivos. A partir da descrição da dinâmica da seleção dos beneficiários é possível sugerir que estes atores enfrentam um dilema, já que o exercício da discricionariedade designa uma dimensão crítica: as atividades não podem ser realizadas de acordo com elevados padrões de tomada de decisão, há escassez de tempo, de informações e de outros recursos necessários. Assim, as limitações da estrutura de trabalho contribuem para a simplificação dos usuários, do ambiente, sendo predominante o processamento em massa dos beneficiários. Esses aspectos afetam os resultados da política pública entregue.

Vale ressaltar que estes analistas podem ser classificados como burocratas de nível de rua, pois designam “trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no seu trabalho e que tem poder substancial na execução.” (LIPSKY, 2019, p. 37). Segundo Lotta (2012),

os agentes de rua têm grande impacto na vida das pessoas, na medida em que vivenciam as comunidades onde atuam; recebem e transmitem as expectativas dos usuários sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos e medeiam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado. (LOTTA, 2012, p. 4).

Ademais, apesar de inseridos dentro de uma estrutura burocrática, com regras e normas definidas, na qual se exige certa padronização, os burocratas lidam diretamente com a dimensão humana e devem responder a necessidades individuais. De acordo com Lotta (2012),

os clientes tendem a experimentar suas necessidades como expressões individuais de uma expectativa, esperando, portanto, tratamentos individuais para aquelas questões. Já os burocratas de nível de rua experimentam os problemas dos clientes como categorias de ação e suas demandas individuais como solicitações agregadas, padronizadas e categorizadas dentro das

possibilidades de respostas e serviços que estão aptos a prestar. (LOTTA, 2012, p. 05).

Em momento posterior, caso não sejam observadas inconformidades nas análises realizadas pelos analistas da URBEL, os processos são enviados à Caixa Econômica Federal para a verificação do atendimento aos demais requisitos, de responsabilidade daquela instituição.

Por fim, sendo aprovada pela URBEL e pela instituição financeira, a família é chamada a assinar um Contrato de Financiamento com duração de 120 (cento e vinte) meses para receber a sua unidade habitacional.<sup>8</sup> Durante a vigência do contrato, a propriedade do imóvel permanece sendo da Caixa Econômica Federal e a família é considerada beneficiária do imóvel. Essa situação muda, após o fim do financiamento, quando o título de propriedade passa para o nome do chefe da família, desde que tenha cumprido regularmente os termos do contrato.

#### **5.4 Atendimento aos beneficiários após o recebimento das unidades habitacionais**

O Trabalho Social constitui atividade central do PMCMV na modalidade operacional Fundo de Arrendamento Residencial e conforme consta no documento produzido por MCIDADES (2018):

compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizados a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária. (MCIDADES, 2018, p.1).

A portaria no 464 de 25 de julho de 2018 estabelece as normas e orientações para a elaboração, a contratação e a execução do Trabalho Social, nos empreendimentos do PMCMV. Os objetivos gerais e específicos do Trabalho Social são descritos nesta portaria e o planejamento deste é realizado por meio do instrumento PTS - Projeto do Trabalho Social. Os eixos que estruturam o PTS estão indicados no Quadro 3. (MCIDADES, 2018).

---

<sup>8</sup> A família paga durante o tempo de duração do contrato um valor equivalente a 5% da sua renda bruta, valor que atualmente varia entre R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) e R\$ 90,00 (noventa reais) por mês, sendo que todo o restante é subsidiado por recursos do Fundo de Arrendamento Residencial.

**Quadro 6 – Trabalho Social no PMCMV – eixos e objetivos**

<b>Eixos estruturantes</b>	<b>Objetivos</b>
Mobilização, organização e fortalecimento social	Processos de informação, mobilização, organização e capacitação da população beneficiária visando promover a autonomia e o protagonismo social, bem como o fortalecimento das organizações existentes no território, a constituição e a formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social
Acompanhamento e gestão social da intervenção	Promoção de gestão das ações sociais necessárias para a consecução da intervenção, incluindo o acompanhamento, a negociação e interferências ocorridas ao longo da sua execução, bem como, preparar e acompanhar a comunidade para compreensão desta, de modo a minimizar os aspectos negativos vivenciados pelos beneficiários e evidenciar os ganhos ocasionados ao longo do processo, contribuindo para sua implementação
Educação ambiental e patrimonial	Visa promover mudanças de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável, fortalecendo a percepção crítica da população sobre os aspectos que influenciam sua qualidade de vida, além de refletir sobre os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam sua realidade, tornando possível alcançar a sustentabilidade ambiental e social da intervenção
Desenvolvimento socioeconômico	Objetiva a articulação de políticas públicas, o apoio e a implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social, de forma a promover o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida da população, fomentando condições para um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo

**Fonte: (MCIDADES, 2018)**

Além disso, cabe ao Trabalho Social acompanhar por meio de suas atividades dois momentos: o pré-morar e o pós-morar. O pré-morar objetiva a preparação dos beneficiários para a nova realidade com orientações anteriores à chegada das famílias ao empreendimento. Por sua vez, o pós-morar objetiva o desenvolvimento de atividades para a integração territorial, a inclusão social e o desenvolvimento econômico das famílias, em articulação com as demais políticas públicas setoriais.

Durante o acompanhamento das famílias selecionadas e, posteriormente, beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida em Belo Horizonte, verifica-se que, após a entrega das unidades habitacionais, uma série de questões sobre essa experiência são manifestadas, como, por exemplo, conflitos entre vizinhos, dificuldades de acesso aos equipamentos públicos, precariedade do comércio existente no entorno, problemas construtivos nos apartamentos e na área comum do residencial, inadequação do tipo do apartamento entregue ao perfil da família beneficiada, inadimplência, depredação dos residenciais, descumprimentos em relação aos contratos assinados e às convenções condominiais aprovadas, ameaças e casos de violência (ASP, 2016).

Assim, nos atendimentos dessas famílias, o técnico social deve registrar essas dificuldades de adaptação dos beneficiários em relação à nova realidade habitacional e procurar orientá-los com o objetivo de promover a resolução de conflitos e evitar que

essas situações perdurem. No entanto, as reclamações são complexas e urgentes, sendo que podem ultrapassar as regras contratuais e as normativas do programa.

O burocrata de nível de rua, nesses atendimentos, depara-se com questões difíceis de serem encaminhadas e, por mais que se oriente pelo arcabouço técnico do programa, atua de forma discricionária. Por exemplo, quando as famílias recebem ameaças ou são expulsas das unidades habitacionais, procuram o atendimento social. A princípio, são orientadas a registrar o boletim de ocorrência na polícia e são informadas que devem seguir as cláusulas contratuais: nos dez primeiros anos, não podem ceder, vender ou alugar o apartamento recebido. Caso contrário, a unidade habitacional passa a ser considerada como ocupação irregular e tal fato deve ser encaminhado para a Caixa Econômica Federal.

No entanto, esses episódios de violência são extremamente graves e as famílias não podem permanecer no local, além de, em muitos casos, possuir receio de registrá-los na polícia. O analista social acolhe essa demanda, registra o relato, mas percebe que essa vivência do beneficiário não está prevista no formato do desenho desta política pública. Assim, ele pode agir com certa autonomia e não reportar de imediato para a Caixa Econômica Federal que a família saiu do imóvel.

Conforme sugerido por Lipsky (2019), os burocratas lidam com situações demasiadamente complexas, que não são passíveis de serem reduzidas a formatos programáticos. Ademais, a tomada de decisão exige um julgamento sensível, que não posto em fórmulas e procedimentos, já que lidam diretamente com a dimensão humana. Neste caso, compete ao burocrata a tomada de decisão, com discricionariedade e autonomia. Verifica-se que ocorre a construção social do cliente, que é afetada conforme apontado por Lipsky (2019) por quatro dimensões básicas, expostas por Lotta (2010):

a) os agentes de rua distribuem benefícios e sanções, afetando o bem-estar dos clientes, contribuindo para mudar e desenvolver a satisfação ou frustrações desses clientes; b) os agentes de rua estruturam o contexto de interação, determinando quando, com que frequência e sob quais circunstâncias e recursos utilizados ela ocorrerá. Essa construção visa a promover um contexto de tomadas de decisão mais favoráveis para seu próprio trabalho; c) os agentes ensinam aos clientes o próprio papel do cliente, repassando os procedimentos e o modo como os clientes devem se comportar, além do grau de deferência esperada, penalidades possíveis, o que esperar dos burocratas e como adquirir informações e entrar no sistema; d) os agentes induzem os benefícios psicológicos e sanções que resultam do envolvimento com a burocracia ou do acompanhamento do status do cliente. Há basicamente dois tipos: um originado das penalidades ou prêmios adquiridos no processo de se submeter e interagir com a burocracia e outro que se origina da resposta da sociedade ao status de cliente designado pela burocracia. (LOTTA, 2012, p. 05).

Outro ponto que deve ser mencionado se refere à posição crítica ocupada pelos burocratas do nível de rua. Esses técnicos que atuam na linha de frente

são cobrados intensamente tanto da organização pela qual trabalham - uma vez que estão no último nível de execução das políticas e carregam consigo grandes responsabilidades sobre o sucesso destas -, quanto pelos cidadãos alvo dessas políticas - uma vez que representam uma das principais interfaces do Estado. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que sofrem pressão institucional para aumentarem a efetividade e responsividade, por um lado; por outro, sofrem pressões face-a-face por parte dos cidadãos para que direcionem as ações do Estado segundo seus interesses pessoais ou de grupo. (ARAÚJO FILHO, 2014, p. 48).

Por fim, vale ressaltar que uma atuação programática do burocrata pode desconsiderar as especificidades das demandas do público atendido.

No capítulo seguinte, serão apresentados os dados coletados pela pesquisa de pós-ocupação realizada um ano após os beneficiários se mudarem para os conjuntos habitacionais. Essas informações permitirão tanto identificar a satisfação dos atendidos quanto uma melhor compreensão sobre a experiência de morar nesses locais.

## 6. AVALIAÇÃO DA PÓS-OCUPAÇÃO NOS RESIDENCIAIS HEMATITA, ÁGUA MARINHA E GRANADA

O Programa Minha Casa Minha Vida prevê em seu ciclo e em seu desenho a realização de uma pesquisa de pós-ocupação das unidades residenciais, visando avaliar o impacto das intervenções físicas e sociais na vida dos moradores, bem como o Projeto de Trabalho Social (PTS) realizado no âmbito local.

A avaliação de pós-ocupação (APO) representa um momento de reflexão crítica sobre as atividades realizadas, bem como um exercício de controle social e democratização da gestão pública. Acredita-se que essas informações permitem a produção de conhecimentos necessários para a proposição de soluções e avanços da política social (MCIDADES, 2004). Em relação a esse tipo de pesquisa, o MCidades (2004) elucida que

As avaliações de pós-ocupação focalizam essencialmente os resultados e os primeiros impactos das ações implementadas, onde a satisfação da população beneficiária deve ter um lugar privilegiado. [Elas] buscam compreender a efetividade do projeto, identificar ganhos, analisar objetivos, processos metodológicos e, principalmente, os resultados e impactos obtidos. (MCIDADES, 2004, p. 5)

Mais além, os convênios para construção de conjuntos habitacionais com recursos Programa Minha Casa Minha Vida estabelecem a realização de trabalho de acompanhamento social, após a mudança das famílias para os residenciais. O Trabalho Social nos conjuntos habitacionais do PMCMV visa promover, entre outras ações, a organização da comunidade local para gerir e encaminhar soluções para as questões de interesse coletivo. A duração do PTS é de dezoito meses e compreende o período de adaptação a uma nova situação de moradia.

Após este período, é feita uma pesquisa *ex-post* por meio da qual é solicitada aos entrevistados uma avaliação bastante ampla sobre diversos aspectos que envolvem a nova moradia. Para tanto, o instrumento utilizado é questionário aplicado a uma amostra dos beneficiários, abordando temas que podem expressar a satisfação dos moradores com a nova residência, a região onde está localizada e sua inserção urbana. Avalia-se não apenas a satisfação com a unidade habitacional e o residencial, mas também uma extensa rede de serviços disponíveis, tais como: transporte, educação, saúde, assistência social, lazer, segurança pública e outros.

Como o objetivo deste trabalho é analisar a experiência de morar nos empreendimentos Hematita, Água Marinha e Granada do Programa Minha Casa Minha

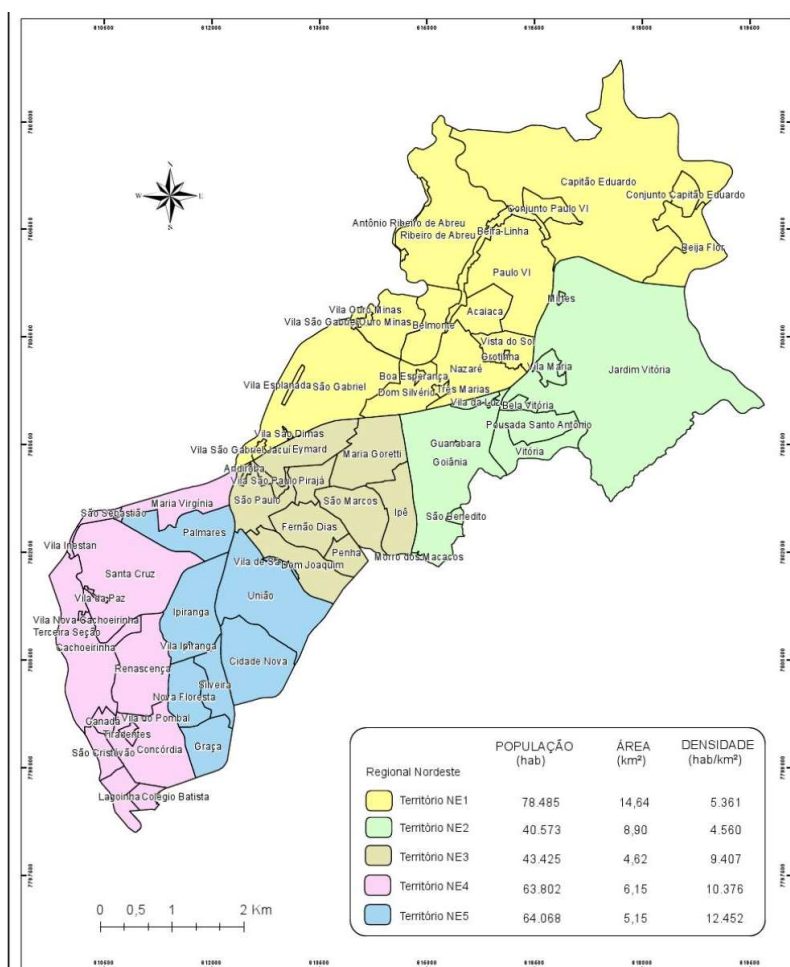
Vida a partir das percepções dos beneficiários, serão analisados os dados coletados pela pesquisa de pós-ocupação, a partir das seguintes dimensões: i) serviços públicos locais (transporte, educação, saúde, assistência social, etc.); ii) relações intracondominiais (convivência e organização do residencial); iii) interlocução com a Urbel/PBH (informações sobre as obras e Trabalho Social);iv) qualidade construtiva (espaço comum, apartamento, bloco e residencial).

Neste capítulo, será apresentada uma síntese dos dados obtidos pela pesquisa de pós-ocupação dos Residenciais Hematita, Água Marinha e Granada que foi realizada pela Assessoria Social e Pesquisa (ASP) e Urbel com os moradores desses conjuntos, após o encerramento do Trabalho Social, entre os meses de novembro e dezembro de 2016. A partir da análise desses dados secundários, pretende-se contribuir para um melhor entendimento sobre a qualidade do programa habitacional focalizado no município.

Os residenciais localizam-se no bairro Paulo VI, na Regional Nordeste de Belo Horizonte, conforme indica a Figura 5. A referida Regional é composta pelas seguintes Unidades de Planejamento (UPs): Capitão Eduardo, Ribeiro de Abreu, Belmonte, Gorduras, São Paulo/Goiânia, Cristiano Machado, Cachoeirinha, Concórdia. De acordo com a Prefeitura de Belo Horizonte,

as UPS foram criadas pela PBH no âmbito da elaboração do Plano Diretor da Cidade na década de 1990 e permitiram a desagregação das nove regiões administrativas municipais, criadas na década de 1980, em unidades menores, visando dar suporte às estratégias de descentralização das atividades e dos serviços. (BELO HORIZONTE, 2018, p. 10).

**Figura 5 - Regional Nordeste de Belo Horizonte**



Fonte: Gerência de Indicadores/SMAPL e SARMUs, 2011; IBGE 2010.

A fim de uma melhor compreensão do território será considerado o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH). Este indicador é composto por diversas variáveis - infraestrutura urbana, segurança e educação - que buscam quantificar a disponibilidade de serviços públicos e privados na cidade, além de permitir a definição de áreas prioritárias para os investimentos públicos. O valor final do índice, varia entre 0 e 1, sendo 1 o valor “ideal”, isto é, de pleno acesso aos bens e serviços públicos e privados.

Ao analisar o IQVU de cada uma das unidades da Regional Nordeste verificam-se situações discrepantes, pois as UPs Cristiano Machado, Cachoeirinha e Concórdia apresentam situação mais favorável, enquanto as unidades Capitão Eduardo, Ribeiro de Abreu, Belmonte, Gorduras e São Paulo / Goiânia apresentam IQVU variando de médio a baixo. Cabe destacar que a Unidade Belmonte, onde estão localizados os conjuntos Hematita, Água Marinha e Granda, apresentou IQVU de 0,659, classificando-se como a

52<sup>a</sup> colocada na cidade. (BELO HORIZONTE, 2018). Por fim, o IQVU médio da regional Nordeste foi de 0,684 pouco abaixo do IQVU médio de Belo Horizonte que é de 0,689, enquanto o da Unidade onde se localizam o conjunto é inferior à média, indicando precariedades e déficits em relação à infraestrutura e serviços urbanos.

## 6.1 Metodologia da avaliação de pós-ocupação<sup>9</sup>

Para avaliar o PTS nesses empreendimentos e o grau de satisfação da população beneficiada, foi elaborado pelos analistas da Urbel um questionário com questões fechadas – estruturado em cinco módulos: 1) Identificação do imóvel; 2) Identificação dos responsáveis; 3) Avaliação da oferta dos serviços de uso coletivo; 4) Administração do Residencial; 5) Avaliação do Trabalho Social.

Nos residenciais Hematita, Água Marinha e Granada as pesquisas de pós-ocupação foram realizadas com os beneficiários, nos meses de novembro e dezembro de 2016, após o encerramento do Trabalho Social. Vale ressaltar que as pesquisas *ex-post* do PMCMV têm recursos definidos nos convênios para execução dos empreendimentos habitacionais. A aplicação dos questionários e a tabulação dos dados coletados foram realizadas por equipes de Trabalho Social contratadas.

A definição da amostra das pesquisas *ex-post* nos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida considerou as diretrizes expressas no documento “Matriz de Indicadores para Avaliação de Pós Ocupação dos Projetos Piloto de Investimento Intervenções em Favelas” do Ministério das Cidades<sup>10</sup> e a capacidade de execução da equipe da pesquisa para a definição da dimensão da amostra. Ademais, o modelo de amostra escolhido foi a amostragem aleatória simples, estratificada por bloco, de forma a se considerar os tamanhos diferenciados dos blocos, em relação ao número de apartamentos. Nas pesquisas que utilizam amostras aleatórias simples todos os elementos que constituem o universo devem ter chances iguais de fazerem parte da amostra. Para este propósito emprega-se a tabela de números aleatórios. Todos os elementos do universo são identificados com um número desta tabela e depois é realizado um sorteio até atingir a quantidade total definida no tamanho da amostra. No quadro 7, constam informações sobre o universo desta pesquisa e as amostras previstas.

---

<sup>9</sup> O questionário está disponível no Anexo I.

<sup>10</sup> Disponível em [www.cidades.gov.br/images/stories/.../AVALIACaO\\_DE\\_POS\\_OCUPACaO.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/.../AVALIACaO_DE_POS_OCUPACaO.pdf)

### Quadro 7 – Amostragem nos residenciais

Residencial	Universo	Amostra
Hematita	410 unidades habitacionais	136 domicílios
Água Marinha	348 unidades habitacionais	128 domicílios
Granada	440 unidades habitacionais	139 domicílios

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da pesquisa de avaliação *ex-post* (ASP,2016).

Por fim, os pesquisadores seguiram os seguintes procedimentos durante a aplicação dos questionários: entrevistar o titular ou cônjuge; em caso de recusa ou ausência, após três tentativas, passar para o apartamento imediatamente posterior, à direita; fazer as perguntas explicando-as, caso necessário, mas sem interpretá-las; não deixar perguntas sem resposta; e evitar respostas vagas.

#### 6.2 Exposição analítica dos dados da avaliação realizada pela URBEL

Passamos agora à exposição e análise dos resultados da pesquisa de pós-ocupação realizada com os moradores dos residenciais Hematita, Água Marinha e Granada do Programa Minha Casa Minha Vida.

Cabe destacar que não foi possível traçar um perfil dos respondentes, uma vez que não havia questões desta natureza no questionário. Entretanto, conforme mencionado anteriormente, em Belo Horizonte, diferentes públicos são atendidos pelo programa: aqueles que se inscreveram para o sorteio; aqueles que receberam a unidade habitacional como indenização por morar em área de risco geológico ou devido à remoção por obra pública. No que tange à renda, os beneficiários sorteados devem ter renda familiar de até R\$1.800,00 e os indenizados renda de até R\$3.2000,00.

##### 6.2.1 Serviços de transporte público

A mobilidade urbana é definida como a facilidade de deslocamento das pessoas e bens na cidade, tendo em vista a complexidade das atividades econômicas e sociais nele desenvolvidas (GOMIDE, 2006). A mobilidade urbana consiste em um direito social, estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na Lei 12.587/12 que institui a Política Nacional de Transporte e Mobilidade (2011), que a define como a condição em que se são realizados os fluxos e deslocamentos nas cidades.

Contudo, o transporte e a mobilidade, historicamente, constituem um problema de magnitude nas metrópoles, a partir dos processos de periferização e de localização residencial dos setores populares, aos quais são impostos extensos deslocamentos. A mobilidade urbana via sistemas de transportes propicia a acessibilidade mais ampla à cidade, às centralidades, aos locais de emprego, às zonas comerciais e de serviços, aos bens e equipamentos urbanos.

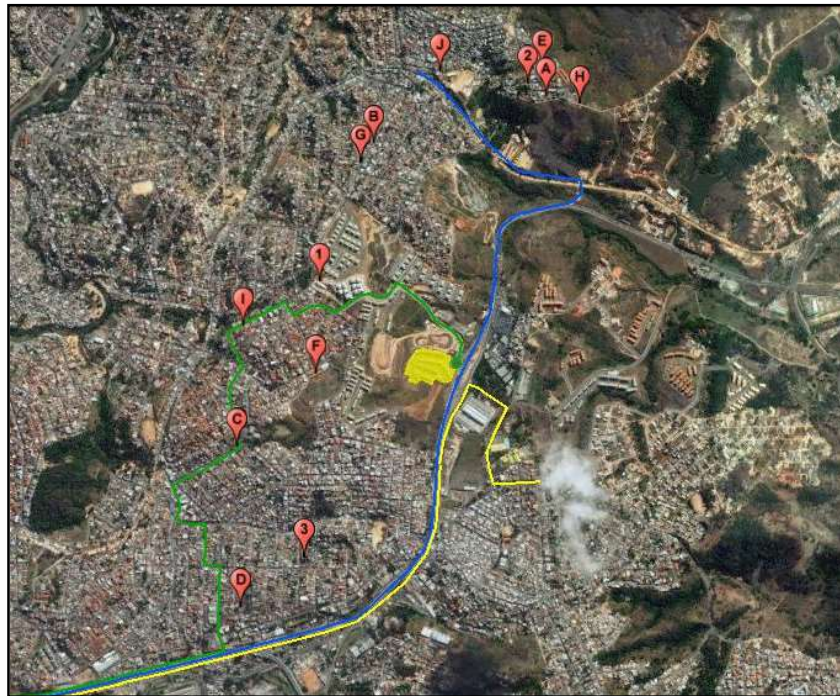
Nessa linha, a mobilidade se apresenta como um desafio nos centros urbanos do Brasil, principalmente no que se refere à oferta e à acesso a esse serviço, importante para as condições de acessibilidade da população aos bens e serviços urbanos. Ou seja, o transporte público é essencial para garantir o acesso das pessoas aos equipamentos e serviços como os de educação, saúde, lazer, emprego e outros, para a efetividade das políticas sociais. Nesse sentido, cabe trazer as considerações de Villaça (1978) sobre a acessibilidade nas cidades:

[...]a acessibilidade constitui o fator fundamental e determinante do preço da terra e do arranjo dos usos do solo nas cidades, a necessidade de proximidade é a própria razão de ser das cidades. A acessibilidade é a medida da força e extensão das relações geográficas entre moradores e atividades sócio-econômicas, determinadas pela distribuição espacial de possíveis destinos, a facilidade de atingi-los, a magnitude, qualidade e caráter das atividades. (VILLAÇA, 1978, p.64).





O transporte público – especificamente o ônibus – consiste no principal meio de locomoção dos moradores dos residenciais do Parque Real. A maioria dos beneficiários são usuários do transporte coletivo – 90% nos residenciais Hematita e Água Marinha; 80% no residencial Granada. As duas linhas de ônibus mais utilizadas pelos moradores são a 808, que circula entre a Via Parque Real e a Estação São Gabriel, e a 832, saindo do Bairro Capitão Eduardo e seguindo até a Estação São Gabriel. Nessa estação ocorre a integração de ônibus e metrô, além de ter mais linhas para outras regiões da cidade. A única opção de ônibus bairro a bairro é o S80, que vai do Jardim Vitória ao Viaduto da Cidade Industrial, sendo pouco utilizada.

As imagens de satélite a seguir ilustram a distância percorrida pelos moradores do para atingir o ponto de ônibus das três linhas mais utilizadas, assim como os principais equipamentos - creches, escolas e centros de saúde - no entorno dos Residenciais Hematita, Água Marinha e Granada.

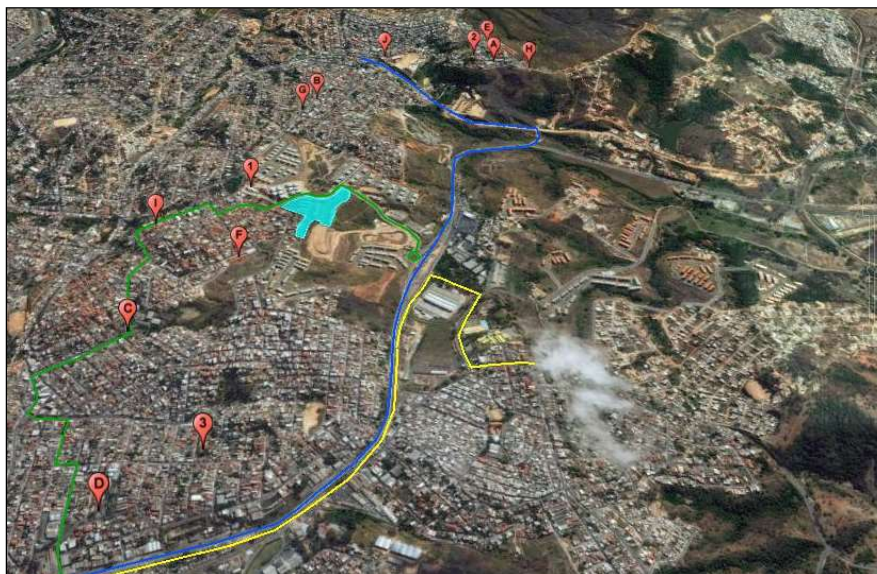
**Figura 6– Imagem de satélite - Principais equipamentos públicos no entorno do Residencial Hematita**



**Fonte: Pesquisa de Avaliação *ex-post* nos residenciais Água Marinha, Hematita e Granada (ASP,2016)**

LEGENDA	
	Residencial Hematita
<b>Transporte público</b>	
	Linha de ônibus 808
	Linha de ônibus 832
	Linha de ônibus S80
<b>Educação</b>	
<b>A</b>	EM Sobral Pinto (2,5 km)
<b>B</b>	EM Prof. Acidalia Lott (1,4 km)
<b>C</b>	EM Murilo Rubião (1,7 km)
<b>D</b>	EM Aagenor A. Carvalho (1.9 km)
<b>D</b>	EM Aagenor A. Carvalho (1,9 km)
<b>E</b>	EE Neidson Rodrigues (2,5 km)
<b>F</b>	EE Zilda Arns Neumann (1,2 km)
<b>G</b>	EMEI Prof. Acidalia Lott (1,4 km)
<b>H</b>	EMEI Coqueiro Verde (2,6 km)
<b>I</b>	EMEI Parque Real (1,3 km)
<b>J</b>	EMEI Paulo VI (1,9 km)
<b>Centro de Saúde</b>	
<b>1</b>	Marivanda Baleeiro (1,3 km)
<b>2</b>	Conjunto Paulo VI (2,5 km)
<b>3</b>	Nazaré (1,7 km)

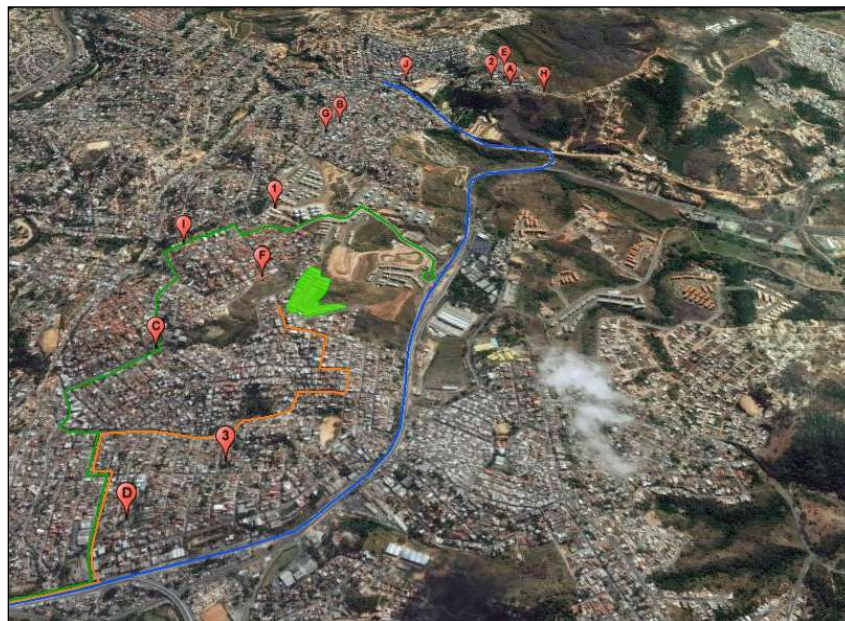
**Figura 7 – Imagem de satélite - Principais equipamentos públicos no entorno do Residencial Água Marinha**







**Fonte: Pesquisa de Avaliação *ex-post* nos residenciais Água Marinha, Hematita e Granada (ASP,2016)**

LEGENDA	
<span style="background-color: cyan; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 15px; height: 10px;"></span>	Residencial Água Marinha
<b>Transporte público</b>	
---	Linha de ônibus 808
---	Linha de ônibus 832
---	Linha de ônibus S80
<b>Educação</b>	
<b>A</b>	EM Sobral Pinto (2,2 km)
<b>B</b>	EM Prof. Acidalia Lott (1,1 km)
<b>C</b>	EM Murilo Rubião (1,0 km)
<b>D</b>	EM Agenor A. Carvalho (1,9 km)
<b>E</b>	EE Neidson Rodrigues (2,2 km)
<b>F</b>	EMEI Prof. Acidalia Lott (1,1 km)
<b>G</b>	EMEI Coqueiro Verde (2,4 km)
<b>H</b>	EMEI Parque Real (650 m)
<b>I</b>	EMEI Paulo VI (1,7 km)
<b>J</b>	Creche Vovó Geralda (1,6 km)
<b>Centro de Saúde</b>	
<b>1</b>	Marivanda Baleeiro (600 m)
<b>2</b>	Conjunto Paulo VI (2,2 km)
<b>3</b>	Nazaré (1,5 km)

**Figura 8– Imagem de satélite - Principais equipamentos públicos no entorno do Residencial Granada**



**Fonte: Pesquisa de Avaliação *ex-post* nos residenciais Água Marinha, Hematita e Granada (ASP,2016)**

LEGENDA	
	Residencial Granada
<b>Transporte público</b>	
	Linha de ônibus 808
	Linha de ônibus 832
	Linha de ônibus S80
<b>Educação</b>	
<b>A</b>	EM Sobral Pinto (3,4 km)
<b>B</b>	EM Prof. Acidalia Lott (2,2 km)
<b>C</b>	EM Murilo Rubião (1,1 km)
<b>D</b>	EM Agenor A. Carvalho (1,6 km)

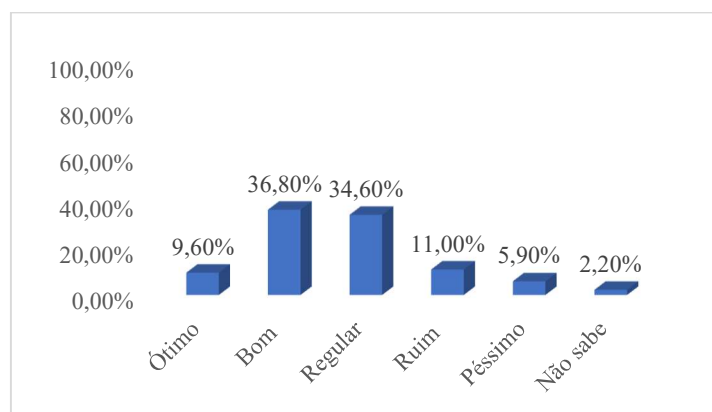
<b>E</b>	EE Neidson Rodrigues (3,4 km)
<b>F</b>	EE Zilda Ams Neumann (1,0 km)
<b>G</b>	EMEI Prof. Acidalia Lott (2,2 km)
<b>H</b>	EMEI Coqueiro Verde (3,6 km)
<b>I</b>	EMEI Parque Real (1,5 km)
<b>J</b>	EMEI Paulo VI (2,9 km)
<b>Centro de Saúde</b>	
<b>1</b>	Marivanda Baleeiro (1,5 km)
<b>2</b>	Conjunto Paulo VI (3,4 km)
<b>3</b>	Nazaré (1,2 km)

Destaca-se que a condição de atendimento de transporte aos moradores do Parque Real melhorou consideravelmente a partir da atuação do síndico do Residencial Hematita, que após reuniões com a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte - BHTRANS, conseguiu a implantação de um ponto da linha 808 para a frente deste conjunto. Tal fato pode ter influenciado o número considerável (81,0%) de moradores do Hematita que acreditam que o transporte público no Bairro Paulo VI está regular, bom ou ótimo. Por sua vez, o fato que o Residencial Granada estar mais próximo de apenas uma

linha de ônibus pode ter influenciado o número considerável (40,3%) de entrevistados que acreditam que o transporte público no Bairro Paulo VI está ruim ou péssimo.

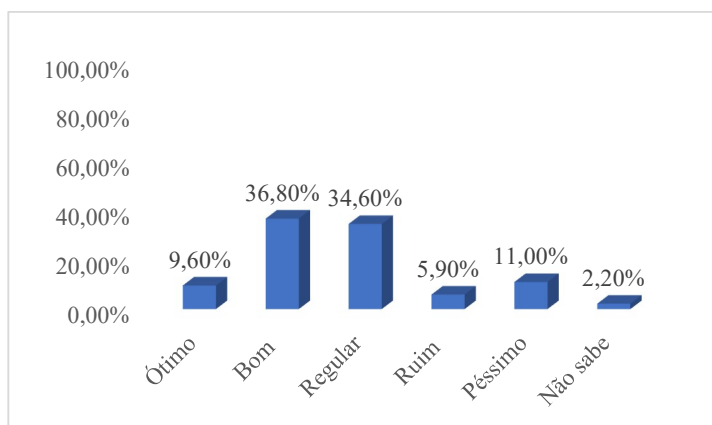
O transporte coletivo é considerado como ótimo ou bom para 46% dos moradores dos residenciais Hematita e Água Marinha e para 29% dos moradores do residencial Granada. No entanto, quando fazem a comparação desse serviço em relação à moradia anterior, verifica-se um significativo percentual (48%) de entrevistados que afirmaram que esse serviço mostrou-se pior na nova moradia. Opções de linhas de ônibus restritas; localização dos residenciais nas bordas da cidade com infraestrutura precária são aspectos que determinam a percepção dos beneficiários sobre o acesso a este serviço. Todavia, não foi possível identificar as localidades onde os atendidos residiam anteriormente.

**Gráfico 1 – Avaliação do transporte público pelos moradores do Residencial Hematita**



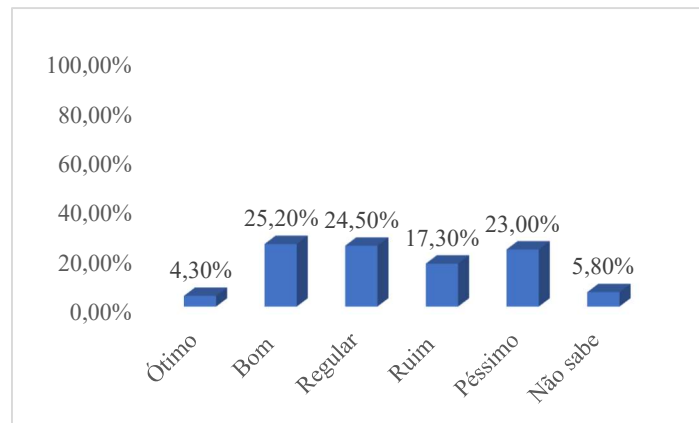
Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da ASP (2016).

**Gráfico 2 – Avaliação do transporte público pelos moradores do Residencial Água Marinha**



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados da ASP (2016).

**Gráfico 3 – Avaliação do transporte público pelos moradores do Residencial Granada**



**Fonte: elaborada pela autora a partir de dados da ASP (2016).**

As reclamações, registradas como dados complementares no questionário, referem-se, primeiro ao intervalo entre as viagens, geralmente de 30 minutos e, a mais frequentemente, dizem respeito ao tempo da viagem, pois o ônibus atravessa aproximadamente cinco bairros, demorando até 50 minutos. Tais problemas já haviam sido detectados em estudos como o da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (GOMIDE, 2006), que identificou como principais aspectos dessa inadequação as baixas frequências (“ônibus que demoram a passar”) e as dificuldades de acesso físico aos meios de transporte coletivo (“pontos distantes”) nas áreas periféricas.

### *6.2.2 Serviços de lazer, esporte e cultura*

O segundo aspecto avaliado no questionário aplicado faz referência aos serviços de lazer, esporte e cultura oferecidos no bairro e no residencial. A estrutura da pergunta era a seguinte: o entrevistado deveria responder se o serviço existia ou não tanto no bairro quanto no residencial; existindo, deveria responder se ele ou sua família faziam uso do referido serviço; por fim, caso houvesse uso do mesmo, procedia-se à avaliação.

Constatou-se que tanto no bairro quanto na região são escassos os equipamentos públicos esportivos e de lazer, o que também retrata a lógica de periferização das cidades brasileiras e o acesso desigual aos equipamentos e serviços urbanos, a depender da localização residencial.

Assim, a presença da área de lazer nos residenciais configura-se como a principal maneira para os beneficiários acessarem essas atividades sendo utilizados pela ampla maioria dos moradores (83,8%-Hematita e Água Marinha;94,2% - Granada). Dentre os espaços do Residencial mais utilizados estão o parquinho, a quadra e o salão condominial, para a realização de festas particulares ou reuniões.

Como são praticamente inexistentes as opções de lazer, esporte e cultura no bairro, poucos moradores afirmaram que usufruíram essas opções e as avaliaram. Dessa maneira, o baixo índice de respostas válidas inviabiliza qualquer inferência confiável sobre a avaliação da população pesquisada quanto a estes serviços.

Quando compararam as oportunidades de lazer, esporte e cultura com o antigo local de moradia, para mais da metade dos entrevistados, nas residenciais do Parque Real, essas condições mantiveram-se iguais, ou pioraram. Esse dado demonstra que para a população de baixa renda o acesso a esse tipo de equipamento e serviço é raro, comprometendo a materialização do direito à cidade deste público.

### 6.2.3 Serviços de saúde

A atenção básica à saúde designa a "porta de entrada" dos usuários nos sistemas de saúde e visa a orientar sobre a prevenção de doenças, solucionar os possíveis casos de agravos e direcionar os mais graves para níveis de atendimento de maior complexidade. A atenção básica funciona, portanto, como um filtro e organiza o fluxo dos serviços nas redes de saúde.

Os moradores dos residenciais do Parque Real são atendidos pelo Centro de Saúde Marivanda Baleeiro, localizado no Bairro Paulo VI, a menos de 1,5 km de distância dos conjuntos. A equipe deste centro é composta pelos seguintes profissionais de saúde, clínico geral, pediatra, ginecologista, psicólogo e dentista que atende apenas casos de urgência. No gráfico 4, pelo percentual de usuários percebe-se o quanto é essencial para os moradores o acesso a este serviço básico de saúde.

**Gráfico 4 – Percentual de usuários do centro de saúde**

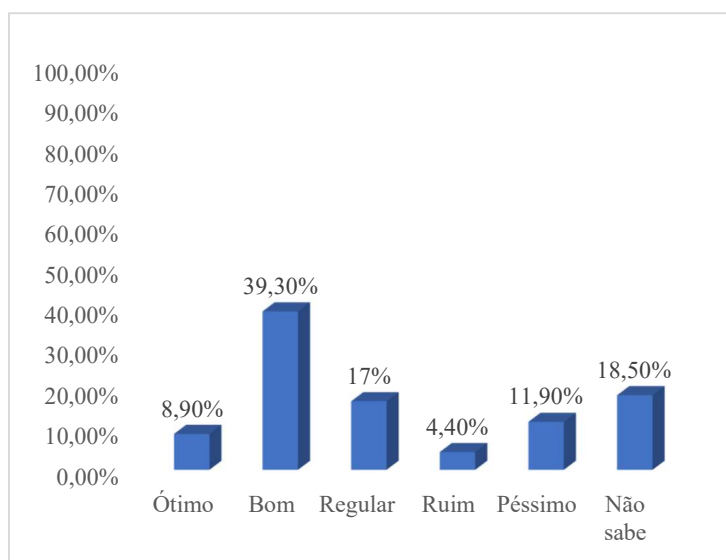


**Fonte:** elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

Outro componente do Programa Saúde da Família são os agentes comunitários de saúde – ACS – profissionais residentes na própria região, cuja função é fazer elo entre a equipe de saúde e a comunidade. Também são atribuições dos ACS: analisar as necessidades da comunidade; atuar nas ações de controle de doenças e promoção e proteção da saúde; participar das reuniões da equipe de saúde e da comunidade. A entrevista, a visita domiciliar, o cadastramento das famílias, o mapeamento da comunidade e as reuniões comunitárias consistem nos principais instrumentos de trabalho. Esses agentes são demandados frequentemente pelos moradores.

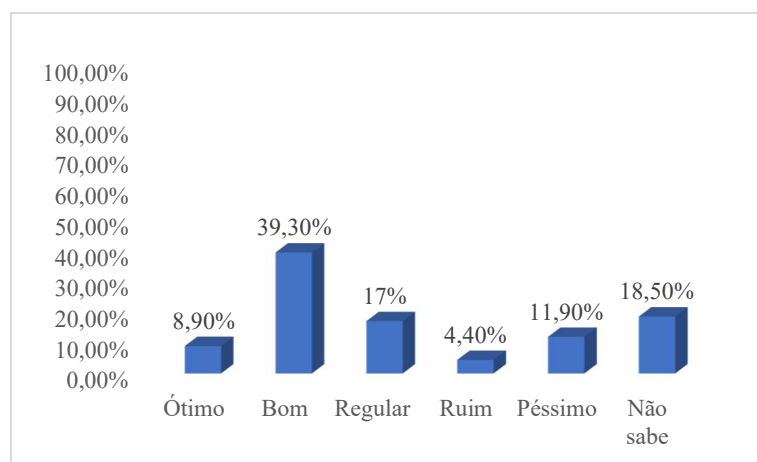
O serviço de saúde nos territórios compreendidos pela pesquisa registrou avaliações majoritariamente positivas. As alternativas de resposta “ótimo” e “bom” representaram 48% das repostas nos residenciais Hematita e Água Marinha e 30% no residencial Granada. Conclui-se, pois, que a percepção geral das famílias objeto da pesquisa é preponderantemente positiva em relação a este serviço. A seguir, expõe-se a visualização gráfica dos resultados aqui resumidos.

**Gráfico 5 - Avaliação do serviço público de saúde pelos moradores do Residencial Hematita**



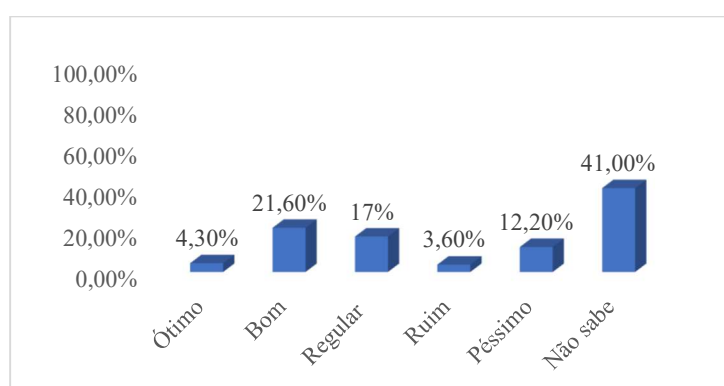
**Fonte: elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).**

**Gráfico 6 - Avaliação do serviço público de saúde pelos moradores do Residencial  
Água Marinha**



**Fonte: elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).**

**Gráfico 7 - Avaliação do serviço público de saúde pelos moradores do Residencial  
Granada**



**Fonte: elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).**

Entretanto, quando se solicita a comparação entre o atendimento à saúde no antigo e no atual local de moradia, a avaliação torna-se negativa no caso da localização atual uma vez que mais de 50 % dos moradores dos residenciais não perceberam nenhuma melhora. Vale ressaltar que apesar da distância a percorrer ser relativamente curta, principalmente, para o Centro Marivanda Baleeiro - cerca de 1,5km – não há linha de ônibus que faça esse trajeto. Assim, o deslocamento dos moradores fica comprometido, pois estão com alguma enfermidade e precisam caminhar até o posto de saúde, comprometendo as condições de mobilidade e acessibilidade.

Acredita-se que uma das possíveis causas para essa insatisfação se refere ao atendimento, pois a mudança para o território de várias famílias impactou a capacidade de atendimento dos centros de saúde da região, que segundo a gerente, já estavam no limite (ASP,2016).

#### *6.2.4. Serviços de educação*

O questionário da pesquisa de pós-ocupação contém perguntas que visam a identificar o grau de satisfação com os serviços de educação no território. As sete questões abarcam do ensino infantil ao médio, incluindo a Educação de Jovens e Adultos (EJA); além disso, englobam tanto o ensino público quanto a educação privada.

Nota-se que as avaliações do serviço privado de ensino são praticamente inexistentes. Nos residenciais Hematita e Água Marinha a proporção de famílias com membros cursando a rede pública é de 25,0% no Ensino Fundamental, 19,1% no Ensino Infantil e 14,0% no Ensino Médio. Enquanto isso, nenhum entrevistado do Residencial tem filhos matriculados em escola privada, seja no Ensino Infantil ou Médio, e apenas 1,5% têm filhos no Ensino Fundamental que estudam em escola privada.

Por seu turno, no residencial Granada, a proporção de famílias com membros cursando a rede pública é de 31,7% no Ensino Fundamental, 17,3% no Ensino Infantil e 11,5% no Ensino Médio. Enquanto isso, nenhum entrevistado do Residencial tem filhos matriculados em escola privada, seja no Ensino Fundamental ou Médio, e apenas 0,7% têm filhos no Ensino Infantil que estudam em escola privada.

A virtual inexistência de avaliações válidas dos serviços privados de educação aponta menos para problemas na concepção do questionário e mais para o fato de o público alvo do Programa Minha Casa Minha Vida não possuir o perfil socioeconômico do usuário da rede privada de ensino – impossibilitando, assim, uma avaliação de seus serviços.

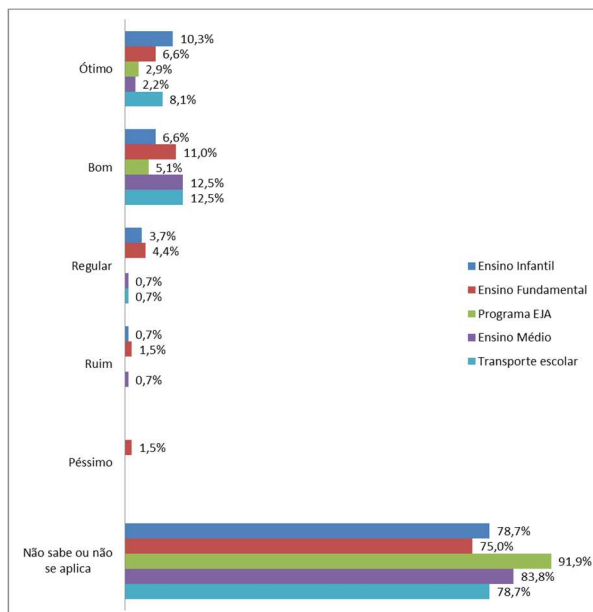
De outro lado, as avaliações dos serviços de educação pública, embora não tão significativas se comparadas ao tamanho da amostra<sup>11</sup>, permitem visualizar o grau de satisfação dos beneficiários do PMCMV com tais serviços. Abaixo seguem os resultados relativos à avaliação do ensino infantil público.

---

<sup>11</sup> Deve-se ter em mente, porém, que as entrevistas que compreendem o total da amostra não podem ser tomadas como o universo de respondentes aptos para avaliar os serviços de educação, visto que nem todas as famílias possuem integrantes em idade escolar.

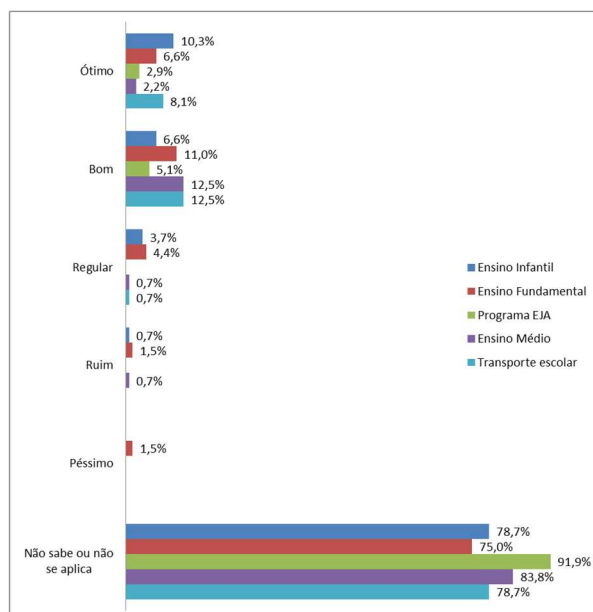
No geral, os gráficos seguintes indicam uma avaliação dos serviços públicos de Educação como ótima (principalmente Ensino Infantil) e boa (Ensino Fundamental, Ensino Médio e Transporte escolar) pelos moradores dos residenciais Hematita, Água Marinha e Granada.

**Gráfico 8 - Avaliação dos serviços públicos de educação pelos moradores do Residencial Hematita**



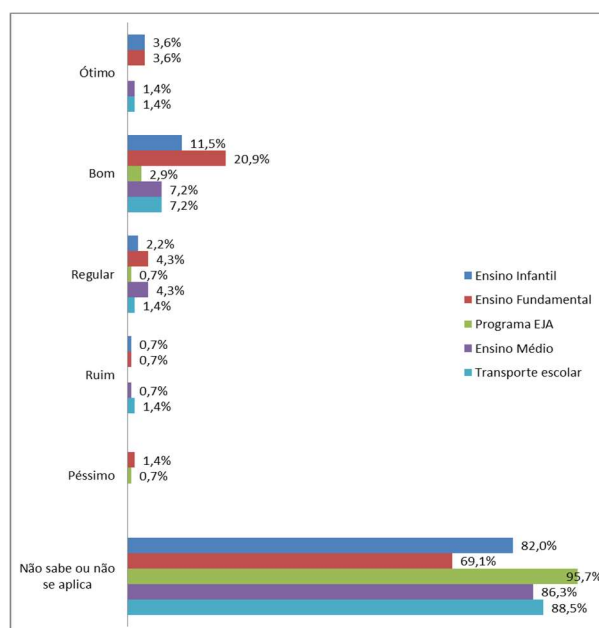
Fonte: elaborada pela autora com dados extraídos da pesquisa de avaliação *ex-post* (ASP,2016).

**Gráfico 9 - Avaliação dos serviços públicos de educação pelos moradores do Residencial Água Marinha**



Fonte: elaborada pela autora com dados extraídos da pesquisa de avaliação *ex-post* (ASP,2016).

**Gráfico 10- Avaliação dos serviços públicos de educação pelos moradores do Residencial Granada**



**Fonte: elaborada pela autora com dados extraídos da pesquisa de avaliação *ex-post* (ASP,2016).**

A Escola Municipal de Educação Infantil – EMEI Parque Real consistia na escola mais frequentada pelas crianças de até 6 anos. Cabe ressaltar que essa unidade foi construída próxima aos conjuntos habitacionais do Parque Real, a fim de atender esses moradores. Cabe considerar que a população de Belo Horizonte, de um modo geral, avalia positivamente esse serviço, tanto pelas características do espaço físico, como da metodologia utilizada.

Em relação ao Ensino Fundamental, as Escolas Municipais Murilo Rubião e Agenor Alves de Carvalho, localizadas nos Bairro Jardim Belmonte e Nazaré, são as mais frequentadas pelos alunos dos residenciais do Parque Real Hematita. Apesar de muitas crianças utilizarem o transporte escolar público, as escolas estão próximas aos residenciais.

Destaca-se que ao compararem os serviços de educação utilizados na ocasião da pesquisa com aqueles que utilizavam no endereço anterior, apenas 12% dos moradores consideram que essa oferta piorou.

### 6.2.5 Serviços de Assistência Social

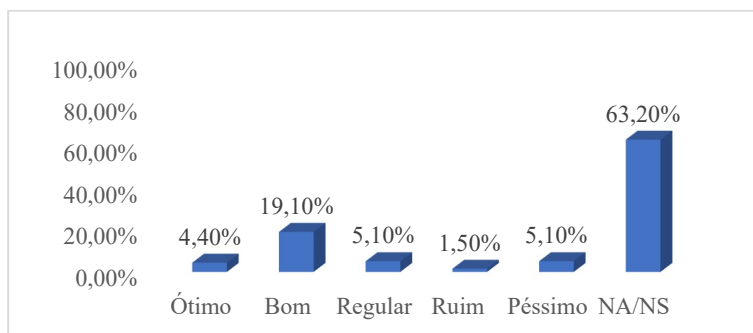
Os resultados da pesquisa no que se refere ao serviço de assistência social são curiosos, pois verifica-se que uma pequena parcela dos moradores dos conjuntos já havia recorrido a tais serviços. No residenciais Hematita e Água Marinha, apenas 21% dos moradores afirmaram que são usuários de algum tipo desse serviço. No residencial Granada o baixo uso se mantém: apenas 11,5% afirmaram utilizá-lo.

No âmbito dos serviços de assistência social prestados pelo Prefeitura de Belo Horizonte, destaca-se o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, que atua na realização de atendimento individual, familiar ou atividades em grupo, com o objetivo de reforçar os laços familiares e os comunitários. O CRAS da região não é próximo dos residenciais, a sua equipe era composta por poucos técnicos e poucos são os moradores dos residenciais cadastrados nessa instituição. Na época em que foi aplicada a pesquisa de pós ocupação estava em andamento a construção do Centro BH-Cidadania no território com objetivo de ampliar o atendimento da assistência social no território.

Outros serviços da proteção social básica são as visitas de assistentes sociais ou psicólogos da Prefeitura de Belo Horizonte. Porém, menos de 10% dos entrevistados ou suas famílias foram atendidos por esses serviços.

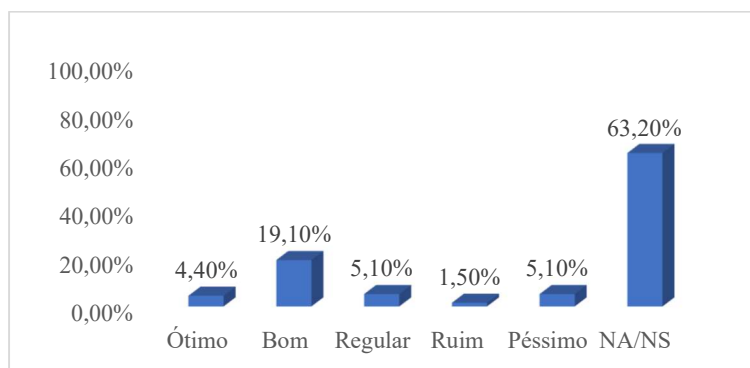
Contudo, conforme indicado nos gráficos subsequentes, poucos moradores avaliam os serviços de assistência social.

**Gráfico 11- Avaliação dos serviços de assistência social pelos moradores do Residencial Hematita**



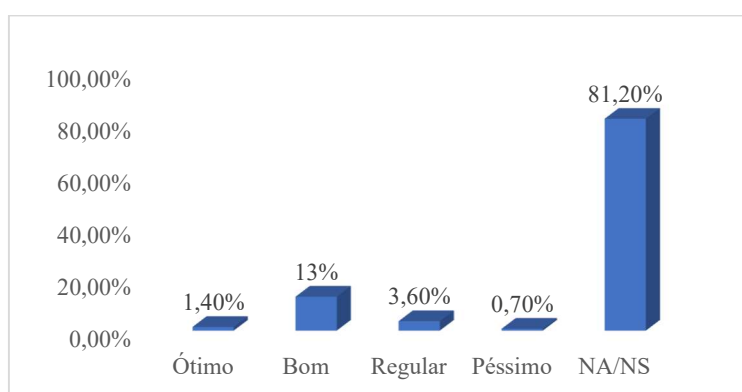
**Fonte: elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).**

**Gráfico 12- Avaliação dos serviços de assistência social pelos moradores do Residencial Água Marinha**



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

**Gráfico 13- Avaliação dos serviços de assistência social pelos moradores do Residencial Granada**



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016)

Em relação ao local de moradia anterior, ressalta-se que a maior parte dos moradores também não tinha acesso a este serviço. Para a maioria dos moradores que continuam utilizando esses serviços a qualidade manteve-se igual.

#### *6.2.6 Serviços de segurança pública*

A segurança pública garante a proteção dos direitos individuais e assegura o pleno exercício da cidadania. Neste sentido, ela não se contrapõe à liberdade e é condição para o seu exercício, fazendo parte de uma das inúmeras e complexas vias por onde trafega a qualidade de vida dos cidadãos. A questão da segurança nos conjuntos habitacionais é complexa e envolve uma série de fatores, tais como: a organização do espaço físico; a integração do empreendimento com o entorno; a composição da população residente e os

problemas vivenciados pelos moradores – desemprego, desestruturação familiar, pobreza (VIEIRA, 2002).

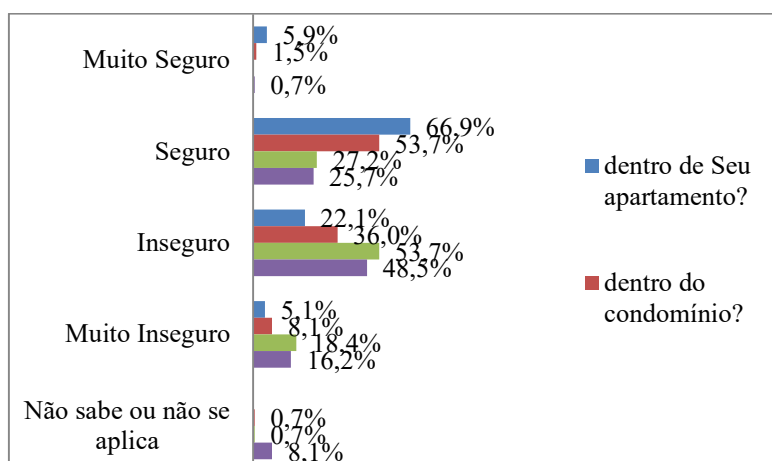
O primeiro indicador de segurança pública a ser analisado se refere à necessidade dos moradores de acionar a polícia por algum motivo desde se mudaram para os apartamentos dos residenciais do Parque Real. Aproximadamente um quarto dos beneficiários dos residenciais Água Marinha e Hematita e 12% do residencial Granada já acionaram a polícia mais de uma vez desde que se mudaram.

Os entrevistados apresentaram também a sua avaliação quanto ao sentimento de segurança no novo local de moradia. Mais da metade dos moradores dos residenciais Hematita e Água Marinha se sentem seguros, primeiramente, no seu apartamento (66,9%) e, depois, nos conjuntos (53,7%). A maior insegurança é percebida nas ruas de acesso ao Condomínio (53,7%) e em outros bairros da região (48,5%).

Para 69,1% dos moradores do residencial Granada o apartamento é o espaço em que se sentem mais seguros e em seguida consideram o residencial (47,5%). Também a maior insegurança é percebida nas ruas de acesso ao condomínio (43,9%) e no próprio residencial (41,7%). Percebe-se, portanto, que a percepção de segurança aumenta na medida em que o local de referência se torna menor. Segundo Coswig *et al.* (2010) várias pesquisas têm demonstrado que os sentimentos de segurança podem ser influenciados pelas características físicas-espaciais do ambiente construído.

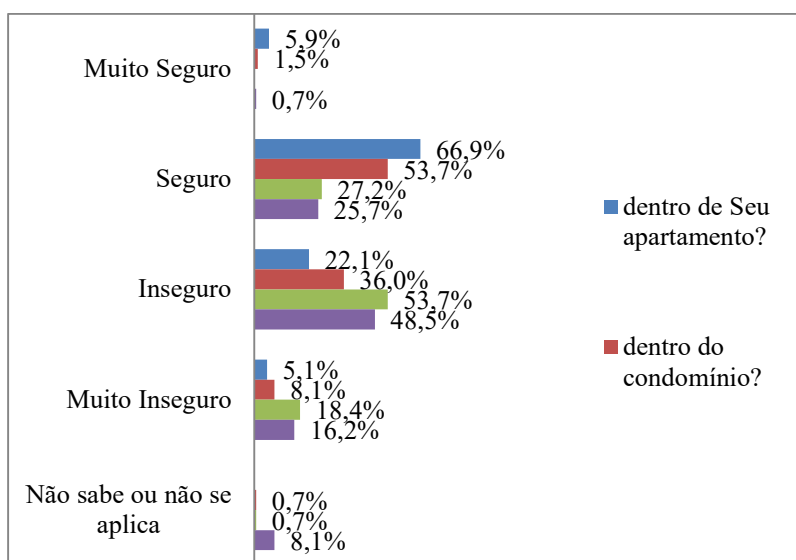
A principal reclamação dos entrevistados do condomínio em foco diz respeito aos assaltos recorrente, no ponto de ônibus localizado na Rodovia Federal BR 381, relatado como um local “escuro e cheio de mato”, propiciando ambiente para esses eventos. Cabe destacar que é considerável o percentual de entrevistados que afirmou se sentir inseguros dentro do condomínio, ou mesmo dentro do seu apartamento. Além disso, o percentual elevado de entrevistados que se recusaram a responder às perguntas sobre Segurança Pública pode indicar que os moradores sentem receio ao manifestar opinião sobre esse tema. Essas informações estão detalhadas nos gráficos abaixo.

**Gráfico 14 – Percepção dos moradores do residencial Hematita com relação à segurança**



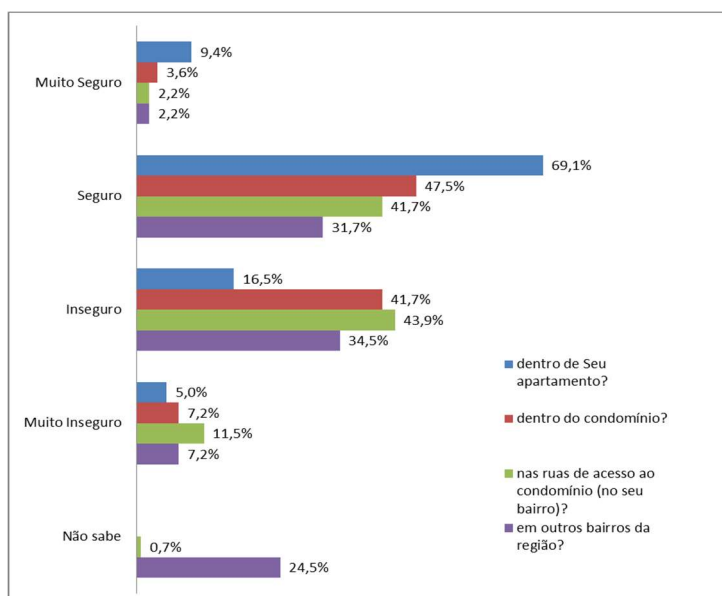
Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

**Gráfico 15 – Percepção dos moradores do residencial Água Marinha com relação à segurança**



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

**Gráfico 16 – Percepção dos moradores do residencial Granada com relação à segurança**

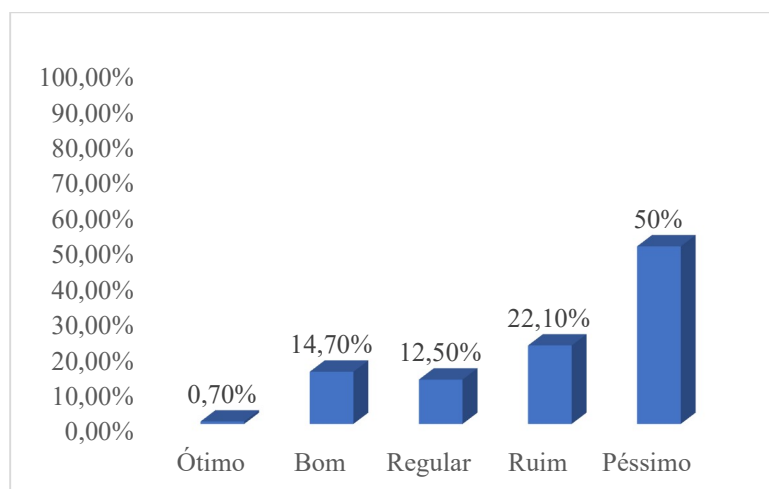


**Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).**

### 6.2.7 Acesso ao comércio local da região

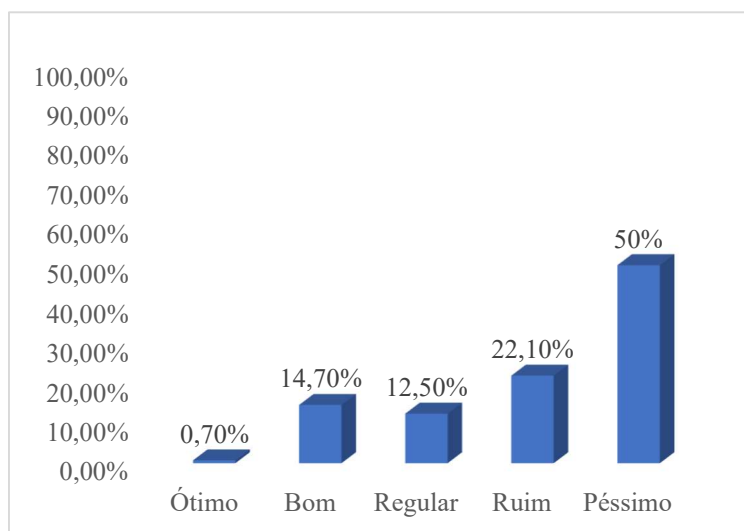
Percebe-se que a facilidade de acesso a determinados tipos de comércio e serviços tem grande influência na vida cotidiana dos moradores. Segundo os moradores, a localização desses serviços impacta consideravelmente a sua qualidade de vida. Em outras palavras, atividades comerciais tais como padarias, supermercados, açougues, farmácias, salões de beleza e sacolões devem ser disponíveis nas imediações da moradia. Entretanto, percebe-se que metade dos moradores avalia como péssimo o seu acesso, conforme detalhado nos gráficos seguintes.

**Gráfico 17 – Avaliação do comércio local pelos moradores do Residencial Hematita**



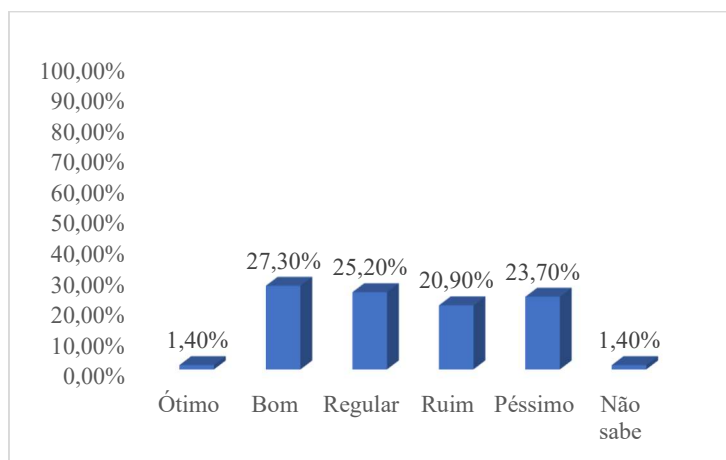
**Fonte:** Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

**Gráfico 18 – Avaliação do comércio local pelos moradores do Residencial Água Marinha**



**Fonte:** Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

## Gráfico 19 – Avaliação do comércio local pelos moradores do Residencial Granada



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

Na verdade, não há nas proximidades dos conjuntos habitacionais padaria, sacolão, farmácia e supermercado ou, seja, não há uma centralidade nas proximidades com comércio e serviços que atenda às necessidades básicas cotidianas. Somente um vendedor de pães percorre os residenciais pela manhã e pela tarde. Para acessar qualquer um desses estabelecimentos comerciais, o morador tem que atravessar a rodovia – que consiste em um claro limite - até o bairro Jardim Vitória ou, então, trazer os seus produtos do centro da cidade.

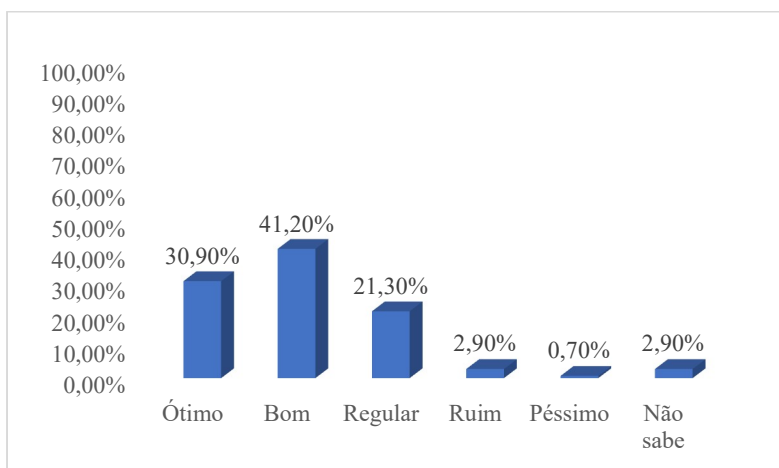
Sob esse aspecto de acesso ao comércio e serviço, pode-se considerar o comprometimento da qualidade de vida urbana dos moradores dos residenciais, bem como de seu entorno.

### 6.2.8 Relações comunitárias

O questionário de avaliação da satisfação com a moradia contemplou uma pergunta visando a identificar a qualidade da convivência entre os beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida em dois níveis: no bloco e no residencial. Cabe considerar que o papel das relações comunitárias pode fortalecer a solidariedade na busca da solução para os principais problemas vivenciados pela população, facilitando a vida em condomínio. Para Wilson e Baldassare (1996, apud DREUX, 2010) “o sentido de comunidade está associado a resultados sociais positivos, como relações de vizinhança e participação da comunidade” (WILSON; BALDASSARE, 1996, apud DREUX, 2010, p.53).

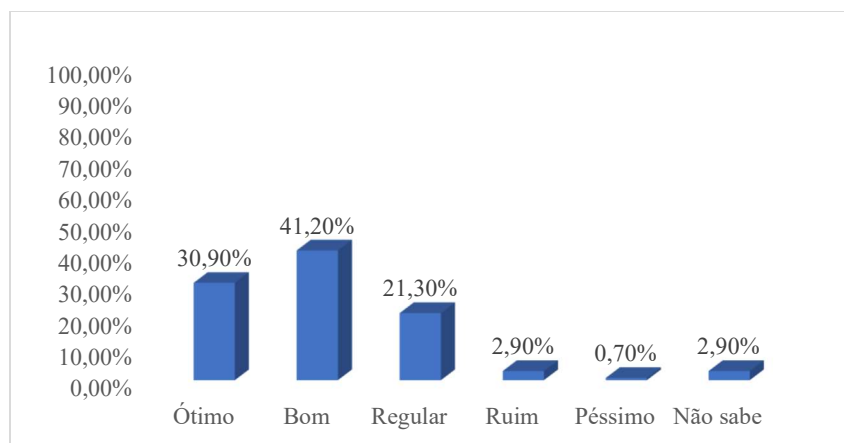
As convivências com os vizinhos dos residenciais são consideradas como boa ou ótima pela maioria dos entrevistados. Por sua vez, as relações avaliadas como ruins ou péssimas são minoritárias, pois em nenhum empreendimento alcança 5%. Nos gráficos seguintes, a distribuição desses dados é detalhada.

**Gráfico 20 – Avaliação da convivência entre vizinhos no Residencial Hematita**



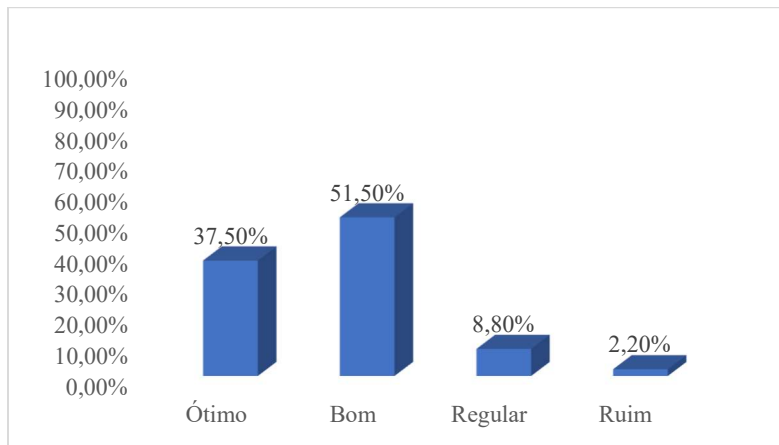
Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

**Gráfico 21 – Avaliação da convivência entre vizinhos no Residencial Água Marinha**



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP(2016).

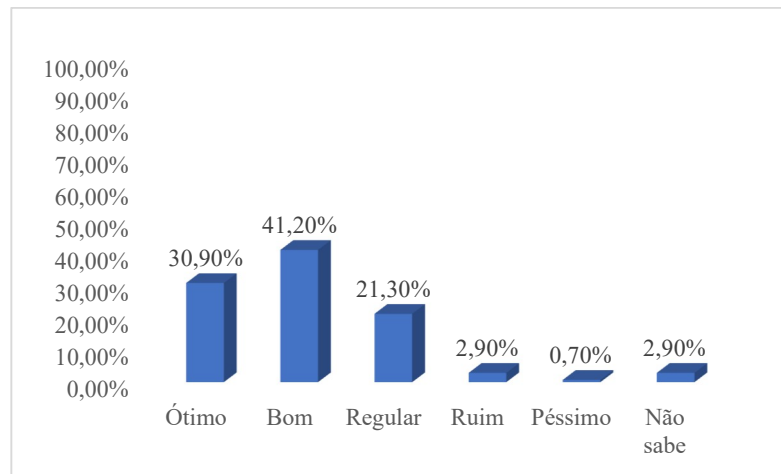
**Gráfico 22 – Avaliação da convivência entre vizinhos no Residencial Granada**



**Fonte:** Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

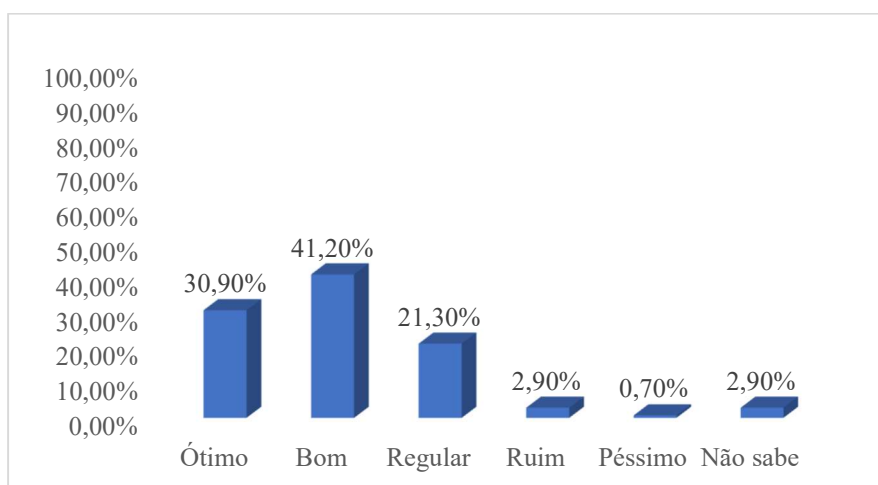
Por sua vez, a convivência entre os moradores é avaliada pela maioria dos entrevistados de maneira positiva e as avaliações negativas permanecem minoritárias, conforme consta nos gráficos abaixo.

**Gráfico 23 – Avaliação da convivência entre vizinhos do mesmo bloco no Residencial Hematita**



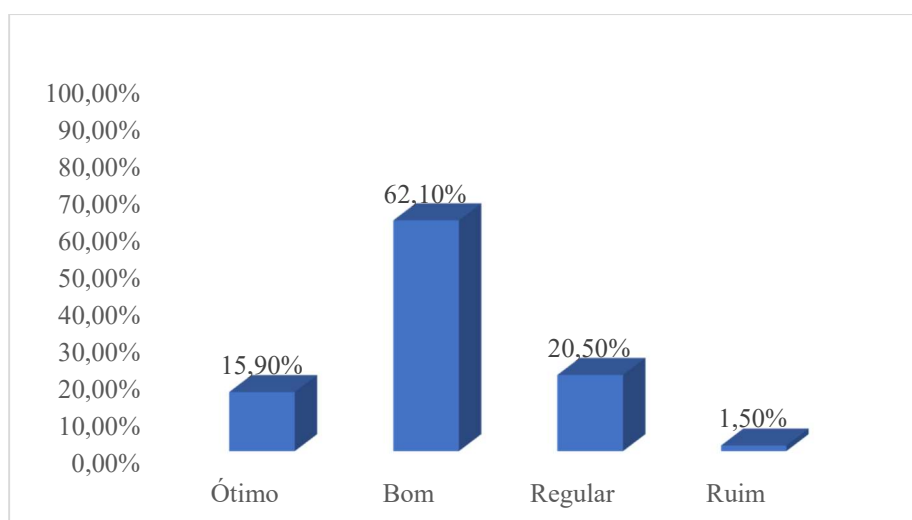
**Fonte:** Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

**Gráfico 24 – Avaliação da convivência entre vizinhos do mesmo bloco no Residencial Água Marinha**



**Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).**

**Gráfico 25 – Avaliação da convivência entre vizinhos do mesmo bloco no Residencial Granada**



**Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).**

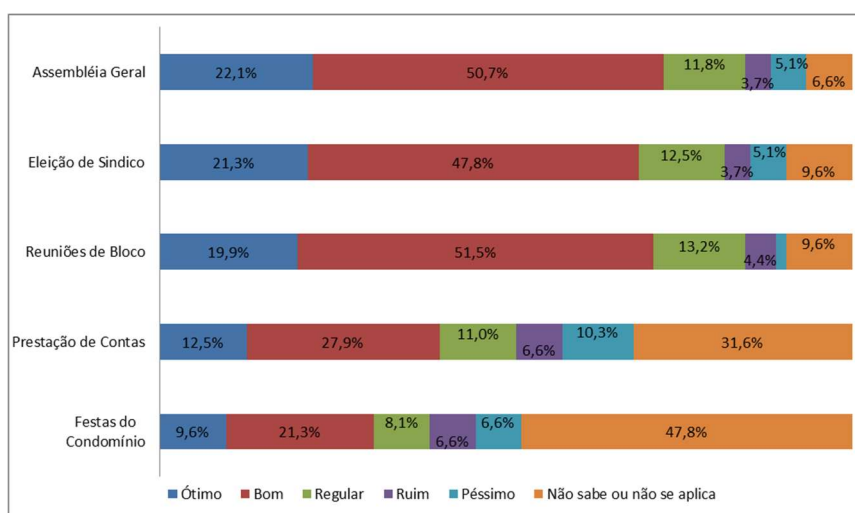
Contudo, é interessante considerar que, durante o acompanhamento das famílias pela equipe do Trabalho Social, foram registradas com frequência situações de conflitos entre vizinhos. Em alguns casos, após tentativas de reconciliação frustradas, algumas famílias se mudaram do residencial deixando a unidade habitacional vazia ou alugando, cedendo para outras famílias, descumprindo as regras contratuais do programa.

### 6.2.9 Administração do Residencial

Este item objetiva identificar o nível de conhecimento dos beneficiários sobre a administração do residencial - o síndico geral, os membros do conselho consultivo e o subsíndico do bloco. A quase totalidade dos moradores dos residenciais conhece o síndico geral, inclusive sabendo o seu nome, fato que se repete no caso do Subsíndico de bloco, apesar do percentual de conhecimento nesta segunda categoria ser menor. Isto não acontece no caso do Conselho Consultivo, pois 60,3% (Hematita/Água Marinha) e 66,2% (Granada) dos entrevistados não sabem da existência desse órgão. Esse dado aponta para a necessidade dos gestores e para os membros do conselho consultivo dos conjuntos esclarecer para os moradores os seus papéis.

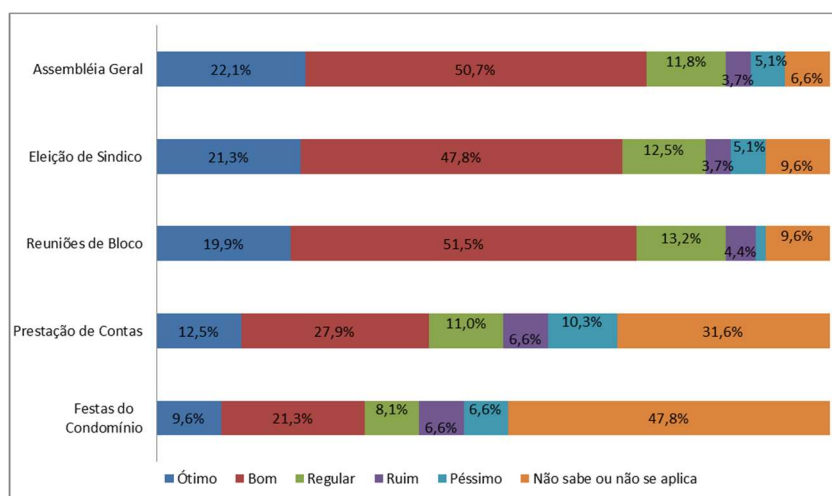
De um modo geral, são atribuídas avaliações positivas para as seguintes atividades administrativas: as assembleias gerais, as reuniões de bloco e as atividades relacionadas à eleição de síndico. Já as atividades relacionadas com a prestação de contas, para 31,6% (Hematita, Água Marinha) e 21,6% (Granada) dos moradores são desconhecidas. Nos gráficos abaixo, seguem os percentuais das avaliações das atividades administrativas dos residenciais.

**Gráfico 26 - Avaliação das atividades administrativas do Residencial Hematita**



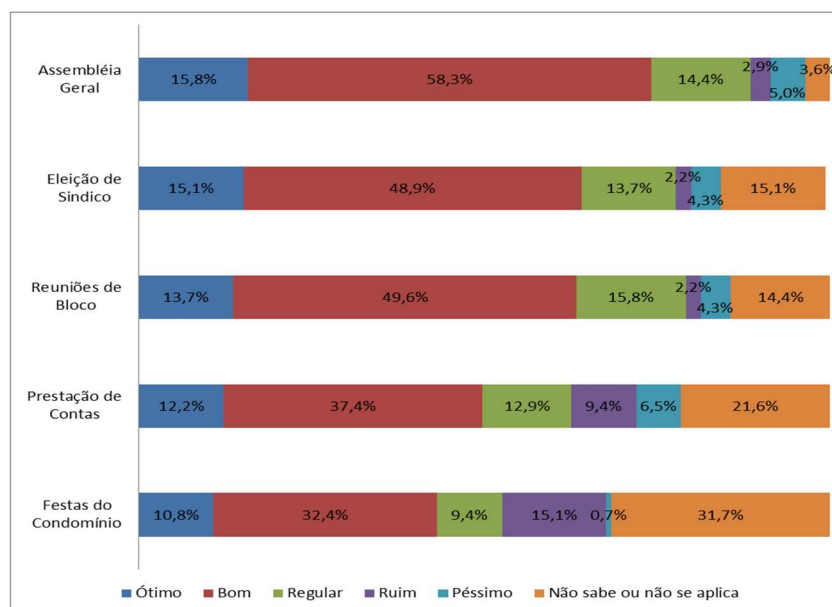
Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

**Gráfico 27- Avaliação das atividades administrativas do Residencial Água Marinha**



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

**Gráfico 28 - Avaliação das atividades administrativas do Residencial Granada**



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

No que se refere à frequência dos moradores nas reuniões e nas assembleias 48,1% dos entrevistados (Hematita, Água Marinha) e 52,2% (Granada) afirmaram participar dessas atividades, sempre que elas acontecem. Outro percentual significativo é o daqueles que participam poucas vezes: 35,6% (Hematita, Água Marinha) e 24,3% (Granada).

Agrupando-se os percentuais dos que participam sempre e muitas vezes, pouco mais da metade dos moradores – 57,7% Hematita, Água Marinha; 67,6% Granada – têm hábito de participar das atividades importantes para a vida condominial.

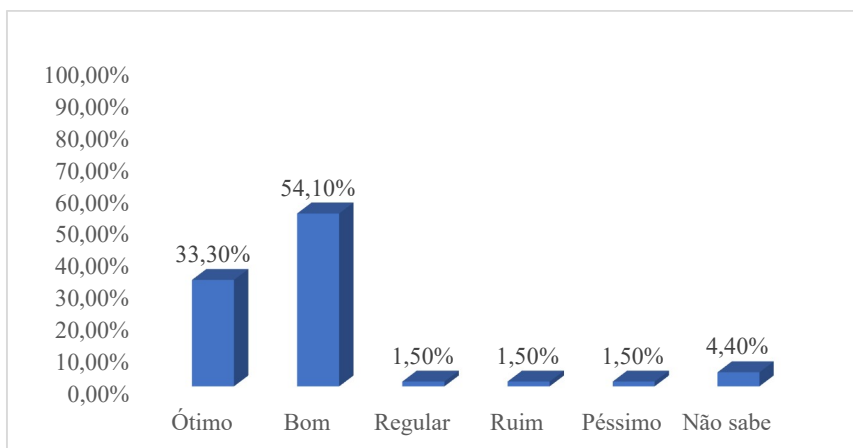
Entretanto, não se deve desprezar o percentual dos que não são assíduos às assembleias e reuniões, pois estes beneficiários deixam de ter oportunidade de tomar conhecimento e discutir questões essenciais para a convivência condominial.

Por fim, a avaliação que os moradores fazem da administração do condomínio é de ótima a boa em 61,7% dos casos (Hematita, Água Marinha), 51,8% (Granada) e apenas 8,1% (Hematita, Água Marinha) e 13,7% (Granada) dos entrevistados consideram negativa a gestão condominial.

#### 6.2.10 Projeto de Trabalho Social

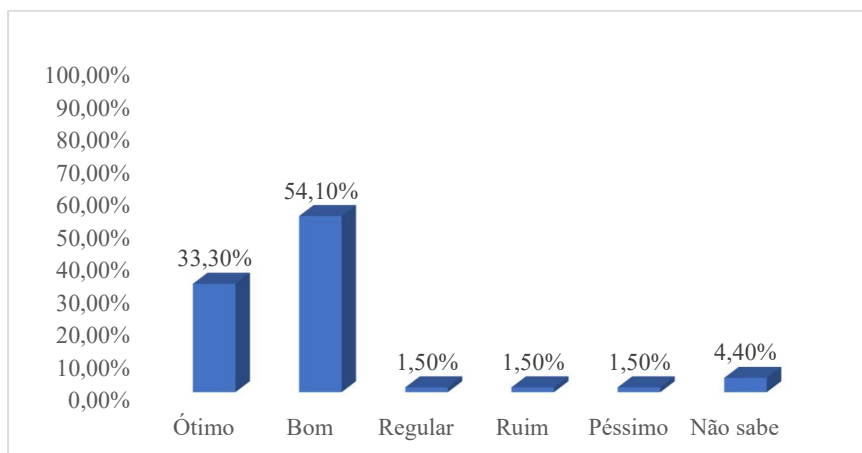
O trabalho de acompanhamento social nos residenciais do Parque Real também foi objeto de avaliação por parte dos entrevistados. Nos três conjuntos observa-se a mesma distribuição das respostas fornecidas pelos entrevistados, com marcante predomínio das alternativas “ótimo” e “bom”.

**Gráfico 29 - Avaliação do Trabalho Social no Residencial Hematita**



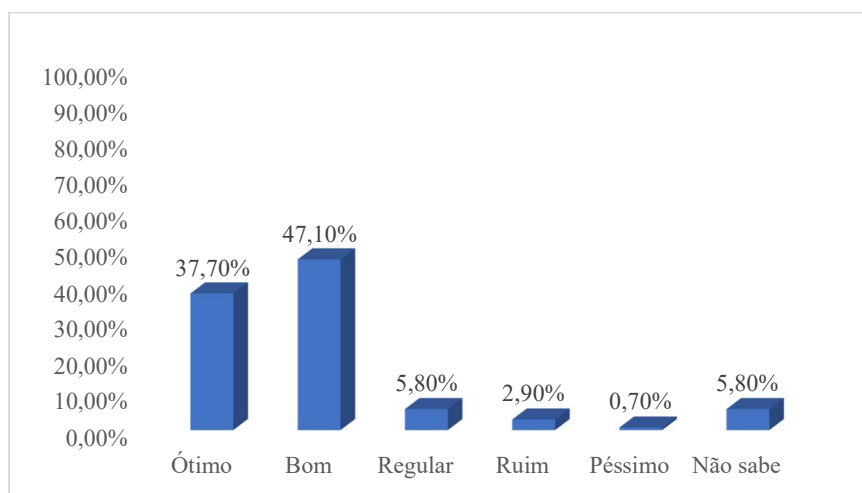
Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

**Gráfico 30 - Avaliação do Trabalho Social no Residencial Água Marinha**



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

**Gráfico 31 - Avaliação do Trabalho Social no Residencial Granada**



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da ASP (2016).

Tal avaliação positiva é reforçada pelo fato de que 87,4% (Hematita, Água Marinha) e 84,9% dos entrevistados consideram que o Trabalho Social contribuiu para a organização do Condomínio e para a adaptação na nova moradia.

### 6.3 Vida após a mudança para o Residencial

A análise desse item é importante para a aferição do nível de adaptação e de integração ao novo espaço de moradia, elementos importantes para verificar a percepção

do morador sobre a experiência de morar nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida.

Verifica-se que é elevado o percentual dos moradores que avaliam o residencial como um local ótimo (41,5% - Hematita, Água Marinha; 39,9% Granada) ou bom (43,7% - Hematita, Água Marinha) de se morar. As avaliações negativas são minoritárias – ruim, péssimo – pois correspondem a 3,7% (Hematita e Água Marinha) e a 2,9% (Granada). Ainda, ao atribuir uma nota variando de 1 a 10 para o Residencial, o bloco e o apartamento, percebeu-se que esse último foi o mais bem avaliado, recebendo uma nota média de 9,5. O residencial e o bloco, por sua vez, receberam nota média de 8,4; 8,1 (Hematita, Água Marinha) e de 8,1; 8,8 (Granada).

Ao compararem a atual moradia com a anterior 42,2% (Hematita, Água Marinha) e 34,8% (Granada) dos entrevistados afirmaram que a situação melhorou muito e 32,6% (Hematita, Água Marinha) e 39,9% (Granada) disseram ter melhorado.

Entretanto, deve-se estar atento para o percentual de 12,5% dos moradores dos residenciais que disseram que a situação de moradia atual piorou ou piorou muito, em relação à moradia anterior. Apesar de ser um percentual pequeno, qualitativamente, esse dado é importante, pois indica que pelo menos 149 famílias demonstraram grande nível de insatisfação com o local de moradia.

Os entrevistados apontaram os seguintes aspectos positivos relacionados com a experiência de morar nos empreendimentos do Parque Real: a qualidade da unidade habitacional, a localização, a relação entre os vizinhos, a casa própria. Como o acesso aos serviços – com exceção da UMEI – demandam a utilização de transporte coletivo assim como o comércio no entorno é deficiente, a avaliação desses foi negativa.

Mesmo percebendo algumas dificuldades, 77% dos entrevistados acreditam que no futuro, a experiência de morar nos residenciais será melhor enquanto 15% consideram que será pior no futuro.

#### **6.4. Em síntese: a avaliação de pós ocupação dos residenciais**

Em linhas gerais, a satisfação dos moradores dos residenciais Hematita, Água Marinha e Granada com as unidades do Programa Minha Casa Minha Vida é relativamente positiva, pois manifestaram que a experiência de morar nesses empreendimentos proporcionou uma melhor qualidade de vida.

No entanto, a fim de aprimorar esse programa habitacional, o apontamento de melhorias é um exercício fundamental. Assim, nesta seção, a partir da APO são apresentadas sugestões para os aspectos que foram avaliados, negativamente, pelos beneficiários.

No que tange o acesso aos equipamentos públicos, é necessário melhorar a interlocução e atendimento da assistência social, principalmente, mas também o transporte coletivo e a saúde foram avaliados como insatisfatórios e, em muitos casos, considerados como aspectos que pioraram, comparativamente com a antiga moradia.

Apesar dos desafios, a escassez de opções de lazer e de cultura interfere na qualidade de vida dos beneficiários, que ficam restritos ao uso dos espaços comuns dos residenciais tais como a quadra, o salão condominial, o parquinho.

Por sua vez, a percepção de insegurança dos entrevistados aumenta na medida em que a referência se amplia, ou seja, o condomínio é percebido como menos inseguro do que o bairro. Isso posto, avalia-se a necessidade de medidas de intervenção do poder público na área de segurança, empenhando esforços dos órgãos competentes e demais políticas sociais, de forma propositiva, articulada e permanente.

O acesso ao comércio também foi avaliado negativamente. Assim, o executivo municipal, ao constatar essa situação, poderia definir mecanismos e medidas de incentivos que visam atrair atividades comerciais e de serviços para o entorno dos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida, que demanda uma centralidade local.

Outro aspecto importante indicado pela pesquisa é o reconhecimento da administração condominial pela maioria dos entrevistados que, inclusive, participa de ativamente das decisões coletivas apresentadas nas assembleias gerais. Entretanto, destaca-se a necessidade de divulgar melhor as demais instâncias da gestão condominial, em especial o papel do Conselho Consultivo, muito pouco conhecido pelos moradores, como demonstrado nesta pesquisa.

O Trabalho Social desenvolvido nos residenciais foi avaliado positivamente pelos beneficiários. Todavia, tendo em vista o aperfeiçoamento deste modelo de política habitacional, percebe-se através das análises apresentadas, a relevância das medidas preparatórias para a nova realidade habitacional, considerando não só a informação, mas a formação de hábitos de vida coletiva, como aspectos fundamentais para o enfrentamento dos problemas decorrentes do assentamento coletivo. Dessa forma, uma medida sugerida para novas experiências deste programa é o reforço das ações de pré-morar, executando encontros sistemáticos que permitam aos beneficiários o reconhecimento e aproximação

prévia dos equipamentos públicos, dentre eles o próprio sistema de atendimento de segurança, bem como, o reconhecimento por parte desses órgãos quanto à população alvo do assentamento.

Por fim, considera-se que a presente pesquisa de satisfação com os beneficiários das unidades habitacionais entregues pelo Programa Minha Casa Minha Vida fornece dados que subsidiam as tomadas de decisões dos gestores públicos e contribuem para o aperfeiçoamento desta política habitacional, desde que levados em consideração.

A abordagem da avaliação de pós-ocupação realizada pela Urbel, apresentou a uma visão panorâmica - basicamente quantitativa – da percepção dos moradores relativa ao morar nos Residenciais em foco na presente dissertação. O capítulo seguinte desenvolve-se a partir de uma abordagem qualitativa, que possibilita o aprofundamento das questões referentes ao morar, já em outra temporalidade.

## **7. OLHARES E NARRATIVAS SOBRE A EXPERIÊNCIA DE MORAR NOS RESIDENCIAIS HEMATITA, ÁGUA MARINHA E GRANADA**

Como já posto, ao realizar um levantamento sobre os estudos produzidos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida ficou evidente que a maioria destes se dedicavam a discutir o contexto em que esta política habitacional foi concebida, assim como as limitações da tipologia das unidades habitacionais entregues ou, ainda, os impactos urbanísticos e ambientais da implementação do programa nas cidades. Observou-se que os estudos que incorporam a perspectiva do usuário do Programa Minha Casa Minha Vida são escassos, de modo que os beneficiários e as suas vivências não têm recebido destaque.

Considera-se que “dar voz” aos beneficiários e analisar o Programa Minha Casa Minha Vida a partir das percepções sobre a experiência de morar nesses empreendimentos pode contribuir para a identificação de seus alcances, potencialidades e limites, essenciais para o seu aprimoramento.

Assim, as entrevistas semiestruturadas realizadas com os beneficiários do PMCMV, seis anos após estes receberem a unidade habitacional voltam-se tanto para aprofundar questões não captadas pela pesquisa de pós-ocupação, quanto para identificar as atuais visões dos moradores sobre o morar nesses residenciais.

Espera-se que, a partir das entrevistas, seja possível: i) analisar a experiência de morar nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida tendo como referência a visão dos beneficiários; ii) identificar os aspectos positivos e as dificuldades percebidas a respeito de morar nos residenciais do PMCMV; iii) verificar a contribuição do Trabalho Social a partir da perspectiva dos beneficiários; iv) apontar os limites e as potencialidades do PMCMV; v) verificar se há diferentes percepções sobre a experiência de morar, entre os diferentes públicos atendidos pelo programa.

Conforme mencionado na seção metodológica, o roteiro<sup>12</sup> auxiliou na condução das entrevistas semi-estruturadas e foi elaborado tendo como referência as seguintes categorias de análise: i) as percepções sobre a experiência de morar no residencial do PMCMV; ii) o acesso e a qualidade dos equipamentos públicos; iii) a interlocução com o poder público; v) a convivência entre os moradores; vi) a qualidade da unidade habitacional; a organização do residencial; vii) o Trabalho Social.

---

<sup>12</sup> O roteiro de entrevistas está disponível no Apêndice.

Como indicado na discussão metodológica, as entrevistas foram realizadas pelo telefone, nos meses de março e abril de 2021, com vinte e um moradores dos empreendimentos do Parque Real. No residencial Hematita foram entrevistados: duas mulheres que moram com marido e filhos, uma idosa que mora sozinha; duas mulheres que são chefes de família e que moram com os filhos; um homem que mora sozinho e uma mulher que mora com a filha e a mãe. No residencial Água Marinha foram entrevistados: duas mulheres que são chefes de família e moram com os filhos; dois homens que moram com esposa e filho; uma mulher que mora com o marido e filho; um homem que mora sozinho; uma idosa que mora com a filha e com o neto. No residencial Granada foram entrevistados: cinco mulheres que são chefes de família e moram com os filhos; uma mulher que mora sozinha; um idoso.<sup>13</sup>

Neste capítulo, será realizado um exercício de análise e interpretação do conteúdo das entrevistas, que foram organizadas em categorias temáticas, assim como serão apresentadas inferências replicáveis ao contexto pesquisado.

### **7.1 Percepções sobre a experiência de morar no residencial do PMCMV**

No residencial Hematita, os entrevistados possuem diferentes percepções sobre a experiência de morar neste conjunto habitacional. Três entrevistadas afirmaram gostar de residir no residencial, pois é considerado bem localizado.

Entretanto, as principais dificuldades mencionadas se referem ao comportamento de alguns vizinhos que não respeitam as regras condominiais - festas fora de horário, som alto, depredação das áreas comuns. Além disso, segundo os entrevistados, como não há punição e os moradores são omissos, a violação das regras continua. De acordo com o morador F, “essas pessoas saem da favela, mas a favela continua neles”. Nota-se que os problemas de convivência entre os vizinhos são centrais nas falas dos entrevistados, já que afirmam que a falta de respeito, de empatia e de diálogo caracterizam essas relações.

Outros aspectos negativos mencionados dizem respeito à má administração condominial, já que, de acordo com os relatos, as demandas dos moradores não são atendidas pelo síndico.

Cinco entrevistados manifestaram gratidão e alegria por terem recebido uma unidade habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida. Não pagar aluguel, pagar

---

<sup>13</sup> Essas informações estão organizadas no Quadro 2, na sessão de apêndices.

uma prestação acessível e, no futuro próximo, ter o imóvel próprio são aspectos apontados como muito positivos, pois permitiram uma melhoria na qualidade de vida dessas famílias. Eles destacaram que num primeiro momento, o ambiente era tranquilo e a convivência com os vizinhos era harmoniosa.

No entanto, com o passar dos anos, o local se tornou inseguro e violento: os conflitos entre os vizinhos são constantes e o tráfico de drogas é uma realidade, nos termos das narrativas de entrevistados. Assim, dizem sentir medo e não gostarem de morar no conjunto. Essa visão pode ser sintetizada pela seguinte fala da moradora D: “é a mesma coisa que morar numa boca”. Alguns entrevistados afirmam que a “mistura de pessoas”, isto é, a diversidade de origens, é um aspecto negativo e explica, em grande medida, os problemas de segurança.

É interessante perceber nos discursos que, apesar dos beneficiários apresentarem um mesmo perfil socioeconômico, predomina uma distinção dos que seguem as regras condominiais e daqueles que não as seguem. Aqueles que obedecem às normas consideram que o comportamento dos moradores que as violam é explicado pelas suas respectivas origens, isto é, pelos locais de onde vieram. Além disso, os episódios de violência e o tráfico de drogas são atribuídos a essas pessoas.

Pode-se evocar, aqui, como uma possibilidade interpretativa, as abordagens de Becker (2008) em relação ao desvio como construção social, sustentando que o mesmo não se refere a natureza dos atos em si, mas à aplicação de regras formal ou formalmente instituídas. Ou seja, a chave não se encontra no diferencial entre o comportamento “correto” e o desvio, mas em como os indivíduos e grupos se posicionam. Nessa linha, o desvio não se constitui como uma qualidade ou atributo de comportamento, mas como decorrência da interação entre a pessoa que comete um ato e aqueles que reagem a ele. A aplicação das regras a pessoas ou grupos particulares engendra rótulos para os que não as cumprem, constituindo-se como *outsiders* em fazer as suas próprias leis e não aderirem às determinações dominantes. Becker (2008) esclarece que

grupos sociais criam desvios ao fazer as regras cuja infração constitui desvios e ao aplicar essas regras as pessoas particulares e rotulá-las como outsiders. Desse ponto de vista, o desvio não é uma qualidade do ato que a pessoa comete, mas uma consequência da aplicação por outros de regras e sanções a um ‘infrator’. O desviante é alguém a quem esse rótulo foi aplicado com sucesso; o comportamento desviante é aquele que as pessoas rotulam como tal. (BECKER, 2008, p.22).

Assim, o desvio não se refere à violação de uma regra imposta, mas sim às reações que os outros têm sobre determinada conduta violadora. Portanto, pode-se afirmar que as

peças infringem regras, com maior ou menor intensidade, mas nem todos são classificados como desviantes. Becker (2008) elucida que é a reação das pessoas que constrói a figura do desviante e contribui para que o desvio se consolide enquanto um estilo de vida que o desviante deve conformar-se. Nota-se, então, que a reação gera o desvio, a partir de um ato violador da regra, mas o desvio se perpetua colocando o indivíduo num círculo desviante do qual é muito difícil sair.

Para alguns entrevistados, a seleção dos beneficiários do programa foi falha pois foram morar, no residencial Hematita, famílias com “níveis diferentes.” Essas narrativas colocam em foco possíveis visões, representações e entendimentos relativos à estratificação social. Na linha das abordagens de Goffman (2017), pode-se considerar que os rótulos atribuídos a determinados indivíduos ou grupos se associam a categorias sociais que classificam indivíduos a partir de critérios socialmente definidos ou mesmo demarcam identidades. Segundo este sociólogo,

Enquanto o estranho está à nossa frente, podem surgir evidências de que ele tem um atributo que o torna diferente de outros que se encontram numa categoria em que pudesse ser incluído, sendo, até, de uma espécie menos desejável [...]. Assim deixamos de considerá-la criatura comum e total, reduzindo-a a uma pessoa estragada e diminuída. Tal característica é estigma, especialmente quando o seu efeito de descrédito é muito grande. (GOFFMAN, 2017, p. 12).

O termo estigma, portanto, será usado em referência a um atributo profundamente depreciativo, mas o que é preciso, na realidade, é uma linguagem de relações e não de atributos. Um atributo que estigmatiza alguém pode confirmar a normalidade de outrem, portanto ele não é, em si mesmo, nem horroroso nem desonroso. (GOFFMAN, 2017, p. 13).

Outro aspecto mencionado pelos entrevistados do residencial Hematita e que merece destaque corresponde ao quantitativo expressivo de imóveis vazios, abandonados; invadidos que consistem nas ocupações irregulares. Nota-se que essa situação pode ser explicada, em grande medida, pela insatisfação dos beneficiários com o local, que não se adaptam à experiência de morar nesses conjuntos habitacionais. Percebe-se, portanto, que a alta taxa de vacância e as ilegalidades de posse dessas unidades habitacionais representam fragilidades do Programa Minha Casa Minha Vida.

Nesse aspecto, a despeito de aprendizados institucionais, vale ressaltar que o PMCMV não avançou significativamente ou mostrou-se inovador em relação às práticas da política habitacional passada (BNH), problematizadas por Azevedo e Andrade (1982):

A oferta de moradias populares pelo Poder Público, em conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, experimentou incremento razoável, mas ainda assim,

longe de atender ao déficit acumulado nas grandes cidades. O reajuste periódico das prestações, a par de outros custos como taxas e tarifas, tornou seu pagamento inviável, levando a altos índices de inadimplência. Outros fatores afetaram negativamente essa forma de moradia: a localização em periferias desprovidas de equipamentos urbanos e distantes dos locais de trabalho; a má qualidade das construções e da infraestrutura ofertadas [...]. Gradativamente, os conjuntos habitacionais foram se deteriorando e sua ocupação passou a fugir ao controle dos órgãos governamentais, o que contribuiu para a multiplicação de irregularidades ou ilegalidade no tocante à propriedade das unidades habitacionais ou mesmo do terreno ocupado. (...) Em suma, cada vez mais os assentamentos precários tornaram-se as únicas alternativas para os pobres. (AZEVEDO, ANDRADE, 1982, *apud* GONDIM, 2013, p. 149).

Ademais, para Lucena (2014) problemas urbanos típicos tais como a periferização, a dispersão territorial da cidade e a segregação socioespacial se intensificaram. Nascimento e Tostes (2011) criticam o PMCMV neste aspecto e afirmam que,

Quase meio século depois, permanece na atual política habitacional a mesma lógica de funcionamento do BNH, estruturado pelo aumento do consumo da moradia e pela garantia do trabalho das empreiteiras. Parece que a lição sobre a política habitacional do período BNH ainda há de ser aprendida. O crédito imobiliário àquela época jamais alcançou as famílias com renda de até 3 SM, expulsando-as para lotes com moradias autoconstruídas ou grandes conjuntos habitacionais, ambos localizados nas periferias urbanas sem infraestrutura, serviços, equipamentos e empregos. (NASCIMENTO, TOSTES, 2011, p. 8).

Por sua vez, a satisfação dos moradores entrevistados do residencial Água Marinha também varia. Cinco moradores afirmaram gostar de viver neste conjunto habitacional. O fato da unidade habitacional ser própria, a localização do empreendimento, a qualidade e a ventilação dos apartamentos foram apontados enquanto aspectos positivos. Todavia, o acesso ao comércio é avaliado como precário, apesar de ter melhorado, nos últimos anos, já que quando se mudaram para o residencial Água Marinha a região era desprovida desse tipo de serviço.

O comportamento de alguns moradores, novamente, é considerado como problemático. Segundo os beneficiários do residencial Água Marinha, os moradores que não seguem as regras condominiais – usam drogas nas áreas comuns, barulho, fazem gato de água e luz, são inadimplentes, som alto, churrasquinho no bloco, colocam roupas nas janelas, jogam lixo pelas janelas – justificam essas atitudes, segundo a moradora H, com o seguinte argumento: “onde eu morava, eu não precisava pagar nada e tinha a liberdade de viver do jeito que eu queria”.

Os entrevistados do residencial Água Marinha também criticaram a seleção do Programa Minha, Casa Minha Vida já que não foi considerado o perfil de cada família. Segundo o morador I “colocaram aqui pessoas de vários tipos, com diferentes costumes.

Pegou gente de todo tipo e jogou aqui. Deveria ter sido selecionado pessoas com ideias próximas. Misturaram pessoas tranquilas com baderneiras”.

Por conseguinte, a convivência entre os moradores é tensa e frequentemente conflituosa. Ademais, afirmaram que não foi realizado um trabalho sistemático, no pré-morar, de preparação das famílias para a nova realidade. Para a moradora J “têm pessoas que não querem morar em apartamento e não se encaixam na vida em condomínio”.

Nota-se que a distinção entre os que seguem as normas condominiais e aqueles que não seguem se repete nas falas dos moradores do residencial Água Marinha. “Eu também vim da favela. Mas o meu comportamento é diferente. Lá era organizado. As pessoas respeitavam as regras” (Moradora J, 2021). “Alguns moradores não gostam daqui e têm dificuldades de respeitar as regras” (Morador K, 2021).

Vale ressaltar que os beneficiários reassentados são considerados por parte dos entrevistados como o grupo que não obedece às regras. Para esses entrevistados, tanto a falta de punição daqueles que violam as regras quanto o fim do acompanhamento social contribuem para esse tipo comportamento. Duas moradoras afirmaram que no início gostavam de morar no residencial Água Marinha, mas que hoje não se sentem seguras, devido aos conflitos frequentes e ao uso de drogas nas áreas comuns.

Os moradores entrevistados do Residencial Granada, em sua maioria, gostam de morar neste local. A possibilidade de ter a casa própria, não ter despesa com a moradia, a qualidade do apartamento recebido, são tidos como os principais benefícios proporcionados pelo PMCMV. Martins (2016) discorre sobre essas convicções e valorização da casa própria e afirma que

Induzido pela BNH a ideologia da casa própria alcança as mais diversas escalas da habitação no Brasil. (...) Essa busca pela segurança, pela emergência posa no ato de sobreviver na cidade, decodificada socialmente pelo ‘sonho da casa própria’, nada mais é que a tentativa do acesso ao direito básico da moradia. Vale lembrar que a casa própria só se torna um sonho, única e exclusivamente no momento em que ela não é uma realidade. Configurando-se como necessidade básica e sendo, ao mesmo tempo, o pedal acelerador da economia interna brasileira, a ideologia da casa própria tem sido evocada intermitentemente ao longo da história enquanto que o problema ao qual ela se propõe solucionar, o déficit habitacional, sempre foi perene. Assim, as tentativas públicas de soluções habitacionais vêm se operando, desde o momento do BNH ao do PMCMV, mais enquanto mecanismos da razão econômica, que ao entrarem em vigência solucionam também os problemas da rentabilidade do capital no setor da construção civil, do que enquanto promotores da moradia popular. (MARTINS, 2016, p.78)

Como nos outros conjuntos do Parque Real, o comportamento dos moradores que não respeitam as regras condominiais – som alto, churrasco nas áreas comuns, alta taxa

de inadimplência, gato de água – assim como a falta de respeito com o outro e da noção de coletividade são apontados como os principais pontos negativos associados à experiência de morar.

Além disso, de acordo com os entrevistados, deveria ter sido feita uma melhor seleção dos beneficiários, pois não essa filtrou os beneficiários com perfil adequado para residir em apartamento. Essa visão – recorrente em falas de moradores dos três residenciais - pode ser ilustrada com a fala da moradora P, ao referir-se a “alguns moradores que não deveriam estar no meio de gente civilizada”.

A violência, o tráfico de drogas e a constante sensação de insegurança contribuíram para o aumento das unidades habitacionais que se configuram como ocupações irregulares, isto é, estão vazias, cedidas ou alugadas para outras famílias. Essas pessoas que residem, indevidamente, no residencial Granada, segundo os entrevistados, estão envolvidas em conflitos e possuem postura intimidadora. Assim, os “ocupantes irregulares” são tidos como os responsáveis pela desordem do condomínio.

O tamanho do residencial, assim com a quantidade de moradores também foram citados como aspectos prejudiciais para as relações entre os vizinhos. Os entrevistados do residencial Granada que estão insatisfeitos com a experiência de morar, neste empreendimento, avaliam que quando havia um acompanhamento social próximo das famílias beneficiadas a convivência e o ambiente eram tranquilos.

## **7.2 A convivência entre os moradores**

No início das entrevistas, os conflitos e as dificuldades de conviver com os moradores que não seguem as regras condominiais, foram mencionadas pelos entrevistados como uma das principais dificuldades associadas à experiência de morar num conjunto do Programa Minha Casa Minha Vida.

Conforme mencionado anteriormente, percebe-se nas falas dos entrevistados uma divisão entre dois grupos: os moradores que seguem as regras e aqueles que as descumprem. Essa dinâmica de classificações dos moradores pode ser abordada tendo como referência as contribuições de Nobert Elias e John Scotson (2000) para a compreensão das relações de poder. O primeiro grupo pode ser considerado como “os estabelecidos” enquanto o segundo como “os *outsiders*”. Os estabelecidos se percebem como superiores aos *outsiders* que são estigmatizados e excluídos do convívio social. Conforme pontuado por Elias e Scotson (2000) a auto-imagem que o grupo estabelecido

tem de si promove uma coesão contra o outro grupo reprimido. Dessa forma, os estabelecidos são contrários às situações que os façam sentir que os seus poderes estão sendo ameaçados. Sendo assim, os mesmos ofendem e humilham os *outsiders* por não compartilharem dos mesmos valores. É interessante notar, que esse incômodo contra os *outsiders* foi reforçado nas falas depreciativas de alguns entrevistados.

Ao lado disso, segundo Teixeira e Santos (2020) diversos fatores interferem nas relações de vizinhança. Assim, para analisá-las faz-se necessário identificar o grau de sociabilidade entre os indivíduos – a qualidade e a frequência dessas interações – assim como o quão fortalecida é a ligação com o local, ou seja, o sentimento de pertencimento.

Quando questionados a respeito dessa convivência, a maioria dos entrevistados do residencial Hematita (cinco beneficiários) destaca que a relação com os vizinhos do bloco em geral é tranquila, e que não têm muito contato com os demais moradores do conjunto. Apenas duas entrevistadas, mantêm as críticas sobre essas interações. Segundo a moradora E e a moradora H, a convivência entre os moradores se deteriorou com o tempo. Afirmam que alguns moradores não respeitam os demais, que os conflitos são constantes e que por esses motivos se relacionam com poucos moradores.

Os entrevistados do residencial Água Marinha, avaliam a relação de vizinhança como boa e tranquila. Eles enfatizaram que o convívio com os moradores que vivem no mesmo bloco é mais próximo, e a convivência com os moradores de outros blocos é superficial e pouco frequente. De acordo com a moradora H não é possível dialogar com aqueles que violam as normas condominiais e estão envolvidos em confusão, mas estes são minoria.

Cinco entrevistados do residencial Granada ressaltaram que o relacionamento entre os moradores deste conjunto habitacional caracteriza-se por desentendimentos, conflitos e violência. De acordo com a moradora U “sinto medo de conversar com os moradores envolvidos em confusão pois não sabe como será a reação, com quem está lidando. Prefiro ter pouca convivência com os vizinhos, pois são pessoas que não estão acostumadas a conviver com pessoas”. Os dois entrevistados que afirmaram se relacionar com os vizinhos tranquilamente acreditam que desentendimentos dessa natureza acontecem em qualquer lugar.

### **7.3 O acesso e a qualidade dos equipamentos públicos**

De acordo com os moradores entrevistados do residencial Hematita, o acesso e a qualidade dos equipamentos públicos passaram por transformações ao longo dos anos.

Quando se mudaram para o conjunto, em 2015, a infraestrutura existente era precária: o comércio do entorno era escasso e não havia linha de ônibus que atendesse os moradores. No entanto, após a intensa mobilização e pressão dos moradores – reuniões com representantes da BHtrans, do DNIT, e com vereadores – foram alcançadas melhorias, em especial, no que dizem respeito ao transporte público. Segundo o morador F “no início não havia infraestrutura. Depois de um tempo, melhorou. Hoje há 4 linhas de ônibus, correios, supermercado próximo do residencial”.

Essas narrativas evidenciam a precariedade do acesso à “cidade formal, à infraestrutura adequada, aos serviços públicos e aos equipamentos urbanos suficientes e de qualidade. De acordo com Silva e Tourinho (2015),

Historicamente os conjuntos habitacionais destinados aos segmentos de menor renda têm sido construídos em locais afastados da malha urbana, distantes dos setores de comércio e serviços, muitas vezes em áreas rurais, onde há disponibilidade e o preço da terra é mais baixo. Infraestrutura viária precária, insuficiência de transporte coletivo, distância significativa dos postos de trabalho e expansão desordenada do tecido urbano são apenas alguns dos problemas encontrados nessas localizações. (SILVA, TOURINHO, 2015, p.404).

Todos os entrevistados do residencial Hematita utilizam algum tipo de serviço público. Para seis moradores que utilizam o serviço de saúde do entorno – posto Marivanda – o atendimento é bom, mas reclamam tanto das dificuldades de deslocamento - não há ônibus que faça esse trajeto, fazer o percurso a pé com alguma enfermidade é difícil – quanto da distância - cerca de 2km. Entretanto, há boas expectativas com a inauguração de um novo posto de saúde, localizado em frente ao residencial Água Marinha: acredita-se que o acesso melhorará consideravelmente. Apenas uma moradora entrevistada utiliza o serviço da assistência social e o avalia positivamente.

O transporte público é utilizado pela maioria dos entrevistados do residencial Hematita. Segundo esses usuários, no início o acesso a esse tipo de serviço era péssimo, pois não havia linhas de ônibus que atendessem os moradores deste conjunto. Esse cenário mudou. Segundo a moradora E “hoje têm quatro linhas de ônibus que nos atendem, razoavelmente. Pra quem não tinha nenhuma opção está bom” (Moradora E). A moradora G acredita que a organização dos beneficiários do residencial Hematita foi fundamental para aprimorar esse acesso: “após a intensa reivindicação dos moradores linhas de ônibus passaram a atender o residencial; passa na porta”.

No que se refere à educação, dois entrevistados do residencial Hematita têm filhos em idade escolar que frequentam a Escola Municipal Murilo Rubião. As críticas foram

direcionadas para o ensino público, de maneira geral, mas consideram os professores e a diretora muito bons.

Já no caso do residencial Água Marinha, os entrevistados também mencionaram problemas com infraestrutura, assim que se mudaram para o local. Todavia, consideram que o acesso aos equipamentos públicos, assim como ao comércio, no entorno, melhorou nos últimos anos.

Cinco entrevistados utilizam o transporte público e apesar de haver um ponto de ônibus na porta do residencial Água Marinha, afirmam que esse tipo de serviço é regular. O quantitativo de linhas - 808 Pq. Real e 808 Paulo 6º - o itinerário, o quadro de horários foram os aspectos criticados por esses usuários.

Quatro moradores entrevistados têm filhos que frequentam às instituições de ensino do entorno - Escola Municipal Murilo Rubião, Escola Estadual Bolivar, EMEI) - e as avaliam positivamente, em especial, o corpo docente.

Em relação aos serviços públicos de saúde, todos os entrevistados do residencial Água Marinha são usuários. Conforme pontuado anteriormente, o posto Marivanda que atendia os moradores do bairro Paulo VI, a partir de 2015, ficou responsável pelo atendimento das famílias do Parque Real. A solução encontrada foi a instalação de dois containers destinados para o acolhimento desse público. Os entrevistados consideram o atendimento do posto regular. Para a moradora H “os profissionais do posto Marivanda são muito demandados. Eles atendem uma população muito grande. Dentro do que é possível estão atendendo”. De acordo com a moradora J, “o atendimento é razoável, pois é difícil conseguir consulta, exame. Acho que isso é resultado da sobrecarga das demandas das famílias do Parque Real”. O morador I compartilha dessa visão e afirma que “os serviços de saúde do local não estavam preparados para receber a quantidade de pessoas. Atendem cerca de 20.000 pessoas”. O acesso ao posto é amplamente criticado uma vez que não há transporte público que faça o trajeto. Por fim, acredita-se que a qualidade do posto melhorará com a inauguração do novo posto de saúde localizado em frente ao residencial Água Marinha.

Quatro entrevistados são usuários da assistência social (CRAS). A principal demanda consiste na solicitação da tarifa social para as contas de água e luz. Os moradores divergem com relação à qualidade desse serviço: para dois entrevistados o atendimento é bom enquanto para os outros dois o atendimento é péssimo.

Por sua vez, os entrevistados do residencial Granada, destacam que o entorno deste conjunto é desprovido de infraestrutura: o comércio é escasso – não tem farmácia,

não tem casa lotérica –; há apenas 1 linha de ônibus; o centro de saúde é distante. Eles afirmam que essa situação permanece a mesma, desde 2015, quando se mudaram para este conjunto habitacional, ou seja, não observam melhorias no acesso aos equipamentos públicos e ao comércio. Tais aspectos impactam negativamente o dia a dia dos moradores.

O transporte público é utilizado por todos os entrevistados do residencial Granada e avaliado negativamente por todos. As principais críticas correspondem à escassez de horários, e o pequeno quantitativo de ônibus – há apenas uma linha (806) – que ficam lotados. Segundo a moradora S “a rota não atende às demandas dos residenciais, pois não há transporte para o posto de saúde e nem para as escolas”.

A educação é considerada excelente por 2 moradores – Escola Estadual Murilo Rubião, Escola Nazarelo – acompanhamento pedagógico próximo. O atendimento da assistência social também é avaliado positivamente.

O novo posto de saúde que está sendo construído – nas proximidades do Parque Real – também foi mencionado pelos entrevistados do residencial Granada como uma melhoria importante, pois o centro de saúde Marivanda atende uma população muito numerosa: sendo difícil conseguir marcar consultas e exames. De acordo, com a moradora O “não houve planejamento. Os moradores do PMCMV chegaram na região e o atendimento do posto se adequou à população que chegou”. O acesso ao posto é considerado ruim, pois como não há transporte público que faça esse trajeto, o deslocamento dos moradores fica comprometido. Apesar dessa sobrecarga, o atendimento é considerado bom, apenas um entrevistado avaliou como ruim o atendimento, já que não consegue agendar uma cirurgia.

#### **7.4 A interlocução com o poder público**

Conforme dito anteriormente, a Urbel e a Caixa Econômica Federal são os órgãos responsáveis pelo atendimento aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Desde o encerramento do Trabalho Social, que ocorreu em agosto de 2016, a Urbel recebe as demandas esporádicas dos beneficiários e as encaminha para a CEF. Dessa maneira, a relação com os beneficiários, no presente momento, não é frequente.

Essa instituição financeira, por seu turno, é responsável pelas cobranças mensais das prestações referentes às unidades habitacionais e é titular desses imóveis, já que apenas em 2025 os beneficiários do programa serão efetivados como proprietários.

Os entrevistados do residencial Hematita afirmaram que a interlocução com a Urbel foi mais intensa durante o Trabalho Social, mas que hoje praticamente não acionam a empresa. A maioria – seis moradores – avaliam essa comunicação como tranquila e transparente, mas para um morador o contato estabelecido foi negativo.

Dois moradores entrevistados afirmaram nunca terem precisado da CEF. Os demais criticaram esse órgão pela pouca presença no residencial Hematita, e principalmente as ações monitoramento das ocupações irregulares – unidades habitacionais que foram vendidas, cedidas, alugadas para terceiros ou que estão vazias. Segundo o morador F “a CEF recebe as denúncias sobre as ocupações irregulares, mas não toma providências. Houve a reintegração de posse apenas em uma unidade habitacional”. A moradora G pontua que “as ocupações irregulares pioraram bastante nos últimos anos. É uma situação muito difícil. A CEF é omissa. Denúncias são feitas sobre as ocupações irregulares, mas nada é feito”.

Velloso (2019) faz um levantamento sobre as ocupações irregulares em três conjuntos habitacionais do PMCMV, em São José dos Campos, e discorre sobre essa dinâmica e sobre a atuação da CEF. Segundo a autora,

Não podemos negar que a construção dessas unidades habitacionais ajudaram e muito a redução do déficit habitacional nesta faixa de renda no município de São José dos Campos, porém cabe questionar qual foi a qualidade dessa redução, tendo em vista que os índices abandono, venda e locação desses imóveis vêm crescendo a cada dia. Apesar dos incessantes avisos por parte da CAIXA e das técnicas sociais da Prefeitura de São José dos Campos de que a comercialização do imóvel, sem a respectiva quitação, caracteriza irregularidade por parte do beneficiário, conforme a lei 11.977/2009 do PMCMV, a cada vistoria realizada pelo poder público aparecem mais e mais casos de comercialização clandestina. Irregularidade, nos empreendimentos do estudo de caso, foram verificados junto à Gerência de Habitação da CAIXA, através do levantamento da quantidade de denúncias formais e de pesquisa direcionada aos síndicos dos empreendimentos PMCMV. (VELLOSO, 2019, p.30).

Para os entrevistados do residencial Água Marinha a comunicação com a Urbel é falha, pois não há mais acompanhamento social dos beneficiários. A moradora H reclama e afirma “se preciso procurar alguém, não tenho com quem falar. Situação complicada, pois vou ficar 10 anos aqui”. Apesar do atendimento aos beneficiários ser ocasional, em geral, é considerado positivo.

A comunicação com a CEF é vista como complexa. O pouco contato dos moradores com a instituição e a falta de fiscalização das ocupações irregulares contribuem para uma percepção negativa dos entrevistados. O morador I sugere que “a CEF não acompanha as ocupações irregulares. Não toma providências. O resultado está

aí: no Água Marinha têm 40 apartamentos alugados, 10 vendidos, 30 vazios. A CEF deveria fazer visitas regulares”.

Os entrevistados do residencial Granada afirmam que a interlocução com a Urbel foi tranquila, mas que hoje os contatos são raros. Todavia, a moradora O sugere que “a Urbel deveria visitar mais para saber as dificuldades dos moradores”.

Já a relação com a CEF é percebida como problemática. Novamente, o posicionamento deste órgão em relação às ocupações irregulares é percebido como omissivo: para os entrevistados, cerca de cinquenta por cento das unidades estão com ocupação indevida, sem nenhuma reintegração de posse.

Além disso, de acordo com a moradora U a falta de fiscalização, assim como as falhas na seleção dos beneficiários – “muitas pessoas que têm opção de moradia e que nunca moraram” – contribuem para o aumento das ocupações irregulares. A moradora S demonstra a sua insatisfação ao afirmar que “a CEF e a Urbel não têm interesse nos apartamentos. Não acompanham. Se eu soubesse que era assim teria vendido o meu apartamento”.

Essa questão merece atenção, uma vez que configura um problema grave e recorrente nos residenciais estudados. Segundo a moradora H “muitos apartamentos estão vazios, alugados. Há falha na verificação de quem precisava de uma moradia. Só no meu bloco há 3 ocupações irregulares. Triste realidade, já que muitas pessoas precisam de moradia”.

É interessante perceber que o monitoramento do poder público mais próximo, enquanto uma medida que poderia reduzir esses casos e contribuir para o correto uso da unidade habitacional é central nas falas dos beneficiários: “quando a Urbel acompanhava o residencial, os moradores tinham medo, respeitavam. Era o mesmo que chamar a polícia. Não foram selecionadas as famílias de forma correta. Muitas pessoas que não precisavam, que tem casa, receberam apartamento” (Moradora S, 2021).

## **7.5 A qualidade da unidade habitacional**

Conforme mencionado anteriormente, os conjuntos habitacionais do Parque Real foram construídos pela Enccamp. A entrega das chaves das unidades habitacionais aos beneficiários aconteceu em diferentes momentos. O residencial Hematita foi o primeiro empreendimento a ficar pronto e as famílias se mudaram para o local em novembro de 2014. Em fevereiro de 2015, as famílias beneficiárias do residencial Água Marinha

receberam as suas chaves. Já as obras do residencial Granada foram concluídas, em agosto de 2015, e os beneficiários foram convocados para se mudarem, em setembro.

As principais reclamações dos entrevistados do residencial Hematita em relação ao apartamento recebido se referem à qualidade do acabamento instalado. Eles relataram os seguintes problemas: hidráulicos; elétricos; o piso estufou, trincou, soltou; há infiltração nas paredes. Como a garantia do imóvel é de cinco anos, as reclamações referentes aos vícios construtivos eram registradas no canal de atendimento telefônico “De Olho na Qualidade do Programa Minha Casa Minha Vida” da CEF, que por sua vez, cobrava da construtora a resolução destes. No entanto, de acordo com os entrevistados, essas demandas não foram atendidas. Segundo o morador F, “a Enccamp, para entregar o residencial no prazo determinado pela CEF fez as coisas de qualquer jeito. Mas depois, quando passamos a morar nos apartamentos, ela se recusava a consertar”.

O tamanho dos apartamentos entregues, em geral, é considerado bom para famílias que não sejam numerosas, pois há somente dois quartos. Para famílias com mais de quatro pessoas os entrevistados do residencial Hematita consideram que esta unidade habitacional não seja adequada.

Os entrevistados do residencial Água Marinha pontuaram aspectos semelhantes a respeito da qualidade construtiva dos apartamentos. Tanto os materiais utilizados no acabamento – a cerâmica dos pisos, a pia dos banheiros, os marcos das portas, as tomadas – quanto a maneira que foram colocados são vistos como ruins. Além disso, as infiltrações nas paredes, se acentuam, quando chove. Ainda que ocorram essas adversidades, os beneficiários estão satisfeitos com o imóvel recebido. O tamanho do apartamento - 52,9 m<sup>2</sup> - é avaliado como ótimo para famílias com até três pessoas, mas, na opinião dos moradores, seria melhor se fossem três quartos. A iluminação, assim como a ventilação dentro do apartamento são citados enquanto aspectos positivos.

Os entrevistados do residencial Granada também demonstraram insatisfação com o tipo de acabamento colocado nos apartamentos – a cerâmica dos pisos – as instalações elétricas e as infiltrações nas paredes devido ao entupimento das calhas. Eles pontuam que como os vícios construtivos são recorrentes o prazo de garantia da construtora deveria ser por estendido. A falta de privacidade, devido à acústica dos apartamentos são citados como aspectos negativos. Já a alvenaria, isto é, a parte estrutural das unidades é avaliada como excelente.

Novamente, o tamanho dos apartamentos é percebido enquanto adequado para famílias que não sejam numerosas. Segundo a moradora P “deveria ser considerado o

número de moradores para o tipo de apartamento. Ou faziam apartamentos maiores e com mais quartos, ou então essas famílias deveriam ser encaminhadas para outro tipo de moradia”.

De fato, a unidade habitacional deve ser adequada ao perfil da família e a rigidez do padrão de apartamento entregue pelo Programa Minha Casa Minha Vida desconsidera a multiplicidade dos arranjos familiares, assim como as distintas demandas dos beneficiários. Vale ressaltar que a tipologia das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida também é alvo de críticas por parte da literatura. Para Morado Nascimento *et al.* (2015)

a tipologia única do PMCMV partiu do padrão médio de família brasileira, descrita em número (quatro membros) e em composição (pai, mãe e dois filhos), instituído pelo IBGE e adotado pelo PMCMV, que não condiz com a realidade das diversas necessidades habitacionais (tamanho e uso dos espaços) de grupos distintos (tipo e número de moradores). Assim, não há nenhuma variedade ou complexidade na unidade habitacional. (MORADO NASCIMENTO *et al.*, 2015, p. 211).

## **7.6. A organização do residencial**

Não há consenso sobre as questões relativas à organização do residencial Hematita. Para três moradores entrevistados este conjunto não é organizado tanto do ponto de vista administrativo quanto em relação ao espaço: na portaria, há pouco controle das pessoas que circulam pelo local; a administração do condomínio não atende às demandas dos moradores. A maioria dos respondentes destaca que o residencial é limpo e a sua manutenção está em dia.

Durante seis anos, a gestão condominial foi realizada pelos moradores do Hematita. Atualmente, a administração é realizada por uma empresa contratada. De acordo com os moradores, o atual síndico, por não residir nesse espaço, possui uma postura mais neutra e objetiva quando comparado com o síndico anterior: os moradores que descumprem as normas condominiais são notificados e multados.

Embora a atual gestão seja atuante, verifica-se uma alta e crescente de taxa inadimplência. Por conseguinte, a manutenção do residencial Hematita fica prejudicada, sobrando poucos recursos para a realização de melhorias, assim como ocorre o comprometimento do fundo de reserva.

A percepção de que o residencial Água Marinha não consiste num espaço organizado é compartilhada entre os entrevistados. A má administração condominial associada ao grande número de inadimplentes explicam, em grande medida, as

dificuldades de ordenamento do local. Nenhuma melhoria é feita no conjunto, a manutenção das áreas comuns está prejudicada e os funcionários estão com os salários atrasados.

Os entrevistados do residencial Granada também destacam a desorganização deste conjunto. A falta de prestação de contas, as dívidas trabalhistas – cerca de R\$43.000,00 – com os porteiros e com os trabalhadores da limpeza; a alta taxa de inadimplência – cerca de 50% dos beneficiários - exemplificam essa situação. No que se refere à segurança do local, os moradores mencionaram uma questão curiosa. Um acordo foi feito com os policiais militares que atuam na região: eles utilizam o computador do residencial para executar as tarefas do seu trabalho e em troca contribuem para a segurança do residencial. Os entrevistados pontuam que por conta da presença dos policiais dentro do residencial, o ambiente está mais tranquilo.

## **7.7 O Trabalho Social**

O acompanhamento social dos beneficiários do Parque Real foi iniciado antes da entrega das chaves das unidades habitacionais, com reuniões preparatórias das famílias para essa nova realidade. Após se mudarem para os residenciais, o Trabalho Social teve duração de um ano e foram realizadas as seguintes atividades: auxílio na condução e mobilização das assembleias e reuniões; cursos sobre gestão condominial; consultorias jurídicas e contábeis; oficinas de educação ambiental e geradoras de renda – de salgados; *design* de sobancelhas.

Verificam-se convergências nas avaliações dos entrevistados sobre a relevância das atividades do Trabalho Social. Mesmo quem não participou diretamente considera de extrema importância o PTS tanto para a organização dos conjuntos quanto para formação dos moradores, em especial das crianças e dos adolescentes.

Entretanto, a duração do PTS é alvo de críticas pelos beneficiários, que sugerem como melhoria para o PMCMV prolongar o acompanhamento social nos empreendimentos. Segundo o morador G “quando a Urbel estava acompanhando era muito bom. Quando saiu, piorou, pois ficou por conta dos moradores”. Para a moradora E, “a partir do momento que o Trabalho Social acaba, os resultados foram prejudicados”. A moradora R afirma que “o Trabalho Social deveria ter continuado para ser possível morar com dignidade”.

Assim, os benefícios gerados pelo PTS são associados ao tempo da sua execução. Os entrevistados consideram que esse acompanhamento deveria ser realizado por dez anos, que corresponde ao prazo para a transferência de titularidade dos imóveis para os beneficiários, assim como o prazo que devem morar na unidade sem poder ceder, vender ou alugar para terceiros. Além disso, a duração de um ano é percebida enquanto insuficiente para a aplicação dos aprendizados, conforme destaca a moradora U “os moradores foram orientados, mas não colocaram em prática o conteúdo repassado. Não respeitam as regras, não respeitam o outro”.

Outra crítica ao Trabalho Social se refere à preparação das famílias para a vida em condomínio. Eles consideram que as reuniões expositivas de pré-morar foram incapazes de repassar as informações necessárias sobre a vida em condomínio. Para a moradora H “orientar as pessoas dos compromissos e das obrigações da vida em condomínio deve ser feito antes dos moradores receberem as unidades. Os encontros devem ser mais frequentes. É importante para a conscientização dos moradores”.

Por fim, os entrevistados pontuam que o Trabalho Social deveria reforçar questões relacionadas com a cidadania e com a noção de coletividade. Apesar da continuidade do Trabalho Social, nos residenciais, contribuir para a organização desses empreendimentos, os beneficiários ressaltam a importância de terem autonomia. De acordo com morador K “o Trabalho Social aqui não pode ser apenas de dar o peixe, mas tem que ensinar a pescar”.

## 7.8 A experiência de morar em frases dos beneficiários

Ao final das entrevistas foi solicitado aos entrevistados que resumissem em uma frase o que significava morar num conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida. No quadro abaixo foram organizadas essas falas.

**Quadro 8 – Significados atribuídos à experiência de morar**

Residencial	Morador	Falas
Hematita	A	“A experiência de morar no residencial Hematita é boa”.
Hematita	B	“Mudou a minha vida para melhor. Foi tudo de bom. Doze anos esperando, mas valeu a pena”.
Hematita	C	“Estou feliz de morar aqui. Eu gosto daqui. Antes morava de aluguel”.

Hematita	D	“Gratidão; independente dos problemas que acontecem em qualquer lugar”.
Hematita	E	“Quando fui contemplada era tudo que eu esperava, mas infelizmente a situação mudou. Espero que no futuro volte a ser um local tranquilo”.
Hematita	F	“Gosto de morar. Lá é PMCMV, mas é onde eu ganhei, onde eu moro. Tento fazer o meu melhor e para os outros. A localização é ótima, perto das coisas, agora. No início era mais complicado, pois não tinha infraestrutura, agora mudou.
Hematita	G	Morar no residencial do PMCMV é um misto de alegria, por ter a casa própria, mas de tristeza, decepção, por saber que nem sempre as pessoas estão na mesma sintonia de viver em comunidade, socialmente, um com o outro”.
Água Marinha	H	“Sou abençoada por ter tido essa oportunidade de adquirir o meu apartamento. Mas sinto tristeza de ver as UHS abandonadas, pois tem muitas pessoas que precisam de um lar”.
Água Marinha	I	“Gosto muito do local. Têm problemas como todo condomínio”.
Água Marinha	J	“É bom morar no residencial. Porém é necessário mais diálogo entre as pessoas. É totalmente diferente de morar na favela. Deveria ter sido realizado um acompanhamento mais intenso com as famílias para prepará-las para essa nova realidade”.
Água Marinha	K	“Morar no residencial Água Marinha representa pra mim a segurança que eu não tinha. Estou muito feliz. Tenho orgulho de morar aqui. Pretendo ficar aqui”.
Água Marinha	L	“Nada a reclamar. Tudo é bacana. Só preferia que fosse casa”.
Água Marinha	M	“Era para ser um sonho, mas infelizmente não foi bem projetado. Necessário educar as pessoas que moram. Não se vê morando no futuro”.
Água Marinha	N	“Boa a experiência de morar. Quem mora aqui é porque precisa. Agradeço muito. É importante aprender a conviver”.
Granada	O	“Tranquilidade na minha vida financeira. Isso é real. Uma possibilidade de melhorar a vida”.
Granada	P	Eu gosto muito. Os apartamentos são ótimos, os vizinhos são parceiros é o lugar é agradável”.
Granada	Q	“Gratidão, gosto muito daqui. Não tenho vontade de mudar. A gente se adapta a tudo”.
Granada	R	“Oportunidade, porque tive condições de oferecer uma vida melhor para os meus filhos. Mas tenho vontade de mudar daqui por conta das brigas e do ambiente não ser seguro para criar os filhos”.
Granada	S	“No geral, estou muito satisfeita por ter uma moradia”.

Granada	T	“Estou decepcionado com local que nós fomos colocados, com a mistura das pessoas. Preciso de um lugar mais digno, tenho medo de morrer aqui. Não podia ter misturado, não nos valorizaram, somos diferentes, somos honestos”.
Granada	U	“Hoje eu tenho o meu imóvel. Posso bater no peito e dizer que tenho 1 imóvel. Eu moro no que é meu, mas não vejo a hora de mudar. Não sinto prazer de morar no residencial Granada”.

**Fonte: Elaborada pela autora.**

Percebem-se diferentes sentidos que são atribuídos ao morar nesses empreendimentos. A partir dos registros das entrevistas e da análise dos conteúdos dessas falas, nesse capítulo, foi possível aprofundar as questões relevantes para os beneficiários, seis anos após viverem nesses conjuntos. Ouvir essas vozes é essencial para uma melhor compreensão do Programa Minha Casa Minha Vida e nos permite concluir que acessar à moradia digna não se restringe ao recebimento de uma unidade habitacional, mas contempla uma série de aspectos que são vivenciados pelos moradores, no dia a dia.

A maioria dos entrevistados demonstra satisfação por terem uma moradia. O fato do imóvel ser próprio, permitiu uma tranquilidade financeira e uma melhoria na qualidade de vida dos beneficiários. A ideologia da casa própria é compartilhada pelos beneficiários e se consolida tanto como um bem a se almejar quanto se associa a um sentimento de segurança.

Nota-se que, em geral, a experiência de morar nos residenciais Hematita, Água Marinha e Granada é avaliada positivamente. Apesar das debilidades de infraestrutura, a localização dos empreendimentos é elogiada. Aqueles que não gostam de residir nesses conjuntos mencionaram os problemas de convivência, os conflitos como as principais causas dessas insatisfações. Assim, referente ao aspecto de sociabilidade, foi possível identificar, nas narrativas de alguns entrevistados, rotulações aos moradores que são considerados como transgressores e responsáveis pelos conflitos. Essas questões representam desafios para o Trabalho Social que, por sua vez, deveria reforçar os elos de convivência e relação de confiança entre os beneficiários, assim como ações que promovam a adaptação dessas famílias na vida em condomínio.

Por fim, as dinâmicas das ocupações irregulares ilustram a tanto a insatisfação com local quanto a dificuldade de adaptação das famílias por diversos motivos tais como: a inadimplência, a falta de segurança, as regras de convivência e a segregação das famílias. Os erros na seleção de beneficiários, que já tinham opção de moradia e que

nunca moraram nos empreendimentos do PMCMV, também contribui para o aumento desses casos.

Espera-se que as percepções coletadas dos moradores dos residenciais Hematita, Água Marinha e Granda instigue reflexões sobre o morar em conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida e permita avançar na compreensão das políticas de Habitação de Interesse Social e de sua implementação no âmbito local.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste trabalho analisar a experiência de morar nos residenciais Água Marinha, Hematita e Granada, em Belo Horizonte/MG, do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa I – a partir das percepções dos beneficiários e, na medida possível, identificar tanto os limites quanto as potencialidades desta intervenção estatal.

Tendo em vista enquadrar o Programa em um contexto teórico mais amplo, o capítulo “Políticas Públicas: conceitos e análises” discutiu as diferentes definições e abordagens das políticas públicas, de sua formação e de seu ciclo. A partir de aportes dessa, assumiu-se o entendimento do ciclo de políticas como um processo deliberativo e dinâmico, podendo ser consideradas quatro fases centrais: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação. Uma vez que objeto do presente estudo consiste na avaliação do PMCMV, deteve-se mais em seus aspectos. Conforme explicitado, a avaliação pode acontecer em diferentes momentos da implementação da política pública, pode assumir diferentes tipologias, e empregar técnicas distintas – quantitativas ou qualitativas. Tendo em vista a pluralidade e complexidade das políticas públicas, combinar as ferramentas metodológicas na prática avaliativa representa um caminho frutífero. A partir desta perspectiva, esse trabalho propôs-se a realizar uma avaliação de cunho qualitativo, especificamente focalizada no momento de pós-ocupação de residenciais, dedicando-se a incorporar os olhares dos beneficiários para um melhor entendimento acerca do programa habitacional.

A fim de situar o PMCMV em uma chave compreensiva mais abrangente, buscou-se contextualizá-lo a partir da noção de habitação de interesse social e, em especial, do direito à moradia digna. Ainda para a contextualização do programa, percorreu-se a trajetória das políticas habitacionais e suas características. Nota-se que a questão habitacional nunca ocupou um lugar privilegiado na agenda governamental, de forma efetiva e consequente, não alcançando enfrentar o déficit habitacional em suas dimensões quantitativas e qualitativas.

Os principais esforços governamentais e de maior envergadura voltados para a produção habitacional foram o BNH e o PMCMV. No caso do BNH, como indicado em uma vasta produção acadêmica, embora sua proposta enunciada fosse endereçada a contemplar um segmento popular – famílias com renda média mensal de 3 a 5 salários mínimos – a partir de seu desenho e de sua implementação foram priorizadas as famílias de classe média. De fato, o BNH desde a sua concepção orientou-se por uma lógica

economicista, pois visava a fomentar a construção civil e a reduzir as pressões inflacionárias, que afetavam o Brasil na época. Nesse sentido, apesar dos volumosos recursos destinados para a provisão habitacional o programa pode ser considerado uma estratégia política para lidar com a conjuntura econômica. As altas taxas de inadimplência, a baixa qualidade do padrão construtivo das unidades habitacionais, a inserção periférica dos conjuntos, resultaram no abandono dos imóveis e correspondem aos principais aspectos negativos verificados após a implementação deste programa.

Como se mostrou, após a extinção do BNH, os anos posteriores – 1986 a 2002 – foram marcados pelo vazio da política habitacional brasileira, principalmente em termos de planejamento e de implementação de programas de maior porte. Vale ressaltar que no contexto de redemocratização do país, a omissão do poder público em relação às questões urbanas e habitacionais associadas com a dificuldade de acesso à moradia digna por uma parcela expressiva da população contribuem para o fortalecimento da luta da Reforma Urbana, pela construção dessa agenda e aglutinação de atores coletivos a partir desse mote. Nesse cenário, a Emenda Popular da Reforma Urbana é formulada e apresentada à Assembleia Nacional Constituinte e desdobra-se em parte nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Outras conquistas fundamentais no âmbito legal ocorrem mais de uma década a frente: a inclusão do direito à moradia no Artigo 6º da Carta Magna e a promulgação do Estatuto da Cidade que define as diretrizes gerais para a promoção da política urbana, voltada a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

Já a partir de 2003, outros avanços ocorreram, notadamente a criação Ministério das Cidades, a criação e realização das Conferências das Cidades, a criação e o funcionamento ativo do Conselho das Cidades e a elaboração das políticas de desenvolvimento urbano. Especificamente no campo da habitação social, nesse contexto elabora-se e aprova-se o PlanHab e implementam-se programas que convergem para o desenvolvimento urbano e a provisão habitacional, como o PAC e PMCMV.

Todavia, como posto, o PMCMV tem sido criticado por parte da literatura por ter sido concebido para impactar a economia por meio da construção civil, além de ter sido gestado da mesma forma que os programas anteriores, visando a atender primariamente aos interesses do setor privado e não da população de baixa renda. Logo, a concepção da política habitacional brasileira, nos diferentes períodos analisados, em que pese suas diferenças, possui o mesmo enfoque no acesso ao crédito, tendo como ideologia “a casa própria” e o setor de construção civil como seu protagonista ou destinatário.

Abordou-se a trajetória do Programa Minha Casa Minha Vida, na perspectiva do seu ciclo e funcionamento. Esse detalhamento permitiu identificar o cenário político e econômico de formulação do PMCMV, os atores envolvidos desde a formação da agenda governamental até a sua implementação, e as características de seu desenho. Com relação ao processo de formação da agenda que desemboca no programa, mostraram-se os debates mais amplos na esfera pública sobre a questão habitacional, o direito à moradia e à cidade. Entretanto, nota-se que na formulação do PMCMV alguns aspectos da agenda relativos às questões habitacionais não foram contemplados, além de seu desenho não ter sido amplamente discutido nas instituições participativas criadas, especificamente no caso do MCidades. Como se mostrou, o programa foi formulado com as finalidades de aquecer a economia, gerar empregos e reduzir o déficit habitacional. Além de não ter incorporado pautas caras à temática urbana, o desenho do PMCMV se mostrou pouco flexível seguindo uma tipologia padrão e uniforme para as diversas regiões do país, desconsiderando as orientações expressas no PlanHab.

Diferentes atores, com atribuições específicas, participaram da implementação do programa, envolvendo as esferas nacional – responsável pela concepção, desenho e financiamento - e municipal – responsável pela implementação. Considerando o desenho do programa no que se refere às etapas de seleção dos beneficiários, a pré e a pós contratual, na primeira, os critérios de elegibilidade do público são definidos de forma prévia pelo MCidades e a Secretaria Nacional de Habitação – esfera federal. Na segunda e na terceira o ente público local possui maior discricionariedade e autonomia na implementação. No entanto, por mais que na fase pós-contratual, a atuação do município seja mais flexível, em geral, o programa possui restritas possibilidades de mudanças uma vez que não se vislumbram alterações das diretrizes principais. Portanto, a concepção do PMCMV é centralizada, ou seja, os entes locais devem seguir as determinações do governo federal, mas o desenho do programa permite certo grau de discricionariedade. Nesse sentido, os problemas que têm sido identificados no programa pela literatura podem se relacionar com o seu desenho e/ou com a implementação por parte do município, com sua relativa discricionariedade.

Já inscrevendo o programa no contexto de Belo Horizonte, foi analisada a política municipal de habitação de interesse social e exposto o percurso da sua construção. O contexto em que essa se estabelece é marcado pelo histórico de luta pela moradia de movimentos e grupos organizados, que participaram ativamente da concepção e da discussão da política e dos programas implementados, especialmente por meio de

instituições participativas criadas a partir de 1993, quando estruturam-se as bases e o arcabouço da referida política. Cabe destacar que Belo Horizonte é reconhecida nacionalmente como um município referência na concepção e implementação das políticas habitacionais, tanto em termos de arranjos quanto em termos de instrumentos legais. Tendo em vista esses acúmulos, expertises e aprendizagens pode-se considerar que se trata de um cenário no mínimo qualificado para a implementação do PMCMV – faixa I. Notou-se, ainda, o protagonismo das entidades mencionadas na fase de seleção dos beneficiários do PMCMV, pois a indicação das famílias pelos núcleos de moradia consiste num critério de priorização no sorteio.

Já a partir da pesquisa de pós ocupação realizada pela Urbel, observamos uma avaliação bastante ampla dos moradores sobre diversos aspectos que envolvem a nova moradia. Foi possível identificar a satisfação dos moradores em relação à unidade habitacional, ao residencial e a uma extensa rede de serviços disponíveis que é, em geral, considerada positiva. Os equipamentos públicos, a interlocução e o atendimento da assistência social são percebidos negativamente pelos usuários, bem como o transporte coletivo, serviços de saúde e o acesso ao comércio local foram avaliados como insatisfatórios. Outro problema apontado consiste na falta de opções de lazer, no entorno dos empreendimentos estudados. No que se refere à percepção de segurança, a pesquisa indicou que os entrevistados se sentem mais inseguros na medida em que a referência se amplia, ou seja, o condomínio é percebido como menos inseguro do que o bairro. Por fim, o Trabalho Social desenvolvido nos residenciais foi avaliado positivamente pelos beneficiários.

Para a análise do PMCMV considerou-se como fundamental incorporar o olhar dos beneficiários, constituindo o foco do trabalho, que buscou trazer os olhares e narrativas dos moradores sobre a sua experiência de morar nos residenciais Hematita, Água Marinha e Granada. A partir de uma perspectiva qualitativa, foram aprofundadas questões referentes ao morar, seis anos após as unidades habitacionais terem sido entregues. Diversos depoimentos foram colhidos nas entrevistas e as percepções acerca da vivência, nesses conjuntos, variam, mas, em geral, nos empreendimentos estudados essa é vista como positiva.

Para a maioria dos entrevistados a posse e a propriedade correspondem às vantagens principais mencionadas, pois conferiram segurança e representaram uma melhoria na qualidade de vida das famílias. A ideologia da casa própria está presente nas narrativas dos atendidos: “morar aqui pra mim significa ter tranquilidade na minha vida

financeira. Isso é real. Uma possibilidade de melhorar a vida” (Moradora O, 2021). Tendo como referência as narrativas dos entrevistados, concluímos que o morar nesses conjuntos representa a efetivação do “sonho da casa própria”, mas que é marcado pela sensação de insegurança e por incertezas: “morar no residencial do PMCMV é um misto de alegria, por ter a casa própria, mas de tristeza, decepção, por saber que nem sempre as pessoas estão na mesma sintonia de viver em comunidade, socialmente, um com o outro” (Moradora G, 2021).

Pode-se notar que os problemas de convivência e os conflitos correspondem às principais causas das insatisfações com relação à moradia. No que tange a essas questões de sociabilidade, constatou-se que rótulos são atribuídos aos moradores considerados como transgressores e responsáveis pelos conflitos, além de afirmarem que a seleção das famílias beneficiadas foi falha, pois “misturou” pessoas que não sabem viver em condomínio com pessoas que seguem as regras.

Apesar das dificuldades mencionadas pelos entrevistados em relação à infraestrutura consolidada, a localização dos empreendimentos é tida como positiva. Essa percepção diverge da crítica feita, por grande parte da literatura, a respeito de uma tendência dos conjuntos do PMCMV serem edificados em locais periféricos.

Outro ponto relevante se refere às ocupações irregulares que são numerosas nos residenciais estudados. Essa dinâmica retrata a insatisfação dos beneficiários e as dificuldades de adaptação nos residenciais - a inadimplência, a falta de segurança, os conflitos e a segregação das famílias correspondem a algumas das causas que motivam o abandono dos imóveis. Problemas na seleção de beneficiários, que já tinham opção de moradia e que nunca moraram nos empreendimentos do PMCMV, também contribuíram para o aumento desses casos.

A partir da análise desses dados e dessas reflexões pretendeu-se contribuir para um melhor entendimento sobre esse programa habitacional com o foco em residenciais no município de Belo Horizonte, podendo ser apontadas algumas sugestões para o aprimoramento desta intervenção estatal.

Ao constatar as precariedades de infraestrutura no entorno dos residenciais estudados, um ponto se refere às premissas e diretrizes do planejamento urbano já estabelecido em de Belo Horizonte, em seu plano diretor e planos regionais, no sentido da descentralização, criação e reforço de centralidades. Nessa linha, considerando a área dos residenciais, o executivo municipal poderia centrar esforços para incentivar

atividades comerciais e de serviços, para essa localidade, além de definir junto aos equipamentos públicos medidas que busquem aprimorar a qualidade desses serviços.

O expressivo quantitativo de unidades vazias ou indevidamente ocupadas designam um grave problema que merece atenção. A CEF deveria se dedicar ao monitoramento constante e frequente sobre essa dinâmica, a fim de identificar as situações irregulares e solicitar, judicialmente, a reintegração de posse dos imóveis. Esse acompanhamento próximo e regular, portanto, permitiria que os imóveis fossem destinados para famílias que aguardam o atendimento do programa. Ademais, deveria ser pensado um modelo contratual menos rígido que facilitasse a devolução da unidade em casos de não adaptação da família beneficiada.

Como as interações entre os beneficiários e os constantes conflitos impactam negativamente a experiência de morar nos conjuntos, o Trabalho Social deveria tanto desenvolver ações que reforcem os laços e as relações entre os moradores, assim como atividades que desenvolvam a noção de cidadania.

Como no presente trabalho foram estudados apenas três empreendimentos do PMCMV, sabemos que uma série de questões pode não ter sido contemplada ou não ter sido respondidas. Outra limitação inerente à abordagem de um caso é estrutural - diz respeito a não ser possível fazer inferências ou generalizações sobre o programa no nível nacional, já que os resultados desse programa variam de acordo com os diferentes contextos de sua implementação.

O percurso realizado aponta para possibilidades de aprofundamento do presente trabalho em futuros estudos que permitam gerar maior compreensão sobre da experiência de morar em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, na modalidade FAR, tendo como protagonistas os beneficiários. Neste sentido, levantamos abaixo algumas possibilidades de pesquisas futuras.

Em primeiro lugar, seria importante compreender se os problemas do programa se associam com o seu desenho ou com a discricionariedade do município observada na fase da implementação. Outra questão relevante, seria analisar e buscar aprofundar de que maneira a convivência entre os moradores impacta negativamente a experiência de morar nos conjuntos habitacionais do PMCMV. Outra frente possível de investigação, em diálogo com uma literatura de análise dos conjuntos do BNH, seria mapear a dinâmica de ocupações irregulares nos empreendimentos do PMCMV.

Por fim, o presente trabalho permitiu abordar e analisar a experiência de morar em três residenciais do PMCMV – faixa I – em Belo Horizonte além de ter situado esse

programa habitacional em relação ao percurso da política de habitação de interesse social brasileira. Reconhece-se da complexidade do acesso à moradia digna no país e que este permanece enquanto um desafio. Nesse sentido, soluções variadas – contando com a participação de diversos atores desde a sua concepção – são necessárias para atender as reais necessidades habitacionais da população, para consolidar cidades mais incluídas e para garantir esse direito.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Zélia Mana Mendes Biasoli; SILVA, Maria Helena G. F. Dias da. Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, Ribeirão Preto, n. 2, p. 61-69, July 1992. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-863X1992000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1992000200007&lng=en&nrm=iso)>. access on 20 Apr. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-863X1992000200007>.
- ARAÚJO, E; BOULLOSA, R. Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. Ed. – Curitiba, PR: IESDE, 2009. 264p.
- ARAÚJO FILHO, Tarcísio. **Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado**. In Revista Áskesis | v. 3 | n. 1 | janeiro/junho - 2014| p. 45 - 57 |.
- ASP, 2016. Pesquisa de Avaliação ex-post no Residencial Água Marinha do empreendimento Minha Casa Minha Vida Parque Real. (Não publicado).
- ASP, 2016. Pesquisa de Avaliação ex-post no Residencial Granada do empreendimento Minha Casa Minha Vida Parque Real. (Não publicado).
- ASP, 2016. Pesquisa de Avaliação ex-post no Residencial Hematita do empreendimento Minha Casa Minha Vida Parque Real. (Não publicado).
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. **Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular**. In: Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 01-20. ISBN: 978-85-7982-055-7. Available from SciELO Books/ Janeiro, 2011.
- BALDIN, N; MUNHOZ, E. Snowball (Bola de neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. Texto apresentado no I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE. PUCPR. Novembro de 2010.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70; 1977.
- BARROS, Angerlania. **Direito ou discurso? Reflexões sobre o “sonho” da casa própria no Brasil e em Fortaleza-CE (1930-1974)**. In: Revista Eletrônica História em Reflexão, Dourados, MS, v. 11, n. 21, jul./dez. 2017
- BECKER, Howard S. Outsiders: estudos de sociologia do desvio. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. Revisão técnica Karina Kuschnir. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.
- BEDÊ, M. **Trajetória da Formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular 1993 / 1996**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia. Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 12.571, de 26 de dezembro de 2006 dispõe sobre o programa estrutural em áreas de risco - pear, o grupo executivo de áreas de risco - gear e o grupo executivo regional de áreas de risco - gear regional, 2006.

BELO HORIZONTE. CÂMARA MUNICIPAL. Relatório Final do Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor sobre Direito à Moradia. 2020

BELO HORIZONTE. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL). Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social: diagnóstico do setor habitacional. Belo Horizonte, 2015.

BELO HORIZONTE. CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Resolução XXII, 2013. Julho de 2013.

BELO HORIZONTE. CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO Resolução LII, 2018.

BELO HORIZONTE. *Diagnóstico do Setor Habitacional. Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS*. Belo Horizonte, Minas Gerais, vol. 1, 2010, 496 p.

BELO HORIZONTE. *Lei Municipal n. 6.508 de 12 de janeiro de 1994*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

BELO HORIZONTE. *Lei Municipal n. 8.146 de 29 de dezembro de 2000*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

BELO HORIZONTE. *Lei Municipal nº 10.101 /2011, que altera a Lei 9.011/2005*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. *Lei Municipal nº 9.011/2005, que define estrutura administrativa* Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Relatório geral sobre o cálculo do índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte para 2016. PBH, 2018. Disponível em [relatorio\\_iqvu\\_2016\\_publicacao\\_versaoweb-1\\_0.pdf](http://relatorio_iqvu_2016_publicacao_versaoweb-1_0.pdf) (pbh.gov.br) Acesso em: 27/04/2021.

BERMAN, Paul. Designing Implementation to Match Policy Situation: A contingency analysis of programmed and adaptive implementation. Texto escrito para o Encontro Anual da Associação Americana de Ciência Política. Santa Monica: 1978.

BIASOTTO, R. Planejamento, legislação urbanística e instrumentos de gestão do solo urbano em disputa. In: Caderno didático: políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais / Regina Fátima C. F. Ferreira, Rosane Coreixas Biasotto organizadores. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. In: *Análise Social*, vol. xxix (127), 1994 (3. °), 711-732.

BUONFIGLIO, L. **Habitação de Interesse Social**. In: Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p.1-16.

BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida/editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo – Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014 120 p.

BRASIL. Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Caderno nº. 4.

BRASIL. Plano Nacional de Habitação. Secretária Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. 2007.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à moradia adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p., il. – (Por uma cultura de direitos humanos).

BRASIL, F. Participação deliberativa, novos atores coletivos e a democratização das políticas urbanas federais pós-80. Apresentação no 35o Encontro Anual da Anpocs GT 29 - Políticas Públicas-2011.

BRASIL, F. P. D. ; CARNEIRO, R. . Políticas de Habitação de Interesse Social: Avanços e Percalços na Trajetória de Construção do Direito à Cidades. In: Marco Aurélio Marques Ferreira. (Org.). Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social: limites, desafios e possibilidades. 1ed.Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2014, v. 1, p. 281-305.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A.C.N. O processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas públicas, v. 1, n.1, 2015.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; MAIA, Petter Isackson; ANELLI, Fernando Resende; RESENDE, Leticia Amédée Péret de. Política de Habitação Social e Movimentos de Moradia: participação, inclusão e novos repertórios de ação coletiva em Belo Horizonte. *Contemporânea* v. 10, n. 3 p. 1377-1402 Set.–Dez. 2020.  
<https://doi.org/10.31560/2316-1329.v10n3.21>

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Coord.). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, P. Conhecendo o Sistema Nacional de HIS. In: Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios: lei federal nº 11.124/05 / [Patrícia Cardoso, Paulo Romeiro]. – São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

CARDOSO, A.; JAENISCH, S. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. Texto apresentado na sessão temática 5: Habitação e a Produção do Espaço Urbano e Regional. XVII ENANPUR. São Paulo: 2017.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F.; ALMEIDA, M.; BARBOSA, T. Políticas de Habitação Social e instituições participativas a partir de municípios da RMBH. In: APGS, Viçosa, vol. 3, n.4, pp. 210-231, out./dez. 2011.

CARVALHO, A.; STEPHAN, I. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. In: Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 283-307, abr 2016 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3513>.

COSWIG, M; ANAPOLSKI, A; MEDVEDOVSKI, N. Percepção de segurança dos usuários em conjunto habitacional de interesse social – o caso do residencial Porto, Pelotas, RS. In: Gestão & Tecnologia de Projetos Vol. 5, n° 2, novembro, 2010.

COTTA, T. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análises de resultados e impactos. RSP, Ano 49, Número 2, Abr-Jun, 1998. 103-124p.

DREUX, V. Uma avaliação da legislação urbanística na provisão de equipamentos urbanos, serviços e áreas de lazer, em conjuntos habitacionais. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção de título de mestre em Planejamento Urbano e Regional no PROPUR – UFRGS. Porto Alegre, 2010.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

FERREIRA, REGINA. **Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado.** Tese de Doutorado submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à qualificação para o grau de Doutora em Planejamento Urbano e Regional. Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior. Rio de Janeiro, 2014, p. 1-219.

FREITAS, L. **Profavela: Conquistas e limites do movimento favelado em Belo Horizonte na transição democrática na década de 1980.** In: Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 2. ISSN 2317-7721, 2018. pp. 988-1022.

FALSARELLA, A. O lugar da pesquisa qualitativa na avaliação de políticas e programas sociais. In: Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 703-715, nov. 2015

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração Pública e Política Pública. Revista de Administração Pública (RAP), v.45, p.813 - 836, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. 2016. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>. Acesso em: 20 set. 2018.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil Planejamento e Política pública, n.21, 2000. Disponível em <[http://campinas.estudiopin.com/arquivos/txt\\_Frey.pdf](http://campinas.estudiopin.com/arquivos/txt_Frey.pdf)>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019 / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021. 76p.: il.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda et al. Política Municipal de Habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre, Coletânea Habitare - ANTAC, 2007.*

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4º ed. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

GOMIDE, de Ávila. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. In: IPEA. Políticas Sociais de acompanhamento e análise. Brasília: 2006.

GONDIM, L. À sombra do BNH: a nova política habitacional em Fortaleza-CE (2005-2011). In: O público e o privado - Nº 21 - Janeiro/Junho - 2013

GUIMARÃES, Berenice Martins. Favelas de BH: tendências e desafios. Revista: Análise & Conjuntura, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.7, n.2/3, maio/dez. 1992.

HONDA, S. C. de A. L. (2010). BREVE PERCURSO SOBRE A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA. *Colloquium Humanarum*. ISSN: 1809-8207, 6(1), 44-53. Recuperado de <http://journal.unoeste.br/index.php/ch/article/view/376>

JANNUZZI, Paulo de Martino et alli. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil. In: Cibele Franzese ... [et al.]; Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais / Cadernos EIAPP, ENAP, 2009.

JANNUZZI, P. Avaliação de programas sociais no Brasil: pensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. PPP, nº36. jan/jul,2011. 252-275p.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Programas sociais: conceitos básicos, mapa de processos e resultados e o ciclo de formulação e avaliação**. In: Monitoramento e Avaliação de programas sociais. Ed. Alinea, Campinas, 2016.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo no serviço público**. Enap, 2019.

KINGDON, John W. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v.1. p.219-225.

LELIS, N. Ocupações urbanas: a poética territorial da política. In: Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg. (online), Recife, v.18, n.3, p.428-444, set.- dez. 2016.

LIMA, João Victor Moura. Avaliação de políticas públicas e direito à moradia: um olhar à luz da percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 em municípios da região metropolitana de Natal/RN. 2020. 184f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

LIMA, M. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 36, e48406, 2020 | DOI: 10.12957/geouerj.2020.48406

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo no serviço público.** Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas:** entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

LOUREIRO, M.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa, Minha Casa Minha Vida. In: Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2013.

LOURENÇO, Tiago Castelo Branco. Cidade ocupada. Dissertação de mestrado, Arquitetura e Urbanismo, UFMG, 2014.

LUCENA, Wilma Guedes de. A produção do espaço urbano da cidade de Patos – PB: do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. Dissertação de mestrado – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa - PB, 2014.

MACEDO, M; BIJOS, P; SANTOS, R. Programa Minha Casa, Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública. In: Estudo Técnico conjunto n 1-2017; CONOF(CD);CONORF(SF).Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est\\_Tec\\_Conj\\_20171016\\_PMCMV](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV)

MAIA, Petter Isackson. Democracia, participação social e política urbana: o direito à cidade e a política habitacional de Belo Horizonte (1993-2018). Dissertação de mestrado, Administração Pública, Fundação João Pinheiro, 2019.

MARGUTI, B. **Políticas de habitação.** In: A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In RIBEIRO, L. C. de Q, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *As Metrópoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

MARICATO, E. O nó da terra urbana. Carta Capital, São Paulo, n. 570, p.45, 2 de setembro de 2009.

MARTINS, B. O Programa Minha Casa Minha Vida: a mercadoria habitação a serviço da reprodução do capital em contexto de crise. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

MCIDADE. Matriz de indicadores para avaliação do pós ocupação dos projetos piloto de investimento intervenção em favelas. Brasília: 2004.

MCIDADES. **Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013**. Diário Oficial da União de 20/12/2013 - Edição:247| Seção: 1 | 2013. P.99-101.

MCIDADES. **Portaria nº464, de 25 de julho de 2018**. Diário Oficial da União Publicado. Edição:143| Seção: 1 | 2018. 1-31p.

MCIDADES. Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014 120 p.

MELCHIORS, L. C. **Como anda a habitação social no Brasil? Reflexões sobre a trajetória das políticas habitacionais da Década de 1960 à atualidade**. Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos, Goiânia, v. 2, p. 199-218, jul/dez 2016.

MELCHIORS, L.; ALMEIDA, M. (2015). Entre o sonho e a realidade: a habitação social no Brasil de uma perspectiva histórica. ARQUISUR. 10.14409/ar.v0i7.4938.

MOKATE, Kare Marie. El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, agosto 2000.

MOKATE, K. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. RSP, Año 53, Número 1, Jan-Mar 2002. 89-133p.

MORADO NASCIMENTO, D. *et al.* **Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. In: Minha Casa e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. organização, Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino- 1. Ed -Rio de Janeiro: Letra Capital ,2015.

MOREIRA, T.; RIBEIRO, J. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação. In: Cad. Metrop., São Paulo, v.18, n.35, pp.15-31.abr 2016.

- MOREIRA, Vinicius *et al.* Programa Minha Casa Minha Vida: a percepção dos beneficiários como instrumento para avaliação. In: Revista Políticas Públicas & Cidades., v.2, n.1, Jan./Abr. 2015. P.67-90.
- MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. “Minha Casa, Minha Vida” em números: quais conclusões podemos extrair? Grupo Temático 3: Análise de Políticas Públicas. IV Encontro Brasileiro de Políticas Públicas.
- MUNHOZ, Manuela *et al.* **“O passado é uma roupa que não nos serve mais”: a política habitacional entre avanços e retrocessos.** In: Serv. Soc. Rev., Londrina, v. 18, n.1, p.174 - 193, JUL./DEZ. 2015.
- NASCIMENTO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. Arqtextos, São Paulo, 12.133, Vitruvius, jun 2011.
- NOAL, E.; JANCZURA, R. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. In: Textos & Contextos (porto Alegre), v. 10, n.1, p. 157-169, jan.jul.2011.
- NOGUEIRA, Roberto Martinez. Los proyectos sociales: De la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. CEPAL, Santiago de Chile, 1998.
- OLIVEIRA, V. Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: mudanças e permanências na política habitacional. In: Caminhos de Geografia Uberlândia v. 15, n. 50 Jun/2014 p. 36–53.
- PEREIRA, A. D.R; BRASIL, F. P.D; CARNEIRO, R. Arquitetura participativa na política habitacional: estudo de caso do município de Belo Horizonte. Anais do XV Encontro do ENANPUR, 2013.
- PIRES, R. R. C. 2009. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n3/06.pdf>.
- RAEDER, S. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. In: Perspectivas em Políticas Públicas | Belo Horizonte | Vol. VII | No 13 | P. 121-146 | jan/jun 2014.
- RAMOS, Davidson Afonso de. Participação popular e política habitacional em Belo Horizonte. In: *Revista Latitude*, v.9, n.1, 2015.<https://doi.org/10.28998/2179-5428.20150103>
- RAMOS, M. SCHABBACH, L. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. In: Rev. Adm. Pública - Rio de Janeiro (46 (5): 1271-1294, set/out. 2012.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. “Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais”. AVAL- Revista Avaliação de Políticas Públicas, no. 1, jan-jun/2008.

ROLNIK, et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. In: Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. Washington: INDES/BID, 1997.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; Ippur/UFRJ, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/BdX4F2>>.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública (p.21-42). In: SARAVIA; Enrique; Ferrarezi, Elisabete. Políticas públicas: coletânea. Vol. 2, Brasília: ENAP, 2006, pp. 113-126. Disponível em: <[http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2915/1/160425\\_coletanea\\_pp\\_v2.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2915/1/160425_coletanea_pp_v2.pdf)>.

SEBASTIÁN, L. Análisis de los involucrados. In: banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre 1999. Serie de Documentos de Trabajo I- 14 UE. p. 1-85.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, 2ª ED. São Paulo: Cengage Learning, 2014

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2 (Jun. 1993), pp. 334-347.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. 2000. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno NEPP/UNICAMP, Campinas, n. 48, p. 1-16..

SMAPL; SARMUs. Gerência de Indicadores/2011; IBGE 2010.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes e DULCI, Otávio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília, Editora UnB, 1997, pp. 391-425.

SILVA, M.; TOURINHO, H. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. In: Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 401-417, nov 2015.

TEIXEIRA, Carla. F. B; SANTOS, Isabela. P. Conjuntos habitacionais populares: relações entre vizinhanças e espaços livres públicos In: Revista Jatobá, Goiânia, 2020, v.2, e-63436.

TREVISAN, A. VAN BELLEN, H. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. In: Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008

VELLOSO, C. PMCMV – Faixa 1: O que motiva as famílias a deixarem sua tão sonhada casa própria? In: Usjt. arq.urb • número 25 | maio - agosto de 2019.

VILLA, S.; SARAMAGO, R.; GARCIA, L. TD 2234 - Desenvolvimento de Metodologia de Avaliação Pós-Ocupação do Programa Minha Casa Minha vida: Aspectos Funcionais, Comportamentais e Ambientais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- Ipea- Brasília, outubro de 2016.

VILLAÇA, F. Uso do solo urbano. São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1978.

VILLANUEVA, L. F. Aguilar (2003). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.) El estudio de las políticas públicas (pp.15-74). México, D. F: Miguel Ángel Porrúa.

VIEIRA, L. Influência do espaço construído na ocorrência de crimes em conjuntos habitacionais. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção de título de mestre em Planejamento Urbano e Regional no PROPUR – UFRGS. Porto Alegre, 2002.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE. Relatório de Gestão 2018 do Fundo Municipal de Habitação Popular. Belo Horizonte: URBEL, 2019.

URBEL. 36 anos construindo uma cidade melhor para todos. Belo Horizonte: outubro, 2019.

ZAPELINI, M.; LIMA, J; GUEDES, M. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967-2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado. In: RIGS. Revista Interdisciplinar de gestão social. V. 6. N.3 set-dez. 2017.

WITTMANN, M; JÚNIOR, D; GLASENAPP, S; FONTOURA, F. O Programa Minha Casa Minha Vida sob a perspectiva dos beneficiários e agente operacional. In: Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí. Ano 19. n. 55. abr./jun. 2021.

## **APÊNDICE A - Roteiro da entrevista semiestruturada**

Nome:

Data de nascimento:

Endereço:

Número de moradores no apartamento



### **Perguntas:**

- 1) O que você acha de morar no residencial xxx?
- 2) Quais são os pontos positivos e as principais dificuldades de morar em um residencial do Programa Minha Casa Minha Vida?;
- 3) Quais são os aspectos que estão relacionados com estas dificuldades?
- 4) Você utiliza algum serviço público localizado nas proximidades da sua moradia (transporte, saúde, educação, assistência social)?
- 5) Como você avalia a qualidade e o acesso desses serviços?
- 6) Como você avalia a comunicação com a Caixa Econômica Federal e com a Urbel?
- 7) Como você avalia a convivência com os moradores do residencial?
- 8) Como você avalia a organização do Residencial?
- 9) Como você avalia a qualidade construtiva da unidade habitacional recebida?
- 10) Como você avalia o Trabalho Social que foi realizado em 2015?

### APÊNDICE B - Perfil dos entrevistados

Residencial	Morador	Gênero	Idade	Moradores na UH	Origem	Núcleos de moradia
Hematita	A	Feminino	45 anos	3	Sorteio	Não
Hematita	B	Feminino	48 anos	4	Sorteio	Não
Hematita	C	Feminino	65 anos	1	Sorteio	Sim
Hematita	D	Feminino	42 anos	4	Sorteio	Sim
Hematita	E	Feminino	52 anos	2	Sorteio	Não
Hematita	F	Masculino	45 anos	1	Sorteio	Não
Hematita	G	Feminino	38 anos	3	Sorteio	Não
Água Marinha	H	Feminino	49 anos	2	Sorteio	Não
Água Marinha	I	Masculino	37 anos	3	Reassentamento	Não
Água Marinha	J	Feminino	42 anos	4	Reassentamento	Não
Água Marinha	K	Masculino	32 anos	1	Reassentamento	Não
Água Marinha	L	Masculino	35 anos	3	Reassentamento	Não
Água Marinha	M	Feminino	31 anos	2	Sorteio	Sim
Água Marinha	N	Feminino	63 anos	3	Sorteio	Não
Granada	O	Feminino	42 anos	2	Sorteio	Não
Granada	P	Feminino	45 anos	5	Sorteio	Sim
Granada	Q	Feminino	42 anos	1	Sorteio	Sim
Granada	R	Feminino	40 anos	5	Sorteio	Não
Granada	S	Feminino	41 anos	4	Sorteio	Sim
Granada	T	Masculino	76 anos	1	Sorteio	Não
Granada	U	Feminino	36 anos	2	Sorteio	Não

## ANEXO A – Questionário da Pesquisa de Pós-Ocupação

	
<b>PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA</b> <b>PESQUISA DE PÓS-OCUPAÇÃO COM OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA</b>	
Cadastro Nº	Entrevistador:
Residencial	
1ª Visita	Data _____ / _____
2ª Visita	Data _____ / _____
3ª Visita	Data _____ / _____
Situação da Pesquisa:	
1. <input type="checkbox"/> Realizada	3. <input type="checkbox"/> Recusa
2. <input type="checkbox"/> Imóvel Vago	4. <input type="checkbox"/> Morador Não Localizado
<b>1 - IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL</b>	
<i>Endereço do Imóvel de Moradia</i>	
1.1 - Tipo (Av,Rua)	1.2 - Nome do logradouro
	1.3 - Nº
1.4 - Bloco	1.5 - Apartamento
1.6- Telefone residencial	
1.7 - Telefone celular	1.8 - Outro Telefone:
1.9 - Data de Mudança da Família para o Residencial:	1.9.1 - Data de recebimento de chaves:
1.10 - Quantas pessoas residem no domicílio:	
<b>2 - IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS</b>	
<b>Responsáveis pelo Imóvel</b>	
2.1 - Responsável 1	
2.2 - Responsável 2	
<b>Morador Entrevistado</b>	
2.3 - Nome completo	
2.4 - Os responsáveis pelo domicílio moram no imóvel?	
1. <input type="checkbox"/> Sim	2. <input type="checkbox"/> Não
	99. <input type="checkbox"/> NR
2.5 - Vínculo com os responsáveis pelo imóvel	
1. Próprio Responsável	5. Outro parentesco (irmão, tio, sobrinho ou primo)
2. Conjuge ou Companheiro(a)	6. Agregado (cunhado, genro ou nora)
3. Pai ou Mãe	7. Sem vínculo familiar
4. Filho (a)	
2.6- Qual a condição de uso do imóvel	
1. <input type="checkbox"/> Próprio	2. <input type="checkbox"/> Alugado
	3. <input type="checkbox"/> Cedido
<b>3. AVALIAÇÃO DAS OFERTAS DO SERVIÇOS DE USO COLETIVO</b>	
<b>3.1.- Transporte Público</b>	
3.1.1- Você ou algum morador do domicílio utiliza o transporte público para ir/vir do residencial?	
1. <input type="checkbox"/> Sim	2. <input type="checkbox"/> Não
	77. <input type="checkbox"/> Não Sabe
3.1.2 - Qual a linha ? _____	
3.1.3 - Qual a distância do Residencial até o ponto de ônibus?	
1. <input type="checkbox"/> De 1 a 3 quarteirões (cerca de 300m)	2. <input type="checkbox"/> De 4 a 6 quarteirões (de 400 a 600m)
3. <input type="checkbox"/> Mais de 7 quarteirões (mais de 700 m)	77. <input type="checkbox"/> Não Sabe / Não se aplica
3.1.4 - Como você avalia o serviço de Transporte Público no bairro?	
1. <input type="checkbox"/> Ótimo	3. <input type="checkbox"/> Regular
	5. <input type="checkbox"/> Péssimo
2. <input type="checkbox"/> Bom	4. <input type="checkbox"/> Ruim
	77. <input type="checkbox"/> Não Sabe / Não se aplica

URBEL		PREFEITURA BELO HORIZONTE		
3.1.5 - Em relação ao seu antigo local de moradia, o serviço de transporte:				
1.	<input type="checkbox"/> Melhorou	2.	<input type="checkbox"/> Manteve-se Igual	3. <input type="checkbox"/> Piorou
				4. <input type="checkbox"/> Não sabe / Não se aplica
<b>3.2.- Lazer, Esporte e Cultura</b>				
3.2.1- Sobre as opções relacionadas, responda quais você e sua família tem acesso:				
Serviço	1. No bairro 2. No residencial 3. Não Existe na Região	Utiliza	Avalia	
Lazer				
Esporte				
Cultura				
<small>Utiliza: 1 Muitas Vezes / 2 Algumas vezes / 3 Poucas Vezes / 4 Nunca Participou / 77 Não Sabe / 99. Não respondeu.</small> <small>Avalia: 1 Ótimo / 2 Bom / 3 Regular / 4 Ruim / 5 Péssimo / 77 Não Sabe / 99 Não respondeu</small>				
3.2.2 - Em relação ao seu antigo local de moradia, as opções de Lazer, Esporte e Cultura:				
1.	<input type="checkbox"/> Melhoraram	2.	<input type="checkbox"/> Mantiveram-se Iguais	3. <input type="checkbox"/> Pioraram
				4. <input type="checkbox"/> Não sabe / Não se aplica
<b>3.3- Atenção Básica à Saúde (Centro de Saúde local)</b>				
3.3.1- Você ou algum morador do domicílio já foi ao Centro de Saúde local?				
1.	<input type="checkbox"/> Sim	2.	<input type="checkbox"/> Não	77. <input type="checkbox"/> Não Sabe
3.3.2- Você ou algum morador do domicílio já recebeu a visita de algum Agente Comunitário de Saúde?				
1.	<input type="checkbox"/> Sim	2.	<input type="checkbox"/> Não	77. <input type="checkbox"/> Não Sabe
3.3.3- Como você avalia o acesso de sua família aos serviços disponíveis pelo Centro de Saúde?				
1.	<input type="checkbox"/> Ótimo	4.	<input type="checkbox"/> Ruim	77. <input type="checkbox"/> Não Sabe / Não se aplica (Não utiliza os serviços)
2.	<input type="checkbox"/> Bom	5.	<input type="checkbox"/> Péssimo	99. <input type="checkbox"/> NR
3.	<input type="checkbox"/> Regular			
3.3.4 - Em relação ao seu antigo local de moradia, o serviço de saúde:				
1.	<input type="checkbox"/> Melhorou	2.	<input type="checkbox"/> Manteve-se igual	3. <input type="checkbox"/> Piorou
77.	<input type="checkbox"/> Não Sabe / Não se aplica (Não utiliza os serviços)			99. <input type="checkbox"/> NR
<b>3.4- Educação</b>				
3.4.1- Por favor, avalie os serviços de educação utilizados por sua família:				
Serviço	3.4.1.1- Utiliza 1 - Sim 2 - Não 77 - Não Sabe	3.4.1.2 - Se utiliza, como avalia: (99 se NSA) - Avaliar somente os serviços Públicos		
		Ótimo	Bom	Regular
		Ruim	Péssimo	
Ensino Infantil particular				
Ensino Infantil público				
Ensino Fundamental particular				
Ensino Fundamental público				
Programa EJA				
Ensino Médio particular				
Ensino Médio público				
Transporte escolar particular				
Transporte escolar público				
3.4.2 - Em relação ao seu antigo local de moradia, o serviço de educação:				
1.	<input type="checkbox"/> Melhorou	2.	<input type="checkbox"/> Manteve-se igual	3. <input type="checkbox"/> Piorou
77.	<input type="checkbox"/> Não Sabe / Não se aplica (Não utiliza os serviços)			99. <input type="checkbox"/> NR
<b>3.5.- Serviços de Assistência Social</b>				
3.5.1- Você ou algum morador do domicílio já foi atendido por algum serviço da Assistência Social				
1.	<input type="checkbox"/> Sim	2.	<input type="checkbox"/> Não	77. <input type="checkbox"/> Não Sabe
				99. <input type="checkbox"/> NR
3.5.1.2 - Você e sua família recebem Bolsa-Família?				
1.	<input type="checkbox"/> Sim	2.	<input type="checkbox"/> Não	77. <input type="checkbox"/> Não Sabe
				99. <input type="checkbox"/> NR
3.5.2- Algum morador do domicílio já recebeu a visita de Assistente Social ou Psicólogo da Prefeitura?				
1.	<input type="checkbox"/> Sim	2.	<input type="checkbox"/> Não	77. <input type="checkbox"/> Não Sabe
				99. <input type="checkbox"/> NR
3.5.3- Como você avalia o acesso de sua família aos serviços de Assistência Social ?				
1.	<input type="checkbox"/> Ótimo	4.	<input type="checkbox"/> Ruim	77. <input type="checkbox"/> Não Sabe / Não se aplica (Não utiliza os serviços)
2.	<input type="checkbox"/> Bom	5.	<input type="checkbox"/> Péssimo	99. <input type="checkbox"/> NR
3.	<input type="checkbox"/> Regular			
3.5.4 - Em relação ao seu antigo local de moradia, o acesso ao serviço de assistência social:				
1.	<input type="checkbox"/> Melhorou	2.	<input type="checkbox"/> Manteve-se igual	3. <input type="checkbox"/> Piorou
77.	<input type="checkbox"/> Não Sabe / Não se aplica (Não utiliza os serviços)			99. <input type="checkbox"/> NR



**4.2 - Administração do Residencial**

4.2.1 - Você conhece:

4.2.1.1 Síndico Geral

- 1.
- 
- Sim                      2.
- 
- Não                      77.
- 
- Não Sabe

Nome: \_\_\_\_\_

4.2.1.2 Conselho Consultivo

- 1.
- 
- Sim                      2.
- 
- Não                      77.
- 
- Não Sabe

Nome: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_

4.2.1.3 Sub-síndico do bloco

- 1.
- 
- Sim                      2.
- 
- Não                      77.
- 
- Não Sabe

Nome: \_\_\_\_\_

4.2.2 Com que frequência você participa das reuniões e assembleias do condomínio?

- 1.
- 
- Sempre                      3.
- 
- Poucas vezes
- 
- 2.
- 
- Muitas vezes                      4.
- 
- Nunca

4.2.3 Avalie as seguintes atividades do residencial quanto à:

Evento:	Divulgação	Organização
Assembleia Geral		
Eleição de Síndico		
Reuniões de Bloco		
Prestação de Contas		
Festas do Condomínio		

1. Ótimo / 2. Bom / 3. Regular / 4. Ruim / 5. Péssimo  
77. Não Sabe / Não se aplica

4.2.4 - De modo geral, você considera que a organização/administração do condomínio é:

- 1.
- 
- Ótima                      3.
- 
- Regular                      5.
- 
- Péssima
- 
- 2.
- 
- Boa                      4.
- 
- Ruim                      77.
- 
- Não Sabe / Não se aplica

4.2.5 - A partir de agora, com o término do trabalho social, você avalia que a condição de continuidade da gestão condominial de forma independente por parte dos moradores é:

- 1.
- 
- Ótima                      3.
- 
- Regular                      77.
- 
- Não Sabe / Não se aplica
- 
- 2.
- 
- Boa                      4.
- 
- Ruim

**4.3 - Utilização dos espaços comuns do Residencial**

4.3.1 - O Residencial possui área de lazer?

- 1.
- 
- Sim                      2.
- 
- Não                      3.
- 
- Não Sabe

4.3.2 - Se sim, quais os espaços utilizados por você e sua família?

- 
- Parquinho
- 
- Não Sabe / Não se aplica
- 
- 
- Salão comunitário para reuniões e/ou festas
- 
- Outro. Qual? \_\_\_\_\_
- 
- 
- Quadra

### 5. AVALIAÇÃO DO TRABALHO SOCIAL

#### 5.1 - Avaliação das Ações Realizadas

5.1.1 - Pensando nas ações desenvolvidas pela Equipe Social no condomínio, como você avalia:

Ação	5.1.1 Você ou algum membro da família Participou / Utilizou	5.1.2 Como avalia	Participou: 1 Muitas Vezes 2 Algumas vezes 3 Poucas Vezes 4 Nunca Participou 77 Não Sabe	Avalia: 1 Ótimo 2 Bom 3 Regular 4 Ruim 5 Péssimo 77 Não Sabe / Não se aplica 99 NR
Visita Domiciliar				
Recebimento de Convites / Divulgação				
Contato Telefônico				
Reuniões de Bloco				
Assembléias de Moradores				
Reuniões de Capacitação				
Grupos de Convivência				
Visitas e Passeios				
Oficinas				
Atividades de Geração de Trabalho e Renda e Planejamento do Orçamento				
Plantões Sociais				
Atividades com Jovens				

5.1.2 Para você, o Trabalho Social realizado foi:

- |                                   |                                     |                                       |
|-----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. <input type="checkbox"/> Ótimo | 3. <input type="checkbox"/> Regular | 77. <input type="checkbox"/> Não Sabe |
| 2. <input type="checkbox"/> Bom   | 4. <input type="checkbox"/> Ruim    | 99. <input type="checkbox"/> NR       |
|                                   | 5. <input type="checkbox"/> Péssimo |                                       |

5.1.3 Você acredita que o trabalho social tenha contribuído para a organização do condomínio e para sua adaptação à nova moradia ?

- |                                 |                                       |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| 1. <input type="checkbox"/> Sim | 77. <input type="checkbox"/> Não Sabe |
| 2. <input type="checkbox"/> Não | 99. <input type="checkbox"/> NR       |

#### 5.2 - Vida após a Mudança para o Residencial

5.2.1 - Você considera que morar no residencial é:

- |                                   |                                     |                                       |
|-----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. <input type="checkbox"/> Ótimo | 3. <input type="checkbox"/> Regular | 5. <input type="checkbox"/> Péssimo   |
| 2. <input type="checkbox"/> Bom   | 4. <input type="checkbox"/> Ruim    | 77. <input type="checkbox"/> Não Sabe |

5.2.2 - Em comparação com sua antiga moradia, você considera que morar nesse apartamento/residencial é:

- |  |                                   |  |
|--|-----------------------------------|--|
| 1. <input type="checkbox"/> Muito melhor | 3. <input type="checkbox"/> Igual | 5. <input type="checkbox"/> Muito pior |
| 2. <input type="checkbox"/> Melhor       | 4. <input type="checkbox"/> Pior  | 77. <input type="checkbox"/> Não Sabe  |

5.2.2.1 - O que mudou?

- |  |   |  |
|--|---|--|
| 1. <input type="checkbox"/> Acesso aos serviços  | 3. <input type="checkbox"/> Localização | 5. <input type="checkbox"/> Outros _____ |
| 2. <input type="checkbox"/> Qualidade da moradia | 4. <input type="checkbox"/> Relação     | 77. <input type="checkbox"/> Não Sabe    |

5.2.3 - Qual a nota a ser dada ao Residencial onde você mora? \_\_\_\_  
(Pensando que 1 é a pior nota e 10 a melhor nota)

5.2.4 - Qual a nota a ser dada o apartamento onde você mora? \_\_\_\_  
(Pensando que 1 é a pior nota e 10 a melhor nota)

5.2.5 - Qual a nota a ser dada o bloco onde você mora? \_\_\_\_  
(Pensando que 1 é a pior nota e 10 a melhor nota)

5.2.6 - Pensando no futuro, você acredita que o Residencial onde mora irá:

- |   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| 1. <input type="checkbox"/> Melhorar            | 3. <input type="checkbox"/> Piorar    |
| 2. <input type="checkbox"/> Continuar como está | 77. <input type="checkbox"/> Não Sabe |