

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ -UEM

ANDRIELI ARIANE BORGES AVELAR HALATENO

**O HABITAR NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA  
CASA MINHA VIDA: CONSTRUINDO UMA INTELIGIBILIDADE SOBRE A  
SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL EM CAMPO MOURÃO - PR**

Maringá  
2022

ANDRIELI ARIANE BORGES AVELAR HALATENO

**O HABITAR NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA  
CASA MINHA VIDA: CONSTRUINDO UMA INTELIGIBILIDADE SOBRE A  
SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL EM CAMPO MOURÃO - PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Estudos Organizacionais e Sociedade, do Programa de Pós-graduação em Administração, da Universidade Estadual de Maringá

Orientador: William Antonio Borges

Maringá  
2022

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

H157h

Halateno, Andrieli Ariane Borges Avelar

O habitar no processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida :  
construindo uma inteligibilidade sobre a segregação residencial em Campo Mourão - Pr /  
Andrieli Ariane Borges Avelar Halateno. -- Maringá, PR, 2022.

135 f.: il. color., figs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. William Antonio Borges.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências  
Sociais Aplicadas, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em  
Administração, 2022.

1. Programa minha casa minha vida. 2. Segregação residencial. 3. Políticas públicas -  
Habitação - Campo Mourão (PR). 4. Política habitacional. I. Borges, William Antonio, orient.  
II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento  
de Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 23.ed. 353.55

## ATA DE DEFESA PÚBLICA

Aos **trinta** dias do mês de **setembro** do ano de **dois mil e vinte e dois** às **dez horas**, realizou-se, por videoconferência, em conformidade com os Decretos nº 4230/2020 e 4258/2020 do Governo do Estado do Paraná, e a Portaria nº 122/2020-GRE, a apresentação do Trabalho de Conclusão, sob o título: **“O habitar no processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida: construindo uma inteligibilidade sobre a segregação residencial em Campo Mourão – Pr”**, de autoria de **ANDRIELI ARIANE BORGES AVELAR HALATENO**, aluno(a) do Programa de Pós-Graduação em Administração (Mestrado) – Área de Concentração: Organizações e Mercado. A Banca Examinadora esteve constituída pelas docentes: Dr. William Antonio Borges (presidente), Dr<sup>a</sup>. Márcia Regina Ferreira (membro examinadora externa – UFPR) e Dr<sup>a</sup>. Priscila Borgonhoni Chagas (membro examinadora do PPA). Concluídos os trabalhos de apresentação e arguição, a(o) candidata(o) foi Aprovada com correções pela Banca Examinadora. E, para constar, foi lavrada a presente Ata, que vai assinada pela coordenadora e pelos membros da Banca Examinadora.

Maringá, **30** de **setembro** de **2022**.



**Dr. William Antonio Borges**  
(presidente)



**Dr<sup>a</sup>. Márcia Regina Ferreira**  
(membro examinador externo – UFPR)



**Dr<sup>a</sup>. Priscilla Borgonhoni Chagas**  
Membro examinador do PPA



**Dr<sup>a</sup>. Elisa Yoshie Ichikawa**  
(coordenadora “pró-tempore” do PPA)

## AGRADECIMENTOS

Após pouco mais de dois anos de muitas leituras, reflexões e debates, alegro-me em olhar para o caminho por mim percorrido e perceber meu amadurecimento pessoal e acadêmico. Para que este percurso fosse possível contei com diversas pessoas que me auxiliaram de diferentes maneiras, desde a construção do conhecimento a respeito de uma temática, até a superar as barreiras que se ergueram durante o caminho por meio de palavras amigas, animadoras e acolhedoras. Assim, não posso deixar de agradecer às pessoas que compartilharam este trajeto comigo de alguma forma.

Agradeço primeiramente a Deus, por me permitir realizar este sonho e me dar sabedoria e discernimento para superar os obstáculos que surgiram pelo caminho.

Agradeço a todos os meus familiares, que de uma maneira ou outra, fizeram-se presentes e interessados em minha caminhada.

Agradeço ao amor e suporte incondicional dos meus pais: João Marcos e Andrea. Por sempre me incentivarem, apoiarem e ajudarem das mais diversas formas, seja por um auxílio quanto à compreensão do mundo acadêmico, uma refeição que me proporcionava mais tempo para me dedicar aos estudos, o suporte emocional, o auxílio financeiro em momentos de aperto, entre tantas outras formas. Amo e me inspiro em vocês!

Agradeço a paciência e ao apoio do meu marido, Walter. Desde o momento que mencionei iniciar o mestrado ele me incentivou, ajudou-me a pensar alternativas quando as barreiras surgiram ao longo do percurso e suportou todos os meus momentos de crise (não foram poucos) sem perder a calma.

Aos meus avós, Adão, Juliana (*in memoriam*) e Andreina (*in memoriam*), que sempre proferiram palavras de incentivo e se alegraram por minhas conquistas.

À minha irmã, Kattia, e ao meu cunhado, Renan, pelos incentivos e torcida. À minha filha, Lívia, por iluminar meus dias com sua inocência e me oferecer o amor mais sincero do mundo. À minha sogra, Balbina, por se disponibilizar a cuidar da Lívia para que eu tivesse tempo para os estudos. Aos meus sobrinhos, Giovanna e Heitor, por tornarem meus dias mais divertidos com sua alegria de criança.

Aos amigos! Em momentos tempestuosos contei com o apoio da Vanessa, Thalya, Vinícius e Vitor contribuindo com seus conhecimentos acadêmicos. Em outros momentos eles, assim como a Andreia, Denis, Bruno, Lorany, Loriana, Mara, Mônica, Pablo, e Robson mandaram boas vibrações e me proporcionaram encontros que alegraram minha alma e me

fizeram sorrir. Às vezes uma mensagem de bom dia ou um café são o combustível que precisamos para continuar e vocês me ajudaram com isso.

Aos colegas da minha turma de mestrado: Ana, Andressa, Cristiane, Gabriela, Gislene, Isabela, Thalya, Camila, Huallady, Luís Felipe e William. Pelo compartilhamento das angústias, auxílio na compreensão dos textos e por proferirem palavras amigas quando necessário. Vocês tornaram este caminho mais fácil ao caminharem ao meu lado.

Agradeço também aos demais colegas do PPA que me auxiliaram durante o percurso. Ao Bruhmer, que sempre me atendeu prontamente nas diversas dúvidas burocráticas que surgiram pelo caminho.

Aos professores, Márcio, Josiane, Elisa, Priscila e Marcia que com seus ensinamentos e contribuições tornaram este processo possível. Expresso meus sinceros agradecimentos ao meu orientador, William, que além dos ensinamentos e contribuições acadêmicas demonstrou ser paciente e humano. Sempre lembrando que a vida é muito mais do que a academia e que devemos viver com potência e alegria.

À CAPES, por ter me concedido a bolsa de estudos desde meu ingresso no programa de mestrado. A todos os meus entrevistados que aceitaram participar da minha pesquisa, dando vida ao trabalho e possibilitando sua realização.

Como afirmou Clarice Lispector “quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado, com certeza vai mais longe”. Vocês me ajudaram a ir mais longe, meu muito obrigada a todos!

## RESUMO

A presente dissertação versa sobre um dos principais problemas sociais urbanos do país: a questão habitacional. Compreendo que o habitar não está restrito a aquisição da casa própria, mas incorpora o direito a infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade, à saúde, à educação, à segurança e tudo aquilo que se faz necessário para uma vida digna e harmônica. Neste contexto, o direito ao habitar torna-se um problema público e social sendo estruturado a partir de um circuito de políticas públicas. No Brasil, a questão habitacional tornou-se um assunto público em 1930 e desde então foram formuladas e implementadas políticas públicas no intuito de reduzir o déficit habitacional, entre elas, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Este Programa tornou-se a maior política habitacional de nosso país. No entanto, sua implementação beneficia a exploração do solo urbano como mercadoria e potencializa alguns problemas, como a intensificação da segregação residencial. Isso ocorre, pois os agentes sociais responsáveis pela implementação desta política pública moldam o espaço urbano de modo que as unidades habitacionais se localizem em regiões periféricas, com o mínimo de infraestrutura e equipamentos urbanos. Consequentemente, o território é construído em uma relação dialética e contraditória com o interesse do capital. Essas ações resultam na consolidação de uma sociedade desigual, restando à população excluída organizar-se para conseguir melhorias em suas condições de existência. Diante desta problemática, elegi como objetivo principal da pesquisa: construir uma inteligibilidade sobre a implementação do PMCMV, no conjunto habitacional Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini, em Campo Mourão - PR, e o processo de segregação residencial nessa cidade, desde sua inauguração até os dias atuais. O estudo debruça-se sobre os conjuntos da faixa 1 do Programa, devido ao déficit habitacional brasileiro, historicamente, concentrar-se entre as famílias com renda mensal de até três salários mínimos. A presente pesquisa foi desenvolvida a partir da vertente epistemológica do Construcionismo Social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa. Os procedimentos metodológicos envolveram a pesquisa documental e a realização de entrevistas semiestruturadas. Foram realizadas entrevistas com a) o ex-secretário de planejamento do município; b) a construtora responsável pela realização de ambos os empreendimentos; c) os moradores dos dois conjuntos habitacionais estudados. Como resultado, há o entendimento de que, devido à falta de transversalidade entre o PMCMV e outras políticas públicas (mobilidade urbana, educação, saúde, etc.), os empreendimentos da faixa 1, potencializaram a segregação residencial em Campo Mourão – PR. Contrapondo-se à segregação residencial no município, o PMCMV proporcionou às famílias de menor renda a aquisição da casa própria e a garantia do mínimo de condições para uma vida digna. Sua extinção representa um retrocesso nas políticas habitacionais brasileiras.

**Palavras-chave:** Programa Minha Casa Minha Vida. Segregação residencial. Políticas Públicas. Campo Mourão.

## ABSTRACT

This dissertation deals with one of the main urban social problems in the country: the housing issue. I understand that inhabiting is not restricted to the acquisition of one's own home, but incorporates the right to infrastructure, environmental sanitation, mobility, health, education, security and everything that is necessary for a dignified and harmonious life. In this context, the right to inhabit becomes a public and social problem being structured from a circuit of public policies. In Brazil, the housing issue became a public issue in 1930 and since then public policies have been formulated and implemented in order to reduce the housing deficit, including the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV). This Program has become the largest housing policy in our country. However, its implementation benefits the exploitation of urban land as a commodity and potentiates some problems, such as the intensification of residential segregation. This occurs because the social agents responsible for the implementation of this public policy shape the urban space so that the housing units are located in peripheral regions, with minimal infrastructure and urban equipment. Consequently, the territory is constructed in a dialectical and contradictory relationship with the interest of capital. These actions result in the consolidation of an unequal society, leaving the excluded population to organize themselves to achieve improvements in their living conditions. Faced with this problem, I chose as the main objective of the research: to build an intelligibility about the implementation of the PMCMV, in the housing complex Avelino Piacentini and in the residential Fortunato Perdoncini, in Campo Mourão - PR, and the process of residential segregation in this city, from its opening to the present day. The study focuses on the sets of range 1 of the Program, due to the Brazilian housing deficit, historically, concentrated among families with a monthly income of up to three minimum wages. The present research was developed from the epistemological aspect of Social Constructionism. This is a qualitative research. The methodological procedures involved documental research and semi-structured interviews. Interviews were conducted with a) the former municipal planning secretary; b) the construction company responsible for carrying out both projects; c) the residents of the two housing projects studied. As a result, there is an understanding that, due to the lack of transversality between the PMCMV and other public policies (urban mobility, education, health, etc.), the developments in range 1, potentiated residential segregation in Campo Mourão - PR. In opposition to residential segregation in the municipality, the PMCMV provided lower-income families with the acquisition of their own home and the guarantee of minimum conditions for a dignified life. Its extinction represents a setback in Brazilian housing policies.

**Keywords:** Minha Casa Minha Vida Program. Residential segregation. Public policy. Campo Mourao.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:Ciclo de políticas públicas .....</b>	<b>35</b>
<b>Figura 2:Organograma da Política Nacional de Habitação .....</b>	<b>51</b>
<b>Figura 3:Fluxo de contratação do PMCMV para a faixa 1.....</b>	<b>54</b>
<b>Figura 4:Fluxo de contratação do PMCMV para as faixas 2 e 3 .....</b>	<b>55</b>
<b>Figura 5:Fases 1 e 2 do PMCMV .....</b>	<b>57</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:Meta quantitativa por faixa de renda - PMCMV Fase 1 .....</b>	<b>53</b>
<b>Tabela 2:Meta quantitativa por faixa de renda - PMCMV Fase 2 .....</b>	<b>56</b>
<b>Tabela 3:Meta quantitativa por faixa de renda - PMCMV Fase 3 .....</b>	<b>58</b>
<b>Tabela 4:Unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV por ano no município de Campo Mourão – PR .....</b>	<b>79</b>
<b>Tabela 5:Unidades habitacionais urbanas contratadas pelo PMCMV por faixa de renda no município de Campo Mourão – PR.....</b>	<b>80</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:Mundo de pesquisa .....</b>	<b>14</b>
<b>Quadro 2:Fontes dos registros secundários .....</b>	<b>19</b>
<b>Quadro 3:Entrevistas realizadas e não realizadas.....</b>	<b>20</b>
<b>Quadro 4:Grupos de análise.....</b>	<b>22</b>
<b>Quadro 5:Cronologia da Política Habitacional Brasileira .....</b>	<b>60</b>

## LISTA DE IMAGENS

<b>Imagem 1:Entrada Moradias Avelino Piacentini .....</b>	<b>81</b>
<b>Imagem 2:Unidade Básica de Saúde do Moradias Avelino Piacentini.....</b>	<b>83</b>
<b>Imagem 3:Escola municipal do Moradias Avelino Piacentini.....</b>	<b>83</b>
<b>Imagem 4:CMEI em construção - Moradias Avelino Piacentini .....</b>	<b>84</b>
<b>Imagem 5: Unidade Básica de Saúde do residencial Fortunato Perdoncini .....</b>	<b>86</b>
<b>Imagem 6:CMEI do residencial Fortunato Perdoncini .....</b>	<b>86</b>
<b>Imagem 7:Opções de lazer do residencial Fortunato Perdoncini.....</b>	<b>87</b>
<b>Imagem 8:Conjunto habitacional Moradias Avelino Piacentini .....</b>	<b>88</b>
<b>Imagem 9:Residencial Fortunato Perdoncini .....</b>	<b>89</b>
<b>Imagem 10:Vista frontal - Residencial Fortunato Perdoncini .....</b>	<b>96</b>
<b>Imagem 11:Vista frontal - Moradias Avelino Piacentini.....</b>	<b>96</b>
<b>Imagem 12:Acesso secundário- Moradias Avelino Piacentini.....</b>	<b>97</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
Cohabs	Companhias Habitacionais
EUA	Estados Unidos da América
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGHab	Fundo Garantidor de Habitação Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviços
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
MCidades	Ministério das Cidades
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAMA	Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SHM	Subsistema de Habitação de Mercado
SM	Salários Mínimos
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UBS	Unidade Básica de Saúde
UH	Unidades Habitacionais
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	7
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2. CAMINHO EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO</b> .....	13
2.1 O DISCURSO CONSTRUCIONISTA SOCIAL .....	13
2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	17
2.2.1 A construção do campo-tema e das histórias a partir das diferentes vozes e registros ...	18
<b>3. O COMUM E O HABITAR</b> .....	25
<b>4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</b> .....	27
4.1. POLÍTICA PÚBLICA: BASES CONCEITUAIS .....	27
4.2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	33
4.2.1 Implementação de política pública .....	37
4.3 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS .....	40
<b>5. POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA</b> .....	45
5.1 HABITAÇÃO POPULAR: DA ERA VARGAS AO BNH .....	45
5.2 ESVAZIAMENTO E RESTAURAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: DO PÓS -BNH À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL .....	48
5.3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DA ORIGEM À FASE 2 .....	52
5.3.1 Da fase 3 à extinção .....	57
5.3.2 Aspectos Positivos e Negativos do PMCMV .....	62
<b>6. O ESPAÇO URBANO, O TERRITÓRIO E OS AGENTES SOCIAIS</b> .....	64
6.1 O ESPAÇO URBANO E OS AGENTES SOCIAIS .....	64
6.2 O TERRITÓRIO .....	69
<b>7. SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL</b> .....	71
7.1 A SEGREGAÇÃO .....	71
7.2 SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL .....	73
<b>8. A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO E A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL</b> .....	77
8.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO .....	77
8.1.1 Moradias Avelino Piacentini .....	80
8.1.2 Residencial Fortunato Perdoncini .....	84
8.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DOS AGENTES SOCIAIS .....	88

8.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DOS MORADORES .....	94
8.4 O PMCMV: A POLÍTICA PÚBLICA QUE ATENDEU A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DOS ENTREVISTADOS .....	107
<b>CONSIDERAÇÕES</b> .....	112
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	115
<b>APÊNDICE A : ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL</b> .....	127
<b>APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – REPRESENTANTE DA CONSTRUTORA</b> .....	128
<b>APÊNDICE C: ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL MORADIAS AVELINO PIACENTINI E RESIDENCIAL FORTUNATO PERDONCINI</b> .....	129

## APRESENTAÇÃO

Neste capítulo inicial procuro fazer uma breve apresentação. Não da grande história que produz esta dissertação, mas de mim, sua autora, e do cenário no qual ela foi produzida.

Nasci em uma família de classe baixa. Sou a caçula de um casal de professores, que por meio de muito esforço, dedicação e estudo passou a integrar a classe média alta. A educação sempre foi um conceito chave em nossa família. Meus pais sempre incentivaram minha irmã e eu a estudarmos, e sabiamente diziam “O que muda o mundo é a educação. O conhecimento é a única coisa que ninguém tira de você”. Assim, desde cedo, tomei gosto pela leitura. Tive o privilégio de poder estudar em um colégio particular e posteriormente cursar uma universidade pública, gratuita e de qualidade. Sou formada em administração pela UNESPAR de Campo Mourão.

Ao findar minha graduação, optei por adentrar o mercado de trabalho na parte administrativa de empresas. Apesar do sonho de cursar o mestrado, engavetei-o por cinco anos, por motivos pessoais (que hoje considero tolos). No entanto, meu desejo falou mais alto e no segundo semestre de 2019 cursei uma matéria como aluna-não regular no PPA-UEM. Era um caminho sem volta. Ali senti que havia retornado ao meu lugar. Desengavetei meu antigo sonho e ingressei como aluna regular no ano de 2020.

Porém, dias antes do início do ano letivo, o país entra em quarentena devido ao coronavírus. Tratava-se de um vírus novo, desconhecido e de grande periculosidade. Foram momentos de muitas incertezas até que por fim, devido ao risco de contaminação, iniciamos os encontros de maneira online e este formato permaneceu durante todo o meu percurso como mestranda. Lamento não ter podido vivenciar presencialmente esta experiência tão enriquecedora.

Após a conclusão dos créditos, iniciei a escrita da dissertação. Até setembro de 2021 trabalhei apenas com dados secundários, pois a vacina ainda não estava disponível para todos e os riscos de contaminação ainda eram grandes. Para tornar a situação ainda mais intensa, engravidei. As gestantes pertencem ao grupo de risco para a doença. Devido a estes fatores, aguardei receber as duas doses do imunizante antes de realizar as entrevistas nos conjuntos habitacionais.

Estando devidamente vacinada, iniciei as entrevistas presencialmente. Já estava no sétimo mês de gestação. Neste momento recebi mensagens de preocupação por parte de familiares e amigos, pois, de acordo com eles, os locais que eu precisava visitar eram perigosos e eles temiam que algo acontecesse com uma mulher grávida desacompanhada. Para minha

alegria (e alívio) essas preocupações não se consolidaram. Fui bem recebida nos dois conjuntos que visitei e não tive nenhum tipo de problema.

A partir de então foi uma luta contra o tempo. Precisava adiantar o máximo que pudesse minha dissertação antes que minha filha, Lívia, viesse a este mundo. Depois da licença maternidade, precisei conciliar os desafios do mundo acadêmico e da maternidade. A maior parte do tempo eu me dedicava a amamentar, trocar fraldas e decifrar os diferentes choros. Quando minha pequena finalmente dormia, eu me dedicava à leitura e escrita acadêmica. Foi assim por alguns meses, depois esta rotina tornou-se insustentável. Nesse momento, precisei da minha rede de apoio para que eu pudesse produzir. Foi uma caminhada árdua, na qual o apoio de minha família e amigos foi fundamental.

E foi neste contexto que a produção da minha dissertação ocorreu. Em um cenário pandêmico e de mãe de primeira viagem. Sendo assim, neste momento, peço licença para dar minha humilde contribuição.

## 1. INTRODUÇÃO

Nesta dissertação verso sobre um assunto público que constitui um dos principais problemas sociais urbanos do país: a questão habitacional (SILVA; ALVES, 2014; SILVA, 2014). Em minha narrativa, concebo que todo cidadão tem direito ao habitar e este não está restrito a aquisição da casa própria. Ele incorpora o direito à infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade, à educação, à saúde, à segurança e a tudo aquilo que se faz necessário para viver com dignidade e harmonia.

Na lógica capitalista, o habitar consolida-se fortemente como uma propriedade privada, porém é estruturado a partir de um circuito de políticas públicas. No Brasil, as políticas habitacionais, bem como a promoção de programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais, são de responsabilidade dos três entes federativos. Porém, o Governo Federal é o responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de habitação e os governos subnacionais precisam seguir as regras estabelecidas, independente das dificuldades encontradas para sua execução (ARRETCHE, 2002; BORGES, 2013; GONÇALVES, 2009; RIBEIRO, 2013).

Ao longo dos anos, foram formuladas e implementadas políticas públicas habitacionais, porém, até os dias atuais, elas foram insuficientes para solucionar tal problema. Em 2009, como uma medida anticíclica para minimizar a crise financeira, foi lançado o PMCMV. Este Programa tinha o intuito de reduzir o déficit habitacional e promover habitação para a população de baixa renda, por meio de incentivos à produção e a compra de novas unidades habitacionais (AMORE; 2015, LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013; MOREIRA; EUCLYDES; MARTINS, 2019).

O PMCMV é a maior política habitacional da história brasileira. No período de 2009 a 2020, o Programa contratou 6.075.704 milhões de unidades habitacionais e entregou 5.162.407 milhões dessas unidades para famílias em todo o território nacional (BRASIL, 2020).

Apesar de sua relevância, a lógica do Programa fortalece a segregação residencial. O PMCMV beneficia a exploração do solo urbano como mercadoria, contrastando com o objetivo de combater o déficit habitacional (ROLNIK, 2015). Os agentes sociais distribuem as moradias no espaço urbano de modo que a população de menor renda fique em regiões periféricas e com acesso desigual aos equipamentos urbanos e infraestrutura. Consequentemente, o território é construído em uma relação dialética e contraditória com o interesse do capital. Estas ações resultam na consolidação de uma sociedade desigual, restando à população excluída organizar-

se para conseguir melhorias em suas condições de existência (CORRÊA, 1989; GONÇALVES, 2009; ROLNIK, 2015; SAQUET; FLÁVIO, 2015).

Esta compreensão pressupõe a necessidade de ruptura com a cultura da diferenciação social e da segregação que se instaura nas cidades brasileiras e impõe o habitar sob uma forma corrompida. Visando a iluminar esta problemática, realizo uma leitura sobre o processo de segregação residencial constituído pela implementação do PMCMV, no município de Campo Mourão - PR. Devido, historicamente, ao déficit habitacional brasileiro concentrar-se entre as famílias que recebem até três salários mínimos (AMORE, 2015), opto por pesquisar as unidades habitacionais contratadas na faixa 1 do Programa.

O município de Campo Mourão está localizado no Centro-Oeste paranaense, a 477 km de Curitiba (PORTAL DO CIDADÃO, 2021), com uma população estimada de 96.102 habitantes, em 2021 (IBGE, 2021). Conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Regional (2021), este município contratou unidades habitacionais pelo PMCMV, desde seu lançamento até sua extinção. As unidades do faixa 1 foram construídas no conjunto habitacional Moradias Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini.

Diante do exposto, problematizo: como a implementação do PMCMV, no conjunto habitacional Moradias Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini, em Campo Mourão-PR, instaurou um processo de segregação residencial? E construo como objetivo geral: **construir uma inteligibilidade sobre a implementação do PMCMV, no conjunto habitacional Moradias Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini, em Campo Mourão - PR, e o processo de segregação residencial nessa cidade, desde sua inauguração até os dias atuais.** Para atingir o objetivo geral proposto estabeleço os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os agentes sociais relevantes para a implementação do PMCMV no conjunto habitacional Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini, em Campo Mourão- PR;
- b) Mobilizar as narrativas sobre como o PMCMV foi implementado no conjunto habitacional Moradias Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini, em Campo Mourão- PR;
- c) Coproduzir histórias sobre como o poder público amparou o processo de implementação do PMCMV no conjunto habitacional Moradias Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini, em Campo Mourão- PR, quanto à localização, à infraestrutura e aos equipamentos urbanos.

- d) Construir uma narrativa sobre segregação residencial destacando os aspectos quanto à localização, à infraestrutura e aos equipamentos urbanos disponíveis atualmente no conjunto habitacional Moradias Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini, em Campo Mourão- PR.

Cocriar como o processo de implementação do PMCMV estabeleceu um processo de segregação residencial na cidade de Campo Mourão, no Paraná, apresenta contribuições no âmbito empírico e teórico. Empiricamente, a realização da presente pesquisa permite narrar sobre o dinamismo do espaço urbano mourãoense, bem como sobre os alcances do Programa, em nível local, considerando se ele atingiu o objetivo da Política Nacional de Habitação de universalizar o acesso à moradia digna para todo o cidadão do país (GONÇALVES, 2009) e, desta forma, se ele auxiliou no desenvolvimento social do país. Outro ponto relevante é que os resultados deste estudo podem contribuir para a criação e aplicação de políticas públicas que visem a amenizar as desigualdades sociais que se manifestam no espaço urbano.

No âmbito teórico, o estudo contribui com a construção de uma inteligibilidade de parte da realidade política brasileira no que se refere à implementação de um programa habitacional a partir das lentes da Administração Pública e da Geografia. Para os Estudos Organizacionais, contribui ao refletir a respeito da construção do espaço urbano e do território pelos agentes sociais, pois, esta construção interfere diretamente na vida dos cidadãos que possuem menor poder econômico e político.

Para a construção desta pesquisa utilizo a vertente epistemológica do construcionismo social. Nesta perspectiva, considero que a realidade é socialmente construída, por isso, preciso dialogar, em profundidade, com a literatura, os registros e as pessoas, sobre o habitar e suas formas de se manifestar no espaço urbano. Escrevo em primeira pessoa, mesclando entre o singular e o plural. Em alguns momentos na primeira pessoa do singular, pois contextualizo e problematizo as discussões aqui propostas. Em outros, na primeira pessoa do plural para reforçar o sentido de se tratar de uma voz coletiva, pois não nego os aspectos da subjetividade humana e projeto as vozes dos diversos agentes sociais inseridos no campo-tema e suas narrativas.

O aporte teórico que sustenta o corpo desta dissertação estrutura-se da seguinte forma: na primeira parte, apresento a vertente epistemológica pós-moderna do construcionismo social, os procedimentos metodológicos e como ocorreu a construção do campo-tema e das histórias por mim acessadas. No segundo momento, debato sobre o habitar sob a ótica do comum, enquanto direito à vida e a construção de um espaço urbano mais igualitário. Na sequência, verso a respeito das políticas públicas, suas bases conceituais, o ciclo de políticas públicas, com

foco no processo de implementação, o federalismo, a descentralização e as relações intergovernamentais. A quarta parte versa sobre a política habitacional brasileira, enfatizando o Programa Minha Casa Minha Vida: a contextualização de seu surgimento, seu lançamento, as fases 1, 2 e 3, sua extinção e seus aspectos positivos e negativos. Na quinta parte, debato sobre o espaço urbano, o território e os agentes sociais. Por fim, verso sobre a segregação, com ênfase na segregação residencial.

Neste sentido, o aporte teórico que construo sustenta a problemática do direito ao habitar e faz a habitação emergir como um problema público e social, além de dialogar e fortalecer as narrativas sobre o processo de implementação da política habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), permitindo iluminar a narrativa que me propus construir de forma alinhada com as escolhas epistemológica e metodológica.

Ao estruturar este trabalho, traço um caminho por meio do qual a história que proponho contar construa uma inteligibilidade para o leitor. Assim, busco narrar minha história dando voz aos agentes sociais pertencentes ao campo-tema e permitir que o leitor compreenda a realidade na qual me insiro a partir de possibilidades de pensar, de ouvir e de ver com base nas narrativas acessadas.

## 2. CAMINHO EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO

O caminho por mim percorrido na intenção de problematizar o campo-tema desta dissertação, bem como, direcionar todo o aporte teórico e os procedimentos metodológicos que nortearam a pesquisa, embasou-se em uma epistemologia consistente: o construcionismo social.

Com base nessa opção teórico-metodológica, construo essa narrativa a partir das histórias e experiências dos diversos agentes sociais envolvidos no processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, nos conjuntos Moradias Avelino Piacentini e residencial Fortunato Perdoncini, localizados no município de Campo Mourão - PR. Conto e reconto essas histórias no intuito de compreender como o papel desses agentes sociais estabeleceu uma segregação residencial neste município. A seguir debato sobre os aspectos centrais relevantes desta vertente epistemológica.

### 2.1 O DISCURSO CONSTRUCIONISTA SOCIAL

Para a realização desta pesquisa utilizo a vertente epistemológica do construcionismo social. Trata-se de uma vertente pós-moderna que tem se ampliado e ganhado força devido ao foco estar no processo relacional (CARDOSO, 2017; MOSCHETA, 2014). Assim como Corradi-Webster (2014), denomino de discurso construcionista social, não teoria construcionista social. Esta denominação deve-se ao fato da palavra teoria trazer consigo a ideia de algo que representa a realidade, porém a proposta construcionista compreende que as teorias são legitimadas a partir de um contexto histórico e cultural.

O construcionismo social é um movimento crítico que desafia a abordagem moderna (modo tradicional) de fazer ciência. A pesquisa tradicional produz conhecimento, fatos e evidências sobre o mundo *como ele é*, crendo que o conhecimento é o retrato objetivo da vida *como ela é*, e que o autor é apenas um observador (MCNAMEE, 2014; MOSCHETA, 2014). Por outro lado, o discurso construcionista social não produz verdades incontestáveis em busca de uma verdade universal. Ele propõe uma nova inteligibilidade em ciência, possuindo fundamentos não essencialistas e não universalizantes (CARDOSO, 2017; MOSCHETA, 2014, SPINK, 2013).

O posicionamento como pesquisador construcionista social implica abdicar da visão representacionista do conhecimento, que pressupõe a concepção de mente como espelho da natureza. Adota-se a concepção de que o conhecimento não é uma coisa que as pessoas possuem em suas cabeças, mas algo que constroem juntas (SPINK, 2013). Ressalto que abandonar a abordagem moderna não seria algo nem construcionista, nem prudente. Ao rejeitar o empirismo

de uma maneira totalizante estaríamos rejeitando um enquadre discursivo a favor de outro, o que seria próximo a dizer que o construcionismo é a nova verdade. E essa é uma afirmação que nenhum construcionista gostaria de fazer (MCNAMEE, 2014).

De acordo com Mcnamee (2014), diante do pesquisador existem mundos de pesquisa. Um mundo de pesquisa sustenta e mantém uma abordagem específica para a pesquisa baseada em suposições de cunho ontológico, epistemológico e metodológico. O que é aceitável em cada um desses mundos é sustentado pelas partes interessadas. A autora propõe três diferentes mundos de pesquisa: o diagnóstico (quantitativo), o interpretativo (qualitativo) e o relacional (orientado para o processo) conforme apresentado no quadro 1.

Esses mundos de pesquisa são produtos de uma negociação histórica e comunitariamente situada, em outras palavras, *cada um deles é construído* (MCNAMEE, 2014). A ideia básica do construcionismo social é ao mesmo tempo simples e profunda: nós construímos o mundo, ou seja, a realidade é socialmente construída. Assim, o construcionismo social é um modo de construir um entendimento sobre o mundo e sobre as pessoas (CORRADI-WEBSTER, 2014; GERGEN; GERGEN, 2010; SPINK, 2013).

**Quadro 1: Mundo de pesquisa**

<b>MÉTODO CIENTÍFICO</b> Quantitativo tradicional diagnóstico prática baseada em evidência	<b>ENTENDAMOS</b> Qualitativo tradicional interpretativo	<b>TRANSFORMEMOS</b> <b>JUNTOS</b> Construcionista relacional
Provar	Entender	Mudar
Observar	Descrever/ interpretar	Cocriar
Pesquisador/sujeito	Pesquisador/participantes	Copesquisadores
Verdadeiro ou falso	Sentidos situados	Produzir novas sentidos
Verdade passível de descoberta e mecanismos de causa e efeito	Conhecimento contextualizado e múltiplas realidades	Produzir novas realidades
Estatisticamente válido	Autêntico para os participantes	Localmente útil/generativo
Generalizável e replicável	Possivelmente transferível	Local e histórico, coevolução
Descobrir a verdade	Expandir Insight	Gerar possibilidades

Fonte: Mcnamee (2014, p.109) / \* Produzir novas sentidos (sic)

As ideias construcionistas convidam a uma abertura para múltiplas formas de denominar e avaliar. As investigações preocupam-se com a explicação dos processos por meio do qual as pessoas descrevem, explicam e dão conta do mundo em que vivem (GERGEN; GERGEN, 2010; SPINK, 2013). O processo de pesquisa não é uma investigação para descobrir a verdade ou um processo de achar o real, ele é uma tentativa de entrecruzar, ampliar e confrontar os saberes (SPINK, 2003). O pesquisador construcionista social considera que suas investigações ajudarão a construir o objeto de pesquisa de determinada maneira (CORRADI-WEBSTER, 2014).

O construcionismo social está interessado em identificar os processos pelos quais as pessoas descrevem, explicam e/ou compreendem o mundo em que vivem, incluindo elas próprias. Nesse sentido, o foco de estudos passa das estruturas sociais e mentais para a compreensão das ações e práticas sociais e, sobretudo, dos sistemas de significação que dão sentido ao mundo (SPINK, 2013, p. 40).

Segundo McNamee (2014), para articular mais profundamente a diferença de uma filosofia construcionista social, é útil compreender três mudanças significativas entre um mundo de pesquisa moderno (quantitativo/qualitativo) e um mundo de pesquisa construcionista: 1- mudança de uma racionalidade individual para uma racionalidade compartilhada; 2- passagem do método empírico à construção social; 3- visão diferente de linguagem.

Conforme Guanaes-Lorenzi (2014, p. 90) o construcionismo social organiza-se “em torno de pressupostos básicos, que afirmam a centralidade da linguagem, do relacionamento humano e dos processos sociais, históricos e culturais na construção do conhecimento que temos do mundo e de nós mesmos.” Estes pressupostos sustentam a tese de que a linguagem constrói mundos sociais.

Para o construcionista social a linguagem não representa a realidade, mas constrói a realidade, pois o que fazemos juntos produz os mundos sociais (MCNAMEE, 2014). Assim, a construção social não é de autoria de um único indivíduo ou grupo, nem exclusiva e unificada. Ao nos comunicarmos uns com os outros por meio de nossas relações sociais, construímos o mundo no qual vivemos. Por isso, essa vertente enfatiza a linguagem como criação de realidades, de sentidos (CARDOSO, 2017; GERGEN; GERGEN, 2010).

O construcionismo social é um discurso em movimento, em permanente construção (GUANAES-LORENZI, 2014). A pesquisa realizada por meio da construção social de realidades considera as diferentes narrativas (linguagem), a partir de diferentes vozes e

registros, que contam as específicas e pequenas histórias e a partir destas constroem a história principal que responde ao problema de pesquisa proposto (BORGES, 2013).

Consideram-se narrativas textos em forma de histórias reais e de ficção, textos históricos, documentos, textos científicos, peças de teatro, músicas, filmes, entre outros, construídos por meio da elaboração de sentidos inscritos nas próprias histórias, memórias, intenções, identidades pessoais e padrões culturais. Porém, nem todos os documentos são considerados narrativas, uma portaria por exemplo é um texto prescritivo sem um discurso marcado pela temporalidade, por eventos críticos e pela presença de trama, não podendo ser considerada uma narrativa (BORGES, 2013).

Desta forma, o construcionista tende a favorecer formas de diálogo a partir das quais possam emergir novas realidades e novos valores visando a criar relações por meio das quais possa-se construir o futuro de maneira colaborativa (GERGEN; GERGEN, 2010). O pesquisador precisa buscar meios de narrar e veicular os estudos que incluem e apoiam os debates e não os que excluem e afastam os debatedores, possibilitando, desta forma, que a conversação flua ao invés de finalizar a discussão de forma precoce (SPINK, 2003; SPINK, 2013).

Na perspectiva construcionista social, o pesquisador não precisa decidir qual tradição, conjunto de valores, religião, ideologia política ou ética é transcendentalmente verdadeira ou correta, pois tudo pode ser válido para um determinado grupo de pessoas. Desta forma, tudo o que considerarmos real é resultante de uma construção social, nada é real a menos que as pessoas concordem que tal coisa seja real. No entanto, destaco que os construcionistas sociais não dizem que “não existe nada” ou “não há realidade”, mas consideram que quando as pessoas definem o que é realidade falam a partir de uma construção cultural (GERGEN; GERGEN, 2010).

As principais contestações sobre o construcionismo social, de acordo com Spink (2013), tem como alvo o relativismo e o reducionismo linguístico. Quanto ao relativismo, a crítica é considerar toda crença sobre um determinado tópico ser igualmente aceitável. No entanto, o construcionismo não é sinônimo de relativismo, ele é um convite a examinar as convenções sociais e entendê-las como regras socialmente construídas e historicamente localizadas. Ao considerar o processo histórico e cultural possibilita-se construir práticas potentes no campo de atuação (CARDOSO, 2017; SPINK, 2013).

Afirmar que nossas proposições sobre o mundo são contextuais e que verdades são construídas não reflete uma falta de preferência por certos modos de vida ou uma incapacidade de se posicionar. Como coloca Ibáñez (2001), um relativista não afirmaria que toda posição é tão boa como qualquer outra. O

que ele propõe é que qualquer posição é equivalente com relação a sua fundamentação última, que é nula para todas (VILELA E SOUZA, 2014, p. 67).

Quanto ao reducionismo linguístico, critica-se que todos os fenômenos se reduzem à linguagem. Porém, cabe destacar que embora nesta vertente, a partir do processo de construção linguístico-conceitual, algo adquire o estatuto de objeto, isso significa apenas que o construcionismo reconhece a centralidade da linguagem nos processos de objetivação que constituem a base da sociedade de humanos (SPINK, 2013).

Para pesquisadores construcionistas a pesquisa não é uma questão dicotômica. No entanto, isso não significa sugerir que qualquer coisa passa. Existem normas e realidades colaborativas construídas dentro de comunidades. Identificar essas realidades localmente criadas como ordens morais nos auxilia a reconhecer os modos pelos quais normas e expectativas mantêm uma comunidade discursiva unida (MCNAMEE, 2014). Após debater sobre aspectos centrais relevantes desta vertente epistemológica, trato sobre os procedimentos metodológicos que utilizo em minha pesquisa.

## 2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em consonância com o discurso construcionista social, considero não existir uma verdade absoluta, pois os métodos de pesquisa refletem hipóteses e valores de uma determinada comunidade (GERGEN; GERGEN, 2010). A produção do conhecimento no construcionismo social, alinha-se à vertente da pesquisa edificante, ou seja, da hermenêutica.

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa. A metodologia qualitativa, na vertente da pesquisa edificante, alinha-se a uma postura epistemológica específica e desloca a dicotomia entre quantidade e qualidade para a dicotomia entre realismo e construcionismo (SPINK, 2013). A partir do posicionamento do pesquisador neste debate entre realismo e construcionismo, ele pode utilizar as ferramentas metodológicas que forem mais adequadas, conforme o contexto no qual se relaciona, pois o método nada mais é do que a descrição do *como, onde e o que* será realizado. Dessa maneira, não há métodos bons ou ruins para realizar a pesquisa (SPINK, 2013; SPINK, 2003).

Assim, cabe ao pesquisador compreender que o conhecimento é algo que se constrói em conjunto e buscar meios de narrar e favorecer os diálogos para que possam emergir novas realidades e novos valores, visando a criar relações que permitam construir o futuro de maneira

colaborativa. Em consonância com esse pensamento, discorro sobre como ocorreu a construção do campo-tema e das histórias desta dissertação.

### 2.2.1 A construção do campo-tema e das histórias a partir das diferentes vozes e registros

Para a construção do campo-tema, compreendo-o não como um lugar específico no qual o pesquisador realiza seus estudos, pois quando estamos no tema de estudo - ao conversar, relatar ou buscar mais detalhes sobre este - estamos e formamos parte do campo, mesmo não estando fisicamente nele (SPINK, 2003).

O campo é um processo contínuo e multitemático, no qual as pessoas e os eventos entram e saem dos lugares, transformando-se em versões e produtos que também são feitos por pessoas e utilizados por pessoas em diálogos que podem ser lentos e distantes, mas mesmo assim acontecem (SPINK, 2003, p. 24).

Assim, minha inserção no campo-tema para a construção desta pesquisa, iniciou-se ao acessar a literatura sobre cidades e políticas públicas na disciplina de “A cidade no processo de políticas públicas”, no primeiro semestre de 2020. Neste momento, tive o primeiro contato com a literatura sobre a política habitacional do PMCMV e seus reflexos na sociedade brasileira.

Após a finalização dos créditos, acordei com meu orientador em pesquisar o PMCMV, escolhendo minha cidade, Campo Mourão, como local para a pesquisa. Campo Mourão localiza-se no Centro-Oeste paranaense, a 477 km de Curitiba (PORTAL DO CIDADÃO, 2021), sendo polo regional da Mesorregião Centro Ocidental Paranaense, composta por 25 municípios (MORIGI; BOVO, 2016). Possuía uma população de 87.194 habitantes, em 2010, e uma população estimada de 96.102 habitantes em 2021 (IBGE, 2010; IBGE, 2021).

A partir de então, aprofundei-me no tema durante a construção da dissertação. Considerando que o déficit habitacional brasileiro se concentra, historicamente, entre as famílias com renda de até três salários mínimos (AMORE, 2015) e que o PMCMV foi desenhado no intuito de reduzir esse déficit, opto por estudar as unidades habitacionais contratadas na faixa 1 do Programa. Meu intuito é narrar sobre o processo de segregação residencial em Campo Mourão a partir da implementação desta política pública. Os empreendimentos contratados, destinados à faixa 1, segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Regional (2021), foram os conjuntos Moradias Avelino Piacentini e Residencial Fortunato Perdoncini.

Para atingir os objetivos por mim propostos, opto por desenvolver a pesquisa a partir dos diferentes registros e vozes polifônicas, ou seja, diferentes histórias, os quais foram

acessados por meio de documentos, bem como, pela realização de entrevistas semiestruturadas. Desta forma, em um primeiro momento, utilizei a análise documental para acessar ao campo-tema por meio de textos narrativos, como legislações, livros, artigos, dissertações, teses, sites oficiais, entre outros conectados ao tema.

**Quadro 2: Fontes dos registros secundários**

<b>Fontes de registro secundários</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Artigos científicos</b>	45
<b>Artigos e/ ou matérias publicadas em meio eletrônico</b>	22
<b>Capítulos de livro</b>	14
<b>Dissertações</b>	11
<b>Estudo técnico (IBGE)</b>	2
<b>Leis e decretos</b>	5
<b>Livros</b>	23
<b>Relatórios governamentais</b>	6
<b>Teses</b>	6
<b>Trabalhos apresentados em eventos</b>	6

Fonte: elaborado pela autora

Em um segundo momento, realizei entrevistas semiestruturadas. Conforme Triviños (1987), essas entrevistas valorizam a presença do pesquisador e oferecem perspectivas para que o entrevistado alcance a espontaneidade e a liberdade necessárias, enriquecendo assim o estudo. Ao utilizar a entrevista semiestruturada, parte-se de questionamentos básicos produzidos pela imersão no campo-tema, o que envolve a mobilização teórica que sustenta e contextualiza a ação do pesquisador, e conforme cada entrevistado responde as questões previamente elaboradas, novas questões podem emergir, permitindo que o entrevistado siga de forma espontânea sua linha de pensamento e suas experiências dentro do foco principal apontado e participe da elaboração do conteúdo da pesquisa. Nos apêndices A, B e C estão as questões norteadoras das entrevistas.

Nesse sentido, visando a construir uma inteligibilidade com os sujeitos de pesquisa, foram realizadas entrevistas junto à Secretaria de Planejamento do município de Campo Mourão, à construtora responsável por realizar ambos os empreendimentos e os moradores alocados nos conjuntos estudados. Destaco que no projeto inicial de qualificação, propus auferir também a narrativa do representante da Caixa Econômica Federal (CEF). No entanto, não foi possível a realização desta entrevista, visto que passados mais de dez (10) meses de tentativas sem sucesso, a entrevista não foi disponibilizada.

Junto ao ex-secretário de planejamento do município realizei 2 (duas) entrevistas. A primeira ocorreu em 10 de setembro de 2021 e a segunda em 13 de dezembro de 2021. Ambas foram realizadas de modo remoto, pelo google *meet* e pelo zoom, com duração de aproximadamente 1 (uma) hora cada. A primeira entrevista foi gravada. A segunda, devido a problemas técnicos, foi registrada por caderno de anotações. Ambas as entrevistas foram transcritas posteriormente.

As entrevistas realizadas com os representantes da construtora, responsável pela execução dos empreendimentos, ocorreram de modo presencial. No dia 17 de dezembro de 2021, entrevistei o representante da construtora responsável pela implementação do residencial Fortunato Perdoncini. A entrevista teve duração de 14 (catorze) minutos, foi gravada e posteriormente transcrita. O responsável pela implementação do Moradias Avelino Piacentini concedeu a entrevista no dia 21 de dezembro de 2021. A entrevista teve duração de 15 (quinze) minutos, foi gravada e posteriormente transcrita.

Visando a dar sustentação à pesquisa, entrevistei 22 (vinte e dois) moradores dos conjuntos construídos pelo Programa, sendo 11 (onze) do conjunto Moradias Avelino Piacentini e 11 (onze) do residencial Fortunato Perdoncini. Utilizei o conceito de ponto de saturação quando julguei satisfatórias as contribuições dos entrevistados. Embora não tenha citado diretamente todas as entrevistas realizadas com os moradores, todas foram consideradas, pois essas narrativas me auxiliaram na redação da dissertação.

Essas entrevistas ocorreram de modo presencial, entre os dias 08 e 12 de novembro de 2021. Os entrevistados foram selecionados de modo aleatório. As entrevistas foram realizadas no lado externo das residências, em alguns casos no portão, em outros na área externa da moradia. Estas prazerosas conversas foram registradas por meio de gravação e/ou caderno de anotações (conforme autorização do entrevistado) e posteriormente transcritas. A duração das entrevistas com os moradores variou entre 5 (cinco) minutos e 1 (uma) hora. Todas as entrevistas realizadas foram autorizadas por meus interlocutores. Ainda assim, para a construção de minha pesquisa refiro-me a todos eles por nomes fictícios a fim de preservar suas identidades.

**Quadro 3: Entrevistas realizadas e não realizadas**

<b>Agentes sociais Entrevistados</b>	<b>Quantidade de entrevistas</b>	<b>Data de realização</b>	<b>Modo de realização</b>	<b>Modo de obtenção dos dados</b>
--	--------------------------------------	-------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

<b>Ex-secretário de planejamento – representante da prefeitura de Campo Mourão</b>	2	10 de setembro de 2021 e 13 de dezembro de 2021	modo remoto – zoom e google <i>meet</i>	Gravação e caderno de anotações
<b>Representante da construtora que acompanhou a implementação do Moradias Avelino Piacentini</b>	1	21 de dezembro de 2021	Presencial	Gravação
<b>Representante da construtora que acompanhou a implementação do residencial Fortunato Perdoncini</b>	1	17 de dezembro de 2021	Presencial	Gravação
<b>Moradores do Avelino Piacentini – beneficiados pela política pública do PMCMV</b>	Ponto de saturação (11)	Entrevistas realizadas entre os dias 08 e 12 de novembro de 2021	Presencial	Gravação e caderno de anotações
<b>Moradores do Fortunato Perdoncini - beneficiados pela política pública do PMCMV</b>	Ponto de saturação (11)	Entrevistas realizadas nos dias 11 e 12 de novembro de 2021	Presencial	Gravação e caderno de anotações
<b>Agentes sociais não entrevistados</b>	<b>Motivo</b>			
<b>Representante da Caixa Econômica Federal</b>	Não concedeu a entrevista			

Fonte: elaborado pela autora

Realizo a análise dos dados obtidos com base na análise de conteúdo de Bardin. A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análises das comunicações, visando a sua interpretação por meio de procedimentos objetivos e sistêmicos de descrição do conteúdo da mensagem (BARDIN, 1979).

Para realizar a análise de conteúdo, segundo Bardin (1979), há três fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. A pré-análise é a fase de organização, nela o pesquisador deve escolher os documentos que serão submetidos para análise; formular hipóteses, objetivos e indicadores que fundamentarão a interpretação final; e preparar o material. Assim, primeiramente realizei um levantamento direcionado ao meu tema de pesquisa e posteriormente selecionei os documentos que seriam submetidos para a análise. Quanto as perguntas e objetivos da pesquisa, em consonância com meu posicionamento construcionista social, parti do pressuposto de que estes são influenciados pelo contexto discursivo e que minha investigação auxiliaria a construir o objeto de determinada maneira (CORRADI-WEBSTER, 2014).

A segunda fase consiste na exploração do material. Nela, o pesquisador deve submeter o corpus (conjunto de documentos escolhidos na pré-análise) aos procedimentos analíticos. Assim, os dados brutos serão codificados e transformados em unidades que permitam ao analista esclarecer as características pertinentes do conteúdo (BARDIN, 1979). Nesse segundo momento, baseada em meus objetivos, utilizei os conceitos teóricos já existentes de ciclo de políticas públicas; comum; espaço urbano; federalismo e relações intergovernamentais; implementação de políticas públicas, segregação e a partir destes, criei grupos para a análise (construção de inteligibilidade) conforme apresentado no quadro a seguir:

**Quadro 4: Grupos de análise**

<b>Conceito</b>	<b>Grupo</b>	<b>Descrição</b>
<b>Ciclo de política pública</b>	Ciclo do PMCMV	Narrar o ciclo do PMCMV em um cenário nacional e local, enfatizando a implementação do Programa no município de Campo Mourão.
<b>Comum</b>	Habitação como não mercadoria	Narrar quais as ações por parte do governo federal e local para que a habitação incorporasse o direito à infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade, à educação, à saúde, à segurança e a tudo aquilo que se faz necessário para uma vida digna e harmônica.

<b>Espaço urbano</b>	Agentes sociais	Identificar quais foram os agentes sociais envolvidos na implementação do PMCMV, faixa 1, no município de Campo Mourão – PR e qual o papel deles nesse processo.
<b>Federalismo e relações intergovernamentais</b>	Protagonismo do poder local	Narrar o papel desempenhado pelo poder local quanto a implementação do PMCMV.
	Transversalidade entre as políticas públicas	Narrar como a implementação do PMCMV, em Campo Mourão, pensou a transversalidade entre a habitação e as políticas públicas de mobilidade, educação, saúde e segurança.
<b>Segregação</b>	Infraestrutura	Narrar a presença de energia elétrica, água potável, asfalto, calçadas, meio fio, esgoto e bueiros desde a construção dos conjuntos Avelino Piacentini e Fortunato Perdoncini até os dias atuais.
	Serviços e equipamentos urbanos	Narrar a presença e o acesso à UBS, CMEI, escolas, transporte coletivo, mercado, banco, farmácia e opções de lazer nos conjuntos Avelino Piacentini e Fortunato Perdoncini desde a construção até os dias atuais.
	Localização do empreendimento	Narrar os motivos para a escolha da localização dos conjuntos Avelino Piacentini e Fortunato Perdoncini.

Fonte: elaborado pela autora

A terceira fase da análise de conteúdo, de acordo com Bardin (1979), consiste no tratamento dos resultados obtidos: inferência e interpretação. Para Bardin (1979, p. 133) a inferência é um tipo de interpretação controlada, ela “pode reenviar ou apoiar-se nos elementos

constitutivos do mecanismo clássico da comunicação: por um lado, a mensagem (significação e código) e o seu suporte ou canal; por outro, o emissor e o receptor”. A interpretação consiste em utilizar os resultados de análise com fins teóricos ou pragmáticos, bem como, de orientações para uma nova análise.

Por fim, realizei a produção de uma narrativa a partir das histórias que mobilizei de cada sujeito de pesquisa. Por meio das transcrições das entrevistas pude acessar nas narrativas as categorias de análise, previamente elaboradas para a construção desta inteligibilidade, e realizar uma reflexão entre elas e os demais registros primários obtidos e em consonância com os estudos pontuados no aporte teórico. Apresento a história que construí nas seções subsequentes desta dissertação.

### 3. O COMUM E O HABITAR

Início o debate acerca do habitar, resgatando o preceito teórico do comum, uma zona de passagem que existe em um plano diferente em relação ao público e ao privado (DARDOT; LAVAL, 2017; HARDT; NEGRI, 2016). Utilizo a teoria sobre o comum para me sustentar de forma complementar ao construir a grande narrativa a partir das pequenas histórias contadas pelos agentes sociais que pude interagir.

Conforme Hardt e Negri (2016), embora seja tentador pensar a relação entre público, privado e comum como triangular, o último é autônomo aos outros dois.

Pelo termo “comum”, referimo-nos, em primeiro lugar, à riqueza comum do mundo material — o ar, a água, os frutos da terra e todas as dádivas da natureza —, o que nos textos políticos europeus clássicos em geral é considerado herança da humanidade como um todo, a ser compartilhada por todos. Mais ainda, também consideramos fazerem parte do comum os resultados da produção social que são necessários para a interação social e para mais produção, como os conhecimentos, as imagens, os códigos, a informação, os afetos e assim por diante. Esse conceito do comum não coloca a humanidade separada da natureza, seja como sua exploradora ou sua guardiã; centra-se, antes, nas práticas de interação, cuidado e coabitação num mundo comum, promovendo as formas benéficas do comum e limitando as prejudiciais (HARDT; NEGRI, p. 8, 2016).

O comum provém de uma atividade de “pôr em comum” que produz direito, mas exclui a possibilidade de propriedade sobre ele. O comum não é um bem, não é algo que se possa adquirir e dispor da maneira em que se queira, ele define uma norma de inapropriabilidade, ou seja, aquilo que ninguém deve se apropriar, pois deve ser reservado ao uso comum (DARDOT; LAVAL, 2017). No entanto, de maneira oposta, o sistema capitalista corrompe o comum pelo domínio da propriedade e pelo controle por meio do público e do privado.

Paradoxalmente, foi o neoliberalismo que mostrou ser inútil esperar que o Estado “volte a encaixar” a economia capitalista no direito republicano, na justiça social e na democracia liberal e impôs a virada do pensamento político para o comum. Assim, a reivindicação do comum iniciou-se pelas lutas sociais e culturais contra a ordem capitalista e o Estado empresarial (DARDOT; LAVAL, 2017).

No entanto, a ideia de um destino comum da humanidade ainda não conseguiu se impor e vivemos a tragédia do não comum, das formas corrompidas do comum. Essa tragédia ocorre devido a humanidade ser dominada por grupos econômicos, classes sociais e castas políticas que não aceitam abdicar nenhum de seus poderes e privilégios, visando a prolongar o exercício da dominação por meio da manutenção da guerra econômica, do medo dos estrangeiros e da chantagem do desemprego (DARDOT; LAVAL, 2017).

Há três instituições importantes na sociedade capitalista que dão acesso ao comum, mas ao mesmo tempo o restringem, distorcem e deformam: a nação, a corporação e a família. Devido aos hábitos, rotinas, mentalidade e outras práticas capilarizadas da vida cotidiana, as pessoas acostumaram-se as formas corrompidas do comum, como a segregação (HARDT; NEGRI, 2016).

Em minha narrativa, concebo que o habitar remete à esfera do comum, não restringindo-se a casa, mas incorporando o direito à infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade, à educação, à saúde, à segurança e a tudo aquilo que se faz necessário para viver com dignidade e harmonia. No entanto, na lógica capitalista, o habitar consolida-se fortemente (não exclusivamente) como uma propriedade privada.

A habitação é considerada no Brasil como um problema público e social, e o direito à moradia é constitucionalmente reconhecido (GONÇALVES, 2009; SILVA; ALVES, 2014; SILVA, 2014). No entanto, embora existam políticas públicas que objetivam reduzir o déficit habitacional, como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o processo de financeirização da moradia e do solo urbano mostra-se perverso e resulta na consolidação de uma sociedade desigual, na qual a maior parte da população não tem atendida a necessidade básica da habitação, e a falta de oferta de moradia acessível tornou-se um dos principais problemas sociais do nosso país, em um contexto de urbanização acelerada e sem planejamento (ROLNIK, 2015).

Atualmente, a lógica das políticas voltadas à habitação fortalece a segregação, forma corrompida do comum. Os programas habitacionais beneficiam a exploração do solo urbano como mercadoria, disponível para quem possui recursos financeiros, contrastando com as políticas de combate ao déficit habitacional e a necessidade de infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços urbanos acessíveis à população de menor renda (PIRES, 2021).

Essa lógica faz parte da reprodução das subjetividades capitalistas que visa a determinar o papel de cada sujeito na sociedade, por meio de códigos socioculturais, desafiando a capacidade do poder público em encontrar soluções que consigam contrabalancear a falta de condições de vida para a população e romper com esses padrões já existentes (GUATTARI; ROLNIK, 1996; HARDT; NEGRI, 2016; PIRES, 2021; ROLNIK, 2018).

Ao buscar a compreensão do direito ao habitar, entendido aqui como o direito à uma vida digna e harmônica, salta aos olhos a necessidade de ruptura com a cultura da segregação que se instala nas cidades brasileiras. Na lógica capitalista, o habitar é fomentado e estruturado a partir de um circuito de políticas públicas. Dessa forma, no próximo capítulo, debato as bases conceituais da área de políticas públicas no Brasil.

## 4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Nesta dissertação, ilumino a implementação da política pública do PMCMV no Moradias Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini, localizados em Campo Mourão – PR. Realizo esta leitura considerando políticas públicas na perspectiva estadocêntrica, como sendo as ações e omissões conduzidas pelo Governo, ambas em nível estratégico, tático e operacional.

As políticas públicas fomentam e estruturam o habitar. Por isso, neste capítulo, sistematizo as bases conceituais da área de políticas públicas visando a uma melhor compreensão das mesmas.

### 4.1.POLÍTICA PÚBLICA: BASES CONCEITUAIS

Antes de iniciar a discussão teórica sobre o campo de políticas públicas, discorro sobre a origem e a ontologia desta, pois, de acordo com Souza (2006), entender estes elementos é importante para melhor compreender seus desdobramentos, trajetória e perspectivas. Segundo a autora, a política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, tem origem nos Estados Unidos da América (EUA), rompendo com a tradição de pesquisas e estudos europeus que focavam na análise sobre o Estado. Assim, é nos Estados Unidos que a área constitui-se enfatizando em seus estudos as ações dos governos. Destaco que Estado não é sinônimo de governo. O governo é uma das mais importantes instituições do Estado, tendo como função guiá-lo por meio das políticas governamentais (MELO; SANTOS, 2020; SOUZA, 2006).

O pressuposto analítico que conduziu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é possível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. A disciplina nasce como subárea da ciência política e sua trajetória abre um novo caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público, visando a entender como e porque os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006).

O campo de políticas públicas contou com quatro “pais” fundadores: Harold Dwight Laswell, Hebert Simon, Charles Lindblom e David Easton que contribuíram para a consolidação da área. Na década de 1930, Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como uma maneira de conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como uma forma de

estabelecer diálogo entre governo, grupos de interesse e cientistas sociais. Duas décadas mais tarde, Simon (1957) introduziu o conceito de *policy makers* argumentando que a racionalidade dos tomadores de decisões públicos é limitada, mas poderia ser maximizada pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que possam enquadrar o comportamento dos atores e o modelo na direção dos resultados desejados (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SILVA, 2017; SOUZA, 2006).

Posteriormente Lindblom (1959; 1979) tece críticas aos trabalhos de Laswel e Simon pela ênfase no racionalismo e propõe a incorporação de outras variáveis para a formulação e a análise de políticas públicas, chamando a atenção para as relações de poder e os constrangimentos ao processo decisório, argumentando a necessidade de incorporar elementos como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. O quarto “pai” fundador, Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SILVA, 2017; SOUZA, 2006).

No Brasil, a instituição de um campo de políticas públicas ocorreu nos anos de 1990, entretanto, os estudos sobre esta temática, em nosso país, tiveram início na década de 1930 (FARAH, 2016). Mas foi a partir dos anos 2000 que os estudos voltados para esta área ganharam espaço e importância, apresentando um *boom* nos cursos de políticas públicas, áreas correlatas e na produção de teses e dissertações (FARAH, 2016, FARIA, 2012; FREY, 2000; TREVISAN; BELLEN, 2008).

A disciplina de políticas públicas, no Brasil, está inserida no Campo de Públicas, inscrita nos cursos de administração pública, gestão de políticas públicas, gestão pública, gestão social entre outros, que tem como registro a proposta inter, multi e transdisciplinar (MELO E SANTOS, 2020). Dessa forma, ao considerar este campo como holístico, admite-se que ele é uma área de diversas disciplinas, teorias e modelos analíticos, o qual abriga a disciplina Políticas Públicas, sendo esta formalmente um ramo da ciência política, mas não se resumindo a esta (SOUZA, 2006). Isso não significa que a disciplina careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que comporta vários olhares, enriquecendo e flexibilizando a área (MELO E SANTOS, 2020; SOUZA, 2006).

Devido ao caráter holístico e a sua complexidade e abrangência, não há uma definição única, nem uma melhor definição de políticas públicas na literatura especializada. (MELO E SANTOS, 2020; SOUZA, 2006). Esta falta de consenso ocorre devido à disparidade de respostas para alguns questionamentos básicos: 1) quais os atores responsáveis por elaborar políticas públicas? 2) considera-se como políticas públicas as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) ou também se considera as diretrizes mais operacionais? 3) políticas públicas

referem-se as ações ou também à omissão ou à negligência? A não homogeneidade de entendimento entre os estudiosos de política pública quanto a estes questionamentos básicos é denominado de nó conceitual. Compreender os nós conceituais é importante, pois eles refletem diferentes concepções teóricas e abordagens metodológicas possíveis para o estudo de políticas públicas (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; SILVA, 2017; SOUZA, 2006).

O primeiro nó conceitual é ocasionado pela disparidade quanto as concepções teóricas de quais são os atores responsáveis por elaborar políticas públicas. Atores são os indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Aqueles que têm a capacidade de influenciar direta ou indiretamente o conteúdo e os resultados da política pública são considerados os atores relevantes em um processo de política pública (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). No que tange o protagonismo dos atores, há duas abordagens: a estatista ou estadocêntrica e a multicêntrica ou policêntrica (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; SILVA, 2017; SOUZA, 2006).

A concepção teórica da abordagem estadista ou estadocêntrica concentra seus esforços analíticos nos atores estatais, por considerar as políticas públicas como fruto da ação governamental. No entanto, esta abordagem não ignora os atores não-estatais, reconhecendo que os diversos participantes da vida pública, como movimentos sociais e grupos de interesse, podem influenciar na formulação de política pública, o que torna essa atividade mais complexa. Entretanto, a participação social é limitada e não inibe a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SILVA, 2017; SOUZA, 2006).

Na perspectiva multicêntrica ou policêntrica, considera-se que a elaboração, implementação e liderança de um processo de política pública pode envolver o protagonismo de esferas provenientes da sociedade civil, tanto nas diretrizes estratégicas, quanto nas operacionais, desde que o problema enfrentado seja de ordem pública. Nesta abordagem, defende-se que as organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais são protagonistas no estabelecimento das políticas públicas juntamente com os atores estatais. Assim, se por um lado o Estado utiliza-se da coerção como um instrumento de política pública, pois tem exclusividade em criar instrumentos legais e usar instrumentos punitivos legítimos para os descumpridores da legislação; por outro lado os atores sociais têm acesso a outros instrumentos de política pública - como informação, campanhas, prêmios, incentivos positivos e prestação de serviços – podendo estabelecer e liderar um processo de

política pública (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; SILVA, 2017; SOUZA, 2006).

As disparidades conceituais no que se refere à quais diretrizes são consideradas políticas públicas ocasionam o segundo nó conceitual. Há posicionamentos teóricos que consideram políticas públicas as macro diretrizes estratégicas. Assim, a política pública é estruturante e os programas, planos e projetos utilizados para operá-la não são considerados políticas públicas individualmente. Outro posicionamento é de que as políticas públicas são tanto as diretrizes de nível estratégico (estruturantes), quanto as diretrizes de nível intermediário e operacional (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

O terceiro nó conceitual é ocasionado pela disparidade da concepção teórica e conceitual, quanto ao que se refere às políticas públicas. Este debate iniciou-se com a afirmação de Dye (1972 apud, SECCHI; COELHO; PIRES, 2019) de que política pública é “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. A partir desta definição, a política pública passa a significar também à omissão ou a negligência. Desta forma, alguns autores e pesquisadores defendem que “não fazer nada” em relação ao problema público também é uma forma de política pública.

[...] o conceito de políticas públicas como decisão também abarca a característica de ser uma ação dinâmica, de caráter propositivo, que pode envolver planejamento, **ao passo que pode se limitar à opção de “não se fazer nada”** (BORGES, 2013, p. 51, grifo nosso).

[política pública 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 (SARAVIA, 2006, p.29, grifo nosso).

Por outro lado, outra vertente de autores e pesquisadores do campo defendem que uma política pública requer a existência de uma diretriz, desta forma ela se refere às ações dos atores responsáveis. Segundo Secchi, Coelho e Pires (2019), uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público que possui dois elementos fundamentais, intencionalidade pública e resposta a um problema público, ou seja, é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. Nessa mesma vertente, Prado e Pavarina (2017) considera que as políticas públicas devem identificar, planejar e solucionar os problemas econômico-sociais envolvendo o Estado e a sociedade.

Para Ribeiro (2013), a política pública tanto pode visar a oferecer soluções aos problemas públicos enfrentados pela sociedade, como, por outro lado, pode ser uma inação do governo que influencia a vida dos cidadãos. Desta forma, as omissões ou negligência dos atores

- tanto estatais quanto não estatais - não devem ser consideradas como políticas públicas, por outro lado as inações sim. A inação ocorre quando há uma passividade dos atores responsáveis quanto a diretriz, ou seja, a orientação para a atividade existe, mas não é realizada (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019)

Segundo Souza (2006), apesar das definições optarem por abordagens diferentes, elas assumem em geral uma perspectiva de que o todo é maior do que a soma das partes e que as ideologias, indivíduos, instituições, interesses e interações devem ser consideradas. Para a autora, “a definição mais conhecida continua sendo a de Laswel, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p.24).

Dentro do campo da política pública foram desenvolvidos alguns modelos explicativos para melhorar a compreensão do “como” e “porque” o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que influenciará na vida dos cidadãos. Um desses modelos é o tipo de política pública, proposto por Theodore J. Lowi. Este cientista político afirmou que “a política pública faz a política”, ou seja, dependendo o tipo de política pública a estruturação dos conflitos, das coalizões e do equilíbrio de poder modificam-se. Desta forma, cada tipo de política encontrará diferentes formas de rejeição e apoio, sendo necessário reconhecer o tipo de política pública que está em curso, pois isso poderá afetar o processo político influenciando as etapas constitutivas, sua aplicação e continuidade. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; SILVA, 2017; SOUZA, 2006).

A tipologia mais conhecida sobre política pública foi desenvolvida pelo próprio Lowi. Ele introduziu ao debate científico a concepção da arena política (*policy arena*) partindo do pressuposto de que as reações e as expectativas das pessoas afetadas por medidas públicas têm um efeito antecipado para o processo político de decisão e implementação, assim este modelo refere-se aos processos de conflito e consenso dentro das diversas arenas políticas (FREY, 2000; SOUZA, 2006). De acordo com Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos: políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; FREY, 2000; SILVA, 2017; SOUZA, 2006).

As **políticas distributivas** caracterizam-se pela distribuição de vantagens gerando impactos mais individuais do que universais ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo e apresentam baixo nível de conflito dos processos políticos (FREY, 2000; GOMES, 2017; SILVA, 2017). Em geral, essas políticas beneficiam um grande número de destinatários e não acarretam custos diretamente perceptíveis para outros grupos (FREY, 2000; SILVA, 2017), pois o benefício é específico e concentrado, porém o custo é difuso na sociedade

e os efeitos benéficos são diluídos tornando os benefícios claros, mas os custos não (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015). Exemplos desse tipo de política pública são subsídios, incentivos ou renúncias fiscais e taxas para certos usuários de serviços públicos (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

As **políticas redistributivas** possuem caráter conflituoso (FREY, 2000), pois deslocam conscientemente recursos financeiros, direitos e outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade, ou seja, impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros atingindo um maior número de pessoas (FREY, 2000, GOMES, 2017; SILVA, 2017). Exemplos desse tipo de política pública são benefícios sociais ao trabalhador, programas de reforma agrária e cotas raciais para universidades (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

As **políticas regulatórias** são o tipo de política mais visível ao público, pois trabalham com portarias, decretos, proibições e ordens envolvendo políticos, burocracia e grupos de interesse. Os efeitos de custos e benefícios dependem da configuração concreta da política, não sendo determináveis de antemão, e os custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual entre os grupos e setores da sociedade, como também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, consenso e coalizão podem se modificar conforme a configuração específica da política (FREY, 2000, GOMES, 2017; SILVA, 2017; SOUZA, 2006). Exemplos desse tipo de política pública são a regulamentação de serviços de utilidade pública, como energia elétrica, regras para operação de mercado financeiros e leis e códigos de ética (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Por fim as **políticas constitutivas** encontram-se na arena dos atores governamentais (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015), são políticas que lidam com a estrutura dos processos e dos conflitos políticos, elas determinam as regras do jogo, ou seja, as condições gerais – competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração da política pública - sob as quais as três políticas citadas anteriormente são negociadas (FREY, 2000, GOMES, 2017; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; SILVA, 2017; SOUZA, 2006). Exemplos desse tipo de política pública são as regras do sistema político-eleitoral, distribuição de competências entre poderes e esferas, regras de participação da sociedade civil em decisões públicas (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

A política pública do PMCMV apresentava características dos quatro formatos apresentados por Lowi. Distributiva ao subsidiar os juros para o financiamento habitacional das classes de menor renda, sem acarretar custos diretamente perceptíveis aos outros grupos; redistributiva ao destinar recursos financeiros para os beneficiários da faixa 1, por meio do

subsídio das habitações; regulatória pela institucionalização de decretos e portarias para regular a utilização dos recursos e descentralização de gestão entre os entes federados; constitutiva, pois a política foi estruturada determinando as faixas de renda beneficiadas, taxas de juro, subsídios e as competências dos entes federativos (SILVA, 2017).

Convém destacar que estes quatro formatos de políticas não são facilmente visualizados e ao serem processados dentro do sistema político geram pontos ou grupos de interesses, que muitas vezes são antagônicos (SILVA, 2017). Sendo assim, compartilho a afirmação de Leonardo (2017) de que a política pública é um fenômeno complexo, que consiste em inúmeras decisões tomadas por diversos atores e estas decisões são igualmente complexas, sendo influenciadas por atores que operam tanto interna quanto externamente ao Estado. Dessa maneira, uma forma de facilitar a compreensão sobre as políticas pública pode ser a utilização de etapas ou fases, por meio do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), este será tratado na próxima seção.

#### 4.2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) também conhecido como processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) é uma abordagem teoricamente relevante por oferecer um panorama simplificado de uma política pública, revelando-se um modelo heurístico interessante para a análise da vida desta (FREY, 2000; GOMES; 2017; MELO; SANTOS, 2020).

Uma contribuição deste modelo é a percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política e a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada uma dessas etapas para que seja possível um maior conhecimento e intervenção sobre o processo político. Por outro lado, há o risco de se imaginar que a política se comporta de forma previsível e tratar a etapa de forma fragmentada, sendo esta uma limitação do modelo (LEONARDO, 2017).

Na literatura, não há entre os autores um consenso sobre o número e a classificação das etapas do ciclo (LEONARDO, 2017; LIMA E MEDEIRO, 2012). As propostas de etapas normalmente são formulação, implementação e controle (avaliação) da política. Entretanto, Frey (2000) e Saravia (2006) consideram que, na América Latina, é pertinente realizar uma subdivisão mais sofisticada. As etapas propostas por Frey (2000) são: percepção e definição de problemas, agenda, elaboração, implementação e avaliação. Argumentando a mesma lógica, Saravia (2006) propõe as etapas de constituição de agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Já para Secchi, Coelho e Pires (2019),

o ciclo de política públicas compreende as seguintes etapas: identificar o problema, formar agenda, formular alternativas, tomar decisões sobre como instituir a política, implementá-la, avaliá-la e extingui-la.

Independentemente da quantidade de fases e das terminologias empregadas para configurar o ciclo de políticas públicas, estas interpretações possuem fins didático-explicativos. O processo e a construção de políticas públicas é algo complexo e não linear, pois as redes de atores e as arenas políticas podem sofrer alterações no decorrer do processo (BORGES, 2013; FREY, 2000; OLIVEIRA, 2020).

Assim, embora o ciclo de políticas públicas seja uma forma de visualizar e interpretar uma política pública em fases ou etapas sequenciais e interdependentes, possibilitando organizar a complexidade do que é uma política pública e facilitando sua análise (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; LEONARDO, 2017; LIMA; D'ASCENZI, 2013; SILVA, 2017), ele não deve ser visto de forma reducionista e linear, seguindo necessariamente uma sequência cronológica, pois o ciclo é formado por uma complexa rede de atores, as fases estão interligadas e cada uma delas envolve disputas, restrições, decisões, desenvolvimentos e resultados (LEONARDO, 2017).

Porém, conforme Frey (2000, p. 229), “o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha o seu caráter enquanto instrumento de análise”. Secchi, Coelho e Pires (2019, p.55-56) destacam que:

O ciclo de políticas públicas, ainda que tenha utilidade heurística, raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam [...] Apesar de todas essas ponderações, o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos.

Sob esta perspectiva, para a construção da presente pesquisa, considero que o ciclo de políticas públicas compreende: agenda, formulação, implementação, monitoramento, avaliação e extinção. A seguir apresento cada uma dessas etapas separadamente.

A **agenda** é o primeiro momento do processo de política pública (BORGES, 2013). Segundo Kingdon (2006, p. 222) a agenda “é uma lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. Ao incluir um fato social na agenda, este passa a adquirir o *status* de problema público, entrando na lista de prioridades do poder público (SARAVIA, 2006). Melo e Santos (2020) argumentam que ao inserir um tema na agenda

os atores sociais e políticos consideram um problema social como relevante e necessitando de uma ação do Estado para resolvê-lo. Deste modo, ao considerar o déficit habitacional como um problema público, este é inserido na agenda e passa a necessitar de uma ação do Estado para ser solucionado.

**Figura 1: Ciclo de políticas públicas**



Fonte: elaborado pela autora

Na etapa de **formulação**, um problema, que agora é um problema público por integrar uma agenda pública, precisa ser compreendido em sua complexidade e delimitado para uma possível solução. Os atores criam alternativas para solucionar o problema e avaliam cada uma delas a partir da averiguação da viabilidade social e econômica, das ideias e visões de mundo dos atores políticos em disputa, das características do governo e de aprendizado adquirido em políticas anteriores (GOMES, 2017; MELO; SANTOS, 2020; SARAIVIA, 2006).

Após esta averiguação, a proposta considerada mais conveniente para solucionar o problema público é selecionada e declarada de forma explícita. A partir deste momento, a política pública é desenhada definindo os objetivos, marco jurídico, administrativo e financeiro (MELO; SANTOS, 2020; SARAIVIA, 2006).

A etapa de **implementação** constitui o planejamento e organização do aparelho administrativo e todos os recursos necessários para executar uma política. Nesta etapa são elaborados os planos, programas e projetos que permitirão executá-la, enquanto a execução é a realização da política por meio de um conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos (SARAIVIA, 2006). Este conceito de execução apresentado por Saravia (2006) é incorporado na literatura como implementação (RIBEIRO, 2013). Esta etapa, por ser o foco deste estudo, será melhor detalhada na próxima seção.

A etapa seguinte é o **acompanhamento ou monitoramento**, que permite examinar como a implementação está sendo realizada e se os objetivos propostos estão sendo atingidos. Também é nessa fase do processo que é possível verificar se há necessidade de correções ou ajustes para o alcance dos objetivos propostos (RAMOS; SCHABBACH, 2012; RIBEIRO,

2013; SARAVIA, 2006). O monitoramento é um processo gerencial interno, sistemático e contínuo, realizado durante o período de implementação, para saber os efeitos das ações realizadas ao longo do tempo, permitindo, desta forma, uma avaliação situacional e intervenção para fins de ajustes imediatos, permitindo corrigir as ações monitoradas. (RIBEIRO NOGUEIRA, 2002; RAMOS; SCHABBACH, 2012; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

A próxima etapa é a **avaliação**, que consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos pelas políticas públicas na sociedade, após sua realização, visando a mensurar e analisar as mesmas com critérios como eficácia, eficiência e efetividade (MELO; SANTOS, 2020; RIBEIRO, 2013; SARAVIA, 2006). Nessa fase do ciclo de política públicas, o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados visando a conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

As histórias mobilizadas para a construção desta pesquisa permitem narrar a avaliação do Programa, em nível local. Baseada nelas, narro como o processo de implementação do PMCMV, no Moradias Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini, em Campo Mourão- PR, estabeleceu uma segregação residencial neste município, bem como, as melhorias realizadas para minimizar tal problema no decorrer dos anos.

Por fim, a última etapa do ciclo consiste na **extinção**, quando a política pública é extinta ou substituída. A extinção de uma política pública, de acordo com Secchi, Coelho e Pires (2019), pode ocorrer por razões de três tipos:

- 1) relativas ao problema público: devido a resolução do problema que originou tal política; perda progressiva da importância do problema público e sua retirada da agenda política; quando há mudança no entendimento da “natureza” ou sobre a causa do problema; quando o problema se agrava apesar da implementação da política pública;
- 2) relativa à solução: quando a política pública é considerada ineficaz, redundante ou que provoca efeitos negativos superiores ao benefício esperado; quando a política pública é substituída por outra; quando a política pública já expirou o prazo estabelecido;
- 3) relativas ao ambiente político: entrada de novo governo ou administração; restrições ou imperativos orçamentário-financeiros; mudanças nas expectativas quanto à eficiência da política pública; pressão da mídia e da opinião pública; mudança nos valores, crenças e ideologia predominantes na população

No entanto, ainda segundo Secchi, Coelho e Pires (2019), a extinção de políticas públicas é uma tarefa dificultosa. As políticas de tipo redistributivo são difíceis de serem extintas devido ao alto grau de conflito que geram entre grupos potencialmente beneficiários e

grupos pagadores. As políticas de tipo distributivo são difíceis de serem extintas porque o grupo beneficiário, devido a capacidade de organização e a ação coletiva, consegue fazê-la continuar existindo. Já as políticas de tipo regulatório esbarram na inércia institucional e na falta de atores políticos interessados em extinguir políticas públicas que não tenham mais razões de existir. Como a presente pesquisa foca no processo de implementação de uma política pública, debato-o separadamente na próxima seção.

#### 4.2.1 Implementação de política pública

Conforme exposto no tópico anterior, a fase de implementação é o momento de colocar a política em prática, visando a atingir os objetivos estabelecidos. Ela ocorre após o problema público ter entrado na agenda, terem sido formuladas alternativas para solucioná-lo, uma das alternativas ser formalmente selecionada e anteriormente as fases de acompanhamento e avaliação.

O processo de implementação de uma política pública é complexo e global, sendo marcado por uma ação conjunta entre diferentes atores, organizações e perspectivas, e embora a preocupação com a implementação seja relevante, o processo inicia-se na formulação, continua na decisão, e só termina no impacto da política. Lembrando que, a separação desse processo em fases é um recurso para fins de análise (MELO; SANTOS, 2020).

A fase de implementação apresenta importantes questionamentos no campo de políticas públicas (MAZZEI, 2018), sendo a etapa mais problemática e que apresenta maior complexidade dentro do ciclo, mas que recebe pouca atenção por parte dos pesquisadores (SOBRINHO; HELAL, 2017). Esta fase está fortemente atrelada às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos produzindo soluções cada vez melhores (LIMA; D'ASCENZI, 2012). Os estudiosos de políticas públicas atribuem ao livro de Pressman e Wildavsky, publicado em 1973, o mérito de ser um divisor de águas nos estudos de implementação, pois o estudo realizado por esses autores reconhece a centralidade desta fase do processo, assim como dos desvios provocados por ela em relação ao desenho original de políticas (FARIA, 2012; LEONARDO, 2017).

Com o desenvolvimento de estudos sobre implementação de políticas públicas, surgiram três gerações para estudá-la, sendo que cada geração enfoca o processo de implementação de forma diferenciada: de cima para baixo (*top-down*), de baixo para cima (*bottom-up*) ou uma combinação dessas duas perspectivas (híbrida) (FERREIRA E MEDEIROS, 2016; LEONARDO, 2017; MAZZEI, 2018; RIBEIRO, 2013). Conforme Ferreira

e Medeiros (2016), essas perspectivas buscam identificar os fatores de implementação que afetam o alcance dos objetivos estabelecidos pela política e uma maior compreensão do sucesso ou do fracasso da implementação.

A primeira geração de pesquisas acreditava em uma abordagem de implementação *top-down*. Essa perspectiva defende que o processo de implementação pode ser controlado de cima para baixo e há uma separação nítida entre o momento da formulação da política e o momento da implementação. Considera-se que as políticas públicas são elaboradas e decididas por uma esfera política de nível superior que têm o controle do processo e decide *o que e como* serão implementadas as políticas, sendo assim um sistema burocratizado, menos participativo e centralizado. A implementação consiste na aplicação de regras e estratégias elaboradas para alcançar os objetivos previstos para a política pública, ou seja, a implementação ocorre como um processo meramente executivo, quase automático e mecânico (LEONARDO, 2017; MAZZEI, 2018; RIBEIRO, 2013; SILVA, 2017; SOBRINHO; HELAL; 2017).

Na perspectiva *top-down*, a implementação é considerada como bem-sucedida se as ações oficiais forem implementadas e o público-alvo coincidir com o definido durante a formulação (LIMA; MEDEIROS, 2012). Assim, as falhas de implementação seriam atribuídas à deficiência no planejamento das ações, pois os implementadores são meros executores da política, devendo implementá-la exatamente da forma como ela foi formulada (LEONARDO, 2017; MELO; SANTOS, 2020). Uma crítica recorrente desta perspectiva, segundo Subirats et al (2008), é justamente sua rigidez quanto a norma, não permitindo incorporar as contribuições que surgem no processo social e político que não foram previstas na formulação da política pública.

A segunda geração de pesquisas sobre implementação emerge motivada pelas críticas à abordagem anterior, ela começa a ser desenvolvida na década de 1980, com a intenção de avançar por meio do desenvolvimento de estruturas de análises, visando a subsidiar análises empíricas. Essa geração mudou o foco de análise da implementação para a abordagem *bottom-up*, enfatizando as questões circunstanciais do contexto de implementação. Ela considera que os atores responsáveis pela execução da política devem ser levados em conta para que seja possível entender as dinâmicas e os resultados do processo de implementação (LEONARDO, 2017; MAZZEI, 2018).

Essa perspectiva, segundo Melo e Santos (2020), defende o processo de implementação como um processo contínuo e não apenas como o que foi formulado sendo posto em prática. Dessa forma, os implementadores são considerados tomadores de decisão que modificam, na ponta, o processo de formulação das políticas. Subirats et al. (2008) afirmam que o processo de

identificação dos principais atores da política pública, na perspectiva *bottom-up*, ocorre de baixo para cima, considerando de maneira simultânea os atores públicos e privados, sendo o nível local de governo o ponto de partida para análise. Parte-se do entendimento de que a política é feita no momento em que o serviço é entregue, por haver questões incapazes de serem previstas na formulação da política, os trabalhadores de linha de frente passam a ser reconhecidos como tomadores de decisões no processo de implementação (LEONARDO, 2017; MAZZEI, 2018).

Um pesquisador que contribuiu com essa temática teórica foi Lipsky, ao analisar a atuação dos burocratas implementadores que agem diretamente na entrega de produtos e/ou serviços para a população, denominando-os de *street-level bureaucrats* (burocratas de nível de rua ou de linha de frente). Lipsky considera que esses burocratas são os responsáveis pela entrega direta da política pública ao cidadão, sendo determinantes para o sucesso da implementação. Eles possuem autonomia e discricionariedade no exercício de suas funções e podem influenciar o resultado do serviço prestado, pois ao implementar a política podem definir sua direção, escolhendo os benefícios e as sanções que irão impactar a vida das pessoas que tem alguma relação com a política. Professores, agentes de trânsito, profissionais da saúde, juízes e fiscais são exemplos desses burocratas (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LEONARDO, 2017; RIBEIRO, 2013).

Embora essas duas perspectivas contribuíssem para aprofundar a compreensão dos problemas de implementação, elas tenderam a engessar-se em posições inflexíveis que reprimem o desenvolvimento conceitual da pesquisa. Por este motivo, surge a terceira geração de pesquisa sobre implementação, com o modelo híbrido (LEONARDO, 2017). A perspectiva híbrida conjuga os principais elementos das abordagens *top-down* e *bottom-up*, pois considera que a adoção de um ou outro ponto de vista dependerá dos objetivos de cada política (MAZZEI, 2018; RIBEIRO, 2013). Leonardo (2017) complementa ao afirmar que a perspectiva híbrida explica as diferenças nos resultados das políticas públicas por meio dos elementos estudados, tanto no modelo *top-down*, como no *bottom-up*, enfatizando a influência de fatores relacionados ao contexto social, político e econômico e para a indissociável relação entre a formulação e a implementação de uma política pública.

Conforme Leonardo (2017), esta perspectiva favoreceu o aparecimento de novas abordagens ou abordagens complementares às perspectivas da primeira e segunda gerações. Um desses modelos foi o proposto por Silva e Melo (2000) que compara o processo de implementação a um jogo. Silva e Melo (2000) defendem que o estudo de situações concretas de implementação de políticas públicas revela um padrão muito distinto do apresentado pelas

perspectivas *top-down* e *bottom-up*, no qual prevalece a negociação, barganha, troca, dissenso e contradição quanto aos objetivos. Por esse motivo, “a implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores, no qual os papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha” (SILVA; MELO, 2000, p. 9). Os autores defendem que a implementação deve ser vista como um processo de aprendizado.

O processo de implementação também é considerado como um jogo por Subirats et al. (2008). Eles destacam o fato de os atores das políticas públicas estarem imersos em um processo competitivo no que diz respeito a distribuição de recursos e a capacidade de definir e redefinir as regras do jogo. Outra abordagem é a de Cavalcante e Lota (2015), que defendem a relevância dos burocratas de médio escalão na condução da implementação da política pública. Os burocratas de médio escalão são aqueles atores posicionados no meio do processo entre o alto escalão (*top-down*) e os burocratas de nível de rua (*bottom-up*), são eles que fazem o elo entre essas duas posições extremas.

Todas as abordagens apresentadas, nesta seção, buscam identificar os fatores de implementação que afetam o alcance dos objetivos estabelecidos por uma política pública e todas recebem influências de diversos atores ao longo do ciclo de políticas públicas (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

No Brasil, as políticas habitacionais são de responsabilidade dos três entes federados. Porém, a formulação de políticas sociais estratégicas continua sendo responsabilidade do Governo Federal (ARRETCHE, 2002; BORGES, 2013; GONÇALVES, 2009). Deste modo, apesar de possuírem autonomia política e de gestão, os governos locais optam por implementar o PMCMV apenas pondo em prática o que foi formulado pela esfera federal, caracterizando assim uma perspectiva *top-down*.

Na próxima seção, discorro sobre o Estado federativo, pois a forma de organização político-territorial brasileira influencia na elaboração e na implementação das políticas públicas.

#### 4.3 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Compreender como o Estado federativo brasileiro influencia na política pública é pertinente para o debate da presente pesquisa, pois segundo Souza (1998), é de fundamental importância discutir a questão das políticas públicas tomando como base os postulados teóricos sobre federalismo e descentralização.

A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento da legitimidade e das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. O Brasil, por meio da Constituição de 1988, tornou-se um caso peculiar de Federação, pois possui três entes considerados pactuantes originários: União, estados e municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). O termo federalismo remete a palavra *faedus*, que no latim significa pacto, no sentido de acordos cooperativos entre estados, compartilhando a legitimidade e as decisões construídas coletivamente entre os níveis de governo. Assim, as barganhas e articulações entre esses níveis federativos dão às federações uma característica singular (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; BORGES, 2013).

A distinção entre o modelo clássico de nação, chamado de Estado unitário, e o Estado federativo está na forma de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais. No Estado unitário, o governo central é anterior e superior às instâncias subnacionais e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal. Já no Estado federativo, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; ARRETCHE, 2002). Desde modo, o federalismo auxilia na compreensão das descrições de competências e na coordenação de atividades políticas que se estabelecem entre os entes federativos que atuam de forma direta ou indireta na implementação de políticas públicas no país (SILVA, 2017).

No período do regime militar brasileiro ocorria a centralização e autoritarismo das políticas públicas, caracterizando o Estado unitário, o que na visão das correntes políticas, produzia ineficiência, corrupção e ausência de participação nos processos decisórios. Por este motivo, nos anos 1970 e 1980 uma das grandes reivindicações democráticas consistia na descentralização das políticas públicas. Acreditava-se que o processo de descentralização produziria eficiência, participação, transparência, entre outras virtudes esperadas da gestão pública (ARRETCHE, 2002).

O modelo federativo, no Brasil, resultou em um processo de descentralização de poder do centro para os estados, significando um fortalecimento dos governos estaduais e municipais. Porém, cabe ressaltar que esses dois fenômenos - federalismo e descentralização - ocorreram de forma simultânea, mas não são sinônimos. Ao longo dos anos de 1980, as reformas das instituições políticas retomaram as eleições diretas em todos os níveis de governos e as deliberações da Constituição de 1988 recuperaram as bases federativas do Estado brasileiro. Posteriormente, implementou-se um programa de descentralização (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; ARRETCHE, 2002).

A descentralização refere-se à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo, de modo que “forma as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal” (ARRETCHE, 2002, p. 29). Segundo a autora, a maior parte dos Estados federativos também é descentralizado, e embora a distribuição de competências administrativas varie ao longo da história dos países federativos, isso não altera a característica essencial do federalismo, que é a autonomia política dos governos locais.

O programa de descentralização, ocorrido após a Constituição de 1988, focou na área das políticas sociais. A política social é uma ferramenta primordial utilizada pelo Estado para gerar bem-estar social. O arcabouço constitucional permite importantes avanços no combate à pobreza e às desigualdades, aproximando-se do conceito do comum. No entanto, há uma distância entre a definição dos direitos em lei e sua implementação real. Assim, ainda existe um longo caminho para que nosso país se torne mais justo (BEHRING; BOSCHETTI, 2017; SANTOS, 2012).

O texto constitucional descreve áreas de políticas públicas que são de responsabilidade dos três entes federativos. Essas áreas são: saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; conservação do patrimônio público; proteção ao meio ambiente; fomento a produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; combate as causas da pobreza; política de educação para segurança no trânsito; moradia e saneamento básico (SILVA, 2017).

Dessa forma, a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais é de responsabilidade da União, estados e municípios. Porém, não foram definidas linhas gerais de ação ou formas de relação entre as três esferas de governo, o que na prática possibilita um campo de conflito entre elas (GONÇALVES, 2009).

Além disso, apesar do programa de descentralização, o Governo Federal demonstra resistência em descentralizar a autoridade de formulação de políticas sociais estratégicas em nível local e continua sendo o responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de habitação, saúde, educação, entre outros (ARRETCHE, 2002; BORGES, 2013). Esse fato evidencia-se na política do PMCMV, pois era competência da União a gestão e o financiamento do Programa.

Com a estratégia de descentralização de políticas públicas adotada pelo governo brasileiro, observada principalmente após a elaboração da Constituição de 1988, emerge o debate em torno das relações intergovernamentais na implementação de políticas públicas (CARVALHO, 2014; SILVA, 2017). As relações intergovernamentais tratam da análise das

relações que se estabelecem por meio das diferentes instâncias de governo (SILVA, 2017). Elas são um fenômeno universal que ocorre no momento em que duas ou mais unidades de governo interagem para o desenvolvimento ou execução de políticas públicas; englobam funcionários públicos e instituições governamentais de todos os portes, tipos e lugares, estando presente nos sistemas políticos e administrativos (LEONARDO; TEIXEIRA, 2019). Segundo Carvalho (2014, p. 25)

...as relações intergovernamentais reveladas no federalismo brasileiro têm atingido um nível de complexidade elevado no processo de implementação de políticas públicas descentralizadas, especialmente no âmbito social, revelando conflitos não só entre as esferas de governo, como entre estas e os *stakeholders* ativos na comunidade, levando em conta seus diferentes graus de influência, autoridade e recursos disponíveis.

Os estudos sobre federalismo, descentralização e relações intergovernamentais evocam os conflitos entre as três esferas de governo. Visando a diminuir os efeitos desses conflitos, o federalismo brasileiro coloca-se como uma instituição que modera as disparidades regionais existentes no país, sendo que sua atual configuração apresenta elementos que sufocam as ações do centro e redirecionam as funções dos governos estaduais e municipais que dizem respeito à provisão de serviços sociais (CARVALHO, 2014).

Para o entendimento da interferência do modelo federativo na elaboração de políticas públicas, é necessário compreender que a autonomia e o compartilhamento de competências entre os entes federativos brasileiros possibilitam que União, Estados e Municípios se omitam diante de uma questão. Desse modo, a população permanece sem uma ação governamental, e não há clareza quanto a qual ente federativo tem responsabilidade sobre tal questão, dificultando a cobrança por parte da sociedade (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). O período pós-BNH exemplifica esta situação.

Outra possibilidade é que as diferentes esferas de governo efetivem iniciativas de políticas públicas sem nenhuma integração ou em direções opostas. Nesta segunda possibilidade, os recursos públicos de cada ente federativo são aplicados de forma isolada, atacando de maneira sobreposta os mesmos problemas. Dessa forma, perde-se a oportunidade de potencializar recursos que são escassos e articular ações de maneira a otimizar resultados (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A descentralização das políticas públicas, no Brasil, ocorreu de forma desordenada. Isso resultou na falta de atuação dos níveis federal e estadual de governo e em uma potencialização da municipalização de políticas públicas (SILVA, 2017). No entanto, a normatização e supervisão federal, assim como o papel redistributivo da União são componentes indispensáveis

da dinâmica de políticas locais para a implementação de políticas públicas, pois diminuem as desigualdades regionais. Além disso, o sucesso da gestão municipal está intimamente relacionado à dinâmica das relações intergovernamentais, tanto pela necessidade de ação conjunta entre os níveis de governo, quanto devido às municipalidades, por vezes, precisarem do apoio dos outros entes da federação para garantir a qualidade da sua governança em termo de regulação e de financiamento das políticas (LEONARDO; TEIXEIRA, 2019; RIBEIRO, 2013).

O PMCMV, por ser uma política social pertencente a área de moradia, era competência dos três entes federativos. No município de Campo Mourão, a não definição de ação ou formas de relação entre as três esferas de governo acarretou em uma falta de protagonismo por parte do poder local. Além disso, a política formulada pela União desencadeou outros problemas públicos, como a segregação residencial. Esse fato deve-se ao Programa combater o déficit habitacional apenas provendo casas à população, assim como as políticas habitacionais que o antecederam, como apresento no próximo capítulo.

## 5. POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

De acordo com Silva e Tourinho (2015, p. 402), “a habitação constitui uma das necessidades humanas básicas, reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Federal do Brasil”, no entanto, nem sempre foi assim. No Brasil, a habitação só passou a ser considerada como um problema público e social em 1930 e o direito social à moradia só foi constitucionalmente reconhecido no ano 2000 (GONÇALVES, 2009; SILVA; ALVES, 2014; SILVA, 2014).

Além disso, a questão habitacional constitui-se em um dos principais problemas sociais urbanos do nosso país, sendo alvo de diversas críticas, dentre elas, o atendimento insuficiente das demandas mais necessitadas da população e a construção de conjuntos habitacionais localizados nas periferias das cidades (MUNHOZ; SALGADO; SANTOS, 2015; SILVA; TOURINHO, 2015).

Neste capítulo, apresento a construção da política habitacional brasileira, problematizando seus limites e suas especificidades, com ênfase no Programa Minha Casa Minha Vida.

### 5.1 HABITAÇÃO POPULAR: DA ERA VARGAS AO BNH

Até a década de 1930, a oferta habitacional no Brasil era de responsabilidade da iniciativa privada, o Estado não assumia a responsabilidade em prover moradias e tampouco a sociedade lhe atribuía esta função (SILVA; ALVES, 2014; SILVA, 2014). O capital destinado à construção de habitações era originário das atividades agropecuárias e mercantis, e o mercado imobiliário era uma alternativa de investimento. Consequentemente, as moradias ofertadas estavam voltadas às classes mais abastadas (SILVA; ALVES, 2014). Com o fim da Primeira República, em 1930, a questão habitacional e o déficit habitacional foram considerados, respectivamente, um assunto público e um problema social. A partir de então, o Estado passou a intervir na produção habitacional (SILVA; ALVES, 2014; SILVA, 2014).

Durante a Era Vargas (1930-1945), foram realizadas as primeiras intervenções públicas na área de habitação popular. Essas tinham como objetivo mostrar à população de baixa renda a preocupação do governo com seus problemas. Com isso, foram criados os Institutos de Previdência e Aposentadorias, primeiros organismos dedicados à construção de casas populares em maior escala. Getúlio Vargas implementou sua política nacional por meio desses institutos recém-criados. A referida política resultou em uma ação habitacional corporativa, fragmentada e excludente, pois apenas alguns profissionais com carteira assinada tinham direito ao benefício;

consequentemente ela apresentou pequenos resultados (SILVA, 2014; AZEVEDO; ANDRADE, 2011). Nesse primeiro momento da política habitacional brasileira, a interferência estatal no processo de produção habitacional dava-se por meio de atividades do tipo regulatórias, ou seja, por legislações que definiam as condições de acesso ao crédito e das transações no mercado fundiário (KLINTOWITZ, 2015).

Em uma segunda tentativa, em 1946, o presidente Eurico Gaspar Dutra instituiu pelo decreto-lei nº 9.218 a Fundação Casa Popular (FCP), primeiro órgão em âmbito nacional voltado exclusivamente para a provisão habitacional da população de pequeno poder aquisitivo (AZEVEDO; ANDRADE, 2011; SILVA, 2014). Com a criação da FCP, as atividades estatais passam a ser do tipo produtivo, ou seja, o Estado passa a participar diretamente do processo de produção habitacional (KLINTOWITZ, 2015).

A FCP emerge como um marco histórico de uma ação estatal de provisão habitacional, seu objetivo era a construção de moradias, o financiamento de obras de infraestrutura urbana, assistência social, financiamento de indústrias da construção civil e pesquisas habitacionais. Entretanto, por mais que este órgão representasse um avanço institucional na área, ele foi fortemente combatido por diversos setores da sociedade, com destaque para os integrantes da indústria da construção que eram ativamente contrários à sua proposta (BOVO; LOCH; SILVA, 2015; KLINTOWITZ, 2015; SILVA, 2017).

Essa resistência deu-se devido à centralização de recursos proposta para a realização das ações desenhadas pelo órgão, o que poderia reduzir os recursos disponíveis para o financiamento da produção imobiliária privada e também aqueles destinados aos grandes projetos, dos quais as empresas também se beneficiariam (KLINTOWITZ, 2015). A resistência por parte desses setores da sociedade demonstra as relações de poder, conflituosas e heterogêneas, que integram a dinâmica socioespacial por meio das diferentes atividades da vida em sociedade (SAQUET, 2013).

A atuação da FCP foi fraca, a distribuição das unidades produzidas teve um caráter clientelista, seu desempenho quantitativo na construção das habitações foi pouco expressivo e nem toda a produção habitacional foi destinada as classes de baixa renda (AZEVEDO; ANDRADE, 2011; BOVO; LOCH; SILVA, 2015; SILVA, 2014).

Quase duas décadas depois, com a instalação do golpe militar, o setor habitacional tornou-se protagonista nas políticas públicas brasileiras (KLINTOWITZ, 2015). Por meio da Lei nº 4.380/1964, foi instituído o Plano Nacional de Habitação que cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), primeiro órgão de alcance nacional a instituir uma política habitacional em todo o território brasileiro. Essa política de governo pretendia responder e controlar as pressões

populares por moradia, pois o déficit habitacional nesse período já era grande e continuava crescendo com o processo de urbanização (AZEVEDO; ANDRADE, 2011; LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013; SILVA, 2014).

O BNH potencializou a atuação do Estado no mercado habitacional, tanto na produção direta de unidades habitacionais, quanto na regulamentação do setor habitacional. Desta forma, o Brasil desenvolveu um modelo particular de política habitacional (SILVA, 2014). Tal modelo tinha como base o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que captava recursos de duas fontes: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), um tipo de poupança compulsória constituída por depósitos correspondentes a uma porcentagem dos salários dos trabalhadores formais, administrado pelo BNH e voltado para financiar moradias destinadas à população de baixa renda; e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), um fundo de poupança voluntária, administrado pelo mercado e voltado para financiar moradias à população das classes média e alta (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013; SILVA, 2014).

Entre 1964 e 1986, o SFH foi responsável pelo financiamento de 4,3 milhões de unidades habitacionais, sendo que destas 1,9 milhões utilizaram recursos destinados ao SBPE e 2,4 milhões utilizaram recursos do FGTS. Porém, o programa fracassou em seus objetivos sociais, pois apenas 18% dos recursos do FGTS utilizados foram de fato destinados a promover moradia para a população de baixa renda. Assim, o BNH beneficiou principalmente a classe média e o setor de construção civil e imobiliária, pouco favorecendo as camadas mais pobres da população (KLINTOWITZ, 2015, LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013; SILVA, 2014).

Os agentes promotores do BNH para o mercado popular eram as Companhias Habitacionais (Cohabs), estas foram criadas com a intenção de se estabelecerem como um braço operacional do SFH, nos estados e municípios, executando o papel de agentes financeiros e promotores na qualidade de sociedades. Assim, nos projetos Cohabs, as prefeituras locais quase sempre assumiam os encargos da urbanização do terreno, o que compreende o acesso rodoviário, arruamento, colocação de meio-fio, rede de água e esgoto. Embora a criação das Cohabs representasse a descentralização da operacionalização do SFH, elas eram subordinadas às normas federais (AZEVEDO; ANDRADE, 2011; GONÇALVES, 2009).

O SFH foi fortemente criticado por sua centralização, pela homogeneização das unidades construídas, sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia; pela desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana; pela falta de infraestrutura e serviços públicos, pois as habitações foram construídas nas periferias das cidades; e por não

conseguir atender ao déficit habitacional, especialmente nas camadas mais pobres (BONDUKI, 2008; SILVA, 2014).

Com a crise fiscal do Estado, no início da década de 1980, o modelo BNH começou a apresentar sinais de esgotamento e dificuldades financeiras. Findado o regime militar, em 1985, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH, seus agentes promotores públicos e as Cohab's passassem por uma reestruturação e formassem uma nova política habitacional para o país. Porém, ele foi extinto em 1986, por meio do decreto-lei nº 2.291/1986 (BONDUKI, 2008; SILVA, 2014). A política habitacional do regime militar era equivocada, mas articulada e coerente, e ao extinguir o BNH perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que havia acumulado experiência na área, formado técnicos e financiado a maior produção habitacional do país até o momento (BONDUKI, 2008).

Com o fim do regime militar, ocorre a redemocratização do país, porém, ao invés de ocorrer uma transformação da política habitacional, ocorreu um esvaziamento, deixando de existir propriamente uma política nacional de habitação (BONDUKI, 2008). A próxima seção apresentará a continuidade da cronologia da política habitacional brasileira nessa fase de transição.

## 5.2 ESVAZIAMENTO E RESTAURAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: DO PÓS - BNH À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

No período de 1986 a 2002, o país vive uma lacuna no que se refere a política habitacional, especialmente aquela voltada à população de baixa renda. Dessa forma, iniciou-se uma nova fase da política habitacional brasileira, denominada de pós-BNH (BONDUKI, 2008; LEONARDO, 2017).

Essa fase é caracterizada como um período de transição. Nela, iniciou-se um processo de desarticulação e fragmentação das políticas habitacionais, pelo qual o setor do Governo Federal, responsável pela gestão da política habitacional, esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas, caracterizando uma descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema do déficit habitacional (BONDUKI, 2008; LEONARDO, 2017; SILVA, 2014).

Assim, houve uma intensa necessidade de intervenção governamental, com recursos oriundos de outras origens e a parceria com a sociedade organizada. Vários Municípios e Estados, além da própria União, lançaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas, adotando princípios e pressupostos diversos dos adotados anteriormente, (BONDUKI, 2008; LEONARDO, 2017). Como exposto por Abrucio e Franzese (2007), o

modelo federativo permitiu que alguns estados e municípios se omitissem frente ao problema do déficit habitacional ao mesmo tempo que outros, e a União, efetivavam políticas habitacionais sem nenhuma integração.

Foi um período de instabilidade, no qual o governo manteve a tendência de utilizar recursos públicos, ainda que pequenos, para atender as demandas habitacionais, principalmente da classe média. Essa tendência, associada ao exponencial crescimento urbano, dificultou ainda mais o atendimento habitacional da população de baixa renda, contribuindo para o aumento do déficit habitacional e do número de assentamentos precários em cidades grandes e médias (SILVA, 2014). Essas ações, ou não ações, governamentais negligenciaram a população de menor renda e fortaleceram as formas corrompidas do comum.

Apesar das instabilidades, também houve avanços durante este período. Desde os anos 1970, ocorriam diversas manifestações reivindicando modificações das institucionalidades vigentes e recolocando em pauta o movimento de direto a cidade. Devido a essas manifestações populares, que tinham como protagonistas os movimentos sociais urbanos, a política urbana foi inserida na Constituição de 1988 (HOLANDA; SANTANA, 2015; SILVA, 2014; SILVA, 2017).

O direito a cidade é o direito de todos aqueles que constroem e utilizam a cidade e transformam-na em algo diferente, por meio do poder coletivo sobre os processos de urbanização. Os movimentos sociais urbanos são importantes para garanti-lo, principalmente quando se refere à moradia e a democratização (HARVEY, 2014). Assim, em 1988, pela primeira vez na história, o país incorpora o tema da política urbana associada ao debate da Reforma Urbana, prevendo desta forma o direito à moradia com qualidade e justiça a todos os habitantes da cidade. (HOLANDA; SANTANA, 2015).

No Brasil, o direito à moradia é reconhecido desde a década de 1940, porém apenas a partir da redação da emenda constitucional nº26/2000, ele é incluso como um direito social e passa a ser reconhecido e garantido constitucionalmente, fato este que se reflete no desenvolvimento da política habitacional (GONÇALVES, 2009). Após esses dois marcos, outro avanço foi o Estatuto das Cidades, aprovado pela Lei nº 10.257 de 2001, que regulamentou os artigos constitucionais sobre a política de desenvolvimento urbano e previu a participação popular direta no planejamento urbano (SILVA, 2014).

Dois anos depois, o Governo Federal realiza importantes inovações institucionais na área habitacional por meio da instituição do Ministério das Cidades (MCidades), pela lei nº 10.683/2005 (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013). O MCidades foi criado com o objetivo de centralizar em um único ministério as diferentes políticas que tratavam sobre o

desenvolvimento urbano (BRASIL, 2010). Assim, ao tratar de forma integrada as políticas fundiárias, imobiliária e outros problemas sociais decorrentes e relacionados a aglomerações urbanas, como trânsito, saneamento ambiental, transporte e habitação; possibilita-se a superação da visão setorial que ocorria anteriormente e por anos dificultou a resolução de problemas urbanos no país (VASCONCELLOS, 2015).

Em 2004, institui-se a Política Nacional de Habitação (PNH) com objetivo de garantir as condições de moradia com qualidade para todas as camadas da população, priorizando a de baixa renda. Essa política, em consonância com a proposta do MCidades, considera que a habitação não se restringe a casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, à mobilidade, ao saneamento ambiental, entre outros (MUNHOZ; SALGADO; SANTOS, 2015; VASCONCELLOS, 2015). A PNH marca um processo democrático de discussão e estruturação dos entes federados, agentes privados e sociedade civil (FRANÇA, 2015).

Juntamente com a PNH, foram criados instrumentos fundamentais para seu funcionamento, sendo um deles o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que se subdivide em dois subsistemas: Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social (SNHIS), composto de fundos públicos, que visa a atender a demanda da população de baixa renda; e o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), constituído de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), esse subsistema enfatiza o fomento da habitação para a iniciativa privada, visando a atender e reduzir a demanda da população de classe média aos financiamentos públicos. (FRANÇA, 2015; VASCONCELLOS, 2015).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado pela Lei nº 11.124/2005, é voltado exclusivamente para a faixa de interesse social. Sua aprovação é uma conquista dos movimentos populares, pois seu projeto de lei foi resultado de uma mobilização nacional dos movimentos populares de moradia, de diversas entidades, com base na Constituição de 1988 (BRASIL, 2010). Seu objetivo é viabilizar a cooperação entre todos os entes federativos para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, tanto quantitativo quanto qualitativo, por meio da articulação de recursos, planos, programas e ações (FRANÇA, 2015; HOLANDA; SANTANA, 2015).

Durante o regime militar, a solução para a questão habitacional era vista como ofertar casas à população. Entretanto, para atender o principal objetivo da Política Nacional de Habitação (PNH), que é a universalização do acesso à moradia digna para todo o cidadão do país, a questão torna-se muito mais complexa, principalmente devido ao grande déficit habitacional, as diferenças e desigualdades regionais, ao grande número de atores envolvidos e

ao volumoso montante de recursos financeiros e institucionais que demanda (BONDUKI, 2008; GONÇALVES, 2009).

**Figura 2: Organograma da Política Nacional de Habitação**



Fonte: Brasil (2010)

Ao ser inserido na legislação, o enfrentamento do déficit habitacional qualitativo, ou seja, aquele formado por moradias que apresentam deficiências no acesso à infraestrutura ou adensamento excessivo; que remete as famílias que não necessitam de uma nova moradia, mas de intervenções para condições dignas para sua habitação, a questão habitacional é inserida em uma perspectiva mais ampla que requer uma ação articulada com as políticas urbana, fundiária e de saneamento, só podendo ser implementada pelo poder público (BONDUKI, 2008; GONÇALVES, 2009).

Em 2009, o MCidades elaborou o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), marco fundamental de estruturação das diretrizes e ações de implementação do SNHIS. O PlanHab foi elaborado de forma participativa, convocando entes federados, agentes privados e sociedade civil a dialogar, além disso, seu escopo estava alinhado à PNH que visava a uma abordagem articulada para tratar as necessidades habitacionais brasileiras (KLINTOWITZ, 2015). Todos esses avanços acarretaram em uma estruturação da política habitacional alinhada a compreensão do habitar, como o direito à uma vida digna e harmônica.

No entanto, esta estratégia acabou ficando no papel, pois enquanto a equipe de desenvolvimento do PlanHab terminava a publicação final do plano, o Governo Federal lançava o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que não dialogava com as diretrizes urbanas e fundiárias trazidas no PlanHab (KLINTOWITZ, 2015). Na próxima seção, debato sobre as fases 1 e 2 do PMCMV, foco da presente pesquisa.

### 5.3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DA ORIGEM À FASE 2

Nesta seção abordo o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nas fases 1 e 2. Porém, antes de focar no Programa, considero pertinente contextualizar o cenário no qual ele surgiu. Em 2007, o presidente Lula declara que o país precisa crescer em um tripé de “desenvolvimento, distribuição de renda e educação” e anuncia um plano para o crescimento acelerado do país, nomeado de Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído pelo decreto nº 6.025, que objetivava acelerar o crescimento da economia, aumentar emprego e renda e reduzir as desigualdades, mantendo os fundamentos macroeconômicos do país (MUNHOZ; SALGADO; SANTOS, 2015; SILVA, 2017).

O PAC promoveu o aquecimento no mercado interno a partir de investimentos significativos de recursos em grandes obras estruturais, com projetos de requalificação urbanística. Assim, o país finaliza o ano de 2007 com um bom desempenho econômico. No entanto, tal conjuntura não foi suficiente para eliminar as ameaças de uma eminente crise econômica internacional (MUNHOZ; SALGADO; SANTOS, 2015; SILVA, 2017).

Em 2008, houve o acirramento da crise internacional acarretando na falência de algumas instituições financeiras internacionais e em uma significativa redução no crédito, especialmente a longo prazo. Tal conjuntura afetou os investimentos das empresas privadas, de forma notória, no setor da construção civil. Devido a isso, o Governo Federal lança um conjunto de ações que se concentram em financiar o setor da construção civil, sendo que a principal medida tomada foi a formulação do PMCMV, fundamentando-se na ideia de ampliação do acesso ao financiamento de moradias e infraestrutura, visando a proporcionar mais emprego e oportunidade de negócios para a população (BRASIL, 2010; SILVA, 2017).

Deste modo, evidencia-se que a entrada desta política pública na agenda governamental brasileira se estabeleceu em meio ao cenário de recessão internacional, sobretudo, iniciada pela crise imobiliária do *subprime* nos Estados Unidos. Com o referido programa, constituiu-se uma nova tentativa de reduzir o déficit habitacional no Brasil, uma vez que os investimentos de requalificação urbana, protagonizados pelo PAC, não deram conta de atender todas as especificidades do problema do déficit habitacional (SILVA, 2017, p. 65).

Assim, o PMCMV é um programa econômico que surgiu como uma medida para minimizar a crise financeira. Ele foi concebido pelos ministérios da Casa Civil e da Fazenda, em diálogo com o setor imobiliário, e da construção civil, indo na contramão das diretrizes urbanas e fundiárias para tratar as necessidades habitacionais brasileiras que estavam sendo

articulas pelo Ministério das Cidades, tendo este ministério um papel lateral no lançamento de tal Programa (AMORE, 2015).

Este deslocamento do Programa em relação à política de habitação foi reconhecido pelo próprio governo, de acordo com Brasil (2010, p. 50) “entre as medidas anticíclicas adotadas, a principal foi o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado pelo Governo Brasileiro, em março de 2009”. Tal medida foi justificada da seguinte maneira:

Diante do agravamento da crise financeira, o Governo Federal passou a adotar uma série de medidas como forma de mitigar seu impacto nos vários setores da economia nacional. Um conjunto dessas ações concentrou-se no setor da construção civil e infraestrutura. Essas medidas de estímulo justificam-se pelo relevante papel que o setor desempenha, em toda sua cadeia produtiva, na economia brasileira. A adoção de medidas de estímulo à indústria da construção justifica-se, ainda, pelo peso que o setor possui no Produto Interno Bruto brasileiro, e por sua enorme capacidade empregadora (BRASIL, 2010, p. 50).

Apesar de ter sido uma medida anticíclica, o PMCMV tornou a política habitacional voltada para a população de baixa renda uma prioridade na agenda governamental (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013), sendo sua finalidade contribuir para a redução do déficit habitacional do país por meio de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais (ROLNIK et al., 2015).

O PMCMV foi lançado por meio da Medida Provisória n° 459 de março de 2009 e convertido na Lei n° 11.977 de 2009. O Programa foi composto por três fases. A Fase 1 ocorreu de abril de 2009 a junho de 2011 e possuía como meta a construção de 1 milhão de unidades habitacionais destinadas à famílias de baixa renda (ROLNIK et al., 2010). A distribuição das habitações seria conforme a faixa de renda das famílias beneficiadas que eram definidas em salários mínimos (SM), sendo:

**Tabela 1: Meta quantitativa por faixa de renda - PMCMV Fase 1**

<i>Faixa</i>	<b>Renda familiar mensal</b>	<b>Unidades destinadas</b>	<b>%</b>
<i>Faixa 1</i>	0 a 3 salários mínimos	400 mil	40%
<i>Faixa 2</i>	3 a 6 salários mínimos	300 mil	30%
<i>Faixa 3</i>	6 a 10 salários mínimos	300 mil	30%
	<b>Total</b>	1 milhão	100%

Fonte: Rolnik et al. (2010), adaptado pela autora

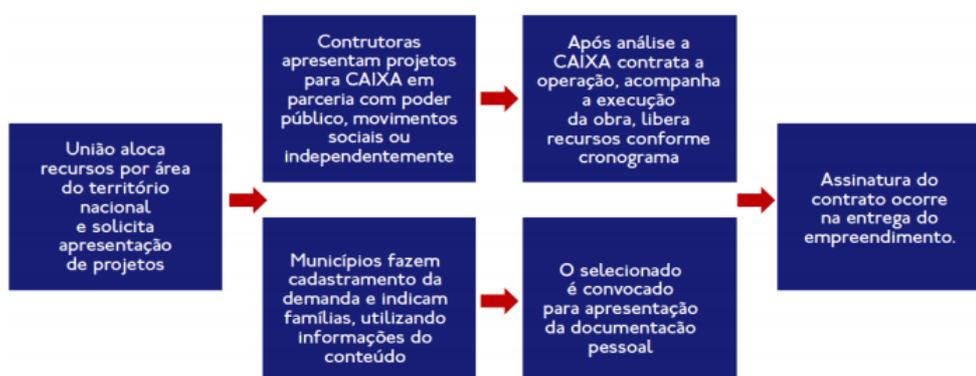
Para a viabilização do PMCMV, utilizou-se de recursos advindos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab) e

do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), totalizando R\$ 23 bilhões de reais para a Fase 1 de implementação. Ainda foram somados recursos da União a este valor, alcançando, desta forma, um montante de R\$ 34 bilhões de reais para a construção das habitações (SILVA, 2017).

Segundo Leonardo (2017), o desenho do Programa compreendia diversas modalidades e agregava diversas operações de financiamento habitacional, com estratégias diferenciadas de atendimento para cada faixa de renda. Para a faixa 1 de renda, as unidades habitacionais eram construídas e depois vendidas às famílias selecionadas, com subsídio por parte do governo que variavam de 60% a 96% do valor do imóvel. Nesta faixa, o beneficiado contribuía mensalmente com prestações de até 10% da renda familiar durante 10 anos, sendo a prestação mínima de R\$ 25,00 ao mês (ARANTES E FIX, 2009; ROLNIK et al., 2010; KLINTOWITZ, 2015).

As operações financeiras para a faixa 1 eram garantidas pelo Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGhab) e pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), não exigindo retorno, permitindo assim o subsídio quase integral e a eliminação dos seguros no custo do financiamento para as famílias de renda mais baixa (AMORE, 2015). A operacionalização acontecia mediante o repasse de recursos do Governo Federal para as construtoras, que por sua vez construíam as unidades habitacionais. Os municípios e estados possuíam o papel de organizar a demanda, por intermédio de cadastros encaminhados à CEF para a seleção dos beneficiários e, de modo facultativo, poderiam criar condições para facilitar a produção por meio da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios, bem como, viabilizar o atendimento à demanda de baixa renda pela cessão de terrenos públicos. Após a conclusão da obra, os imóveis eram adquiridos pelas famílias beneficiadas diretamente na CEF (ROLNIK et al., 2010; KLINTOWITZ, 2015).

**Figura 3: Fluxo de contratação do PMCMV para a faixa 1**



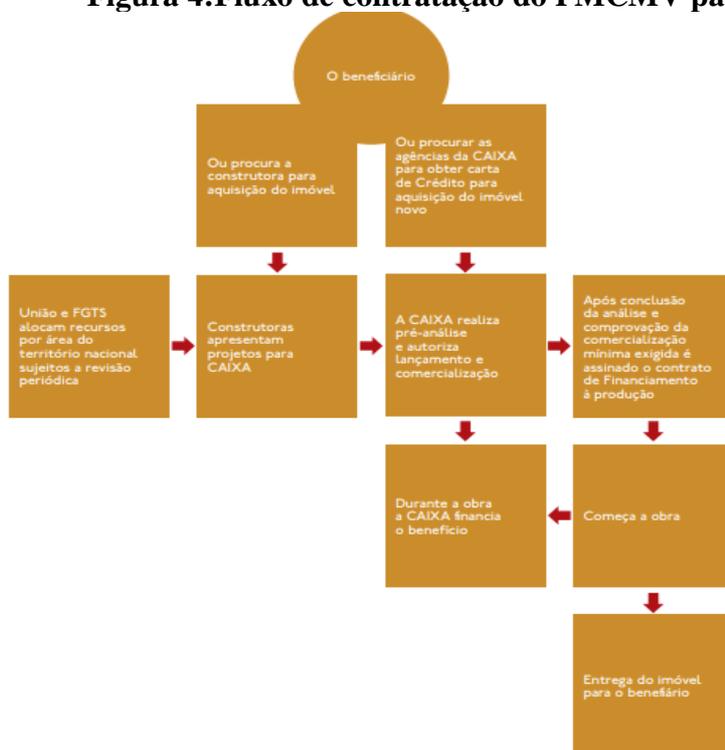
Fonte: Rolnik et al (2010)

Para as faixas 2 e 3 do Programa, o financiamento acontecia com recursos do FGTS e a operacionalização ocorria com o financiamento da produção de unidades habitacionais por empresas privadas. Para a aquisição do imóvel, o beneficiário poderia procurar diretamente a construtora ou ir à CEF para obter o financiamento dentro da “Carta de Crédito Individual” (ROLNIK et al., 2010; KLINTOWITZ, 2015).

As famílias com renda na faixa 2 possuíam direito à subsídio parcial com recursos do FGTS e comprometimento de até 20% da renda para pagamento da prestação desta habitação, redução do custo do seguro e acesso ao Fundo Garantidor de Habitação. As famílias da faixa 3 possuíam o direito à redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor de Habitação, sem subsídio (ROLNIK et al., 2010).

A Fase 1 do Programa atingiu a meta de 1 milhão de unidades contratadas dentro do prazo pré-determinado pelo governo, sendo considerada pelo empresariado da construção civil e mercado imobiliário como um sucesso. Esse sucesso quantitativo somado a boa repercussão na opinião pública, fizeram com que o PMCMV se consolidasse na política urbana em nível nacional. Assim, ele foi mantido pelo Governo Dilma Rousseff, e teve sua segunda etapa lançada em junho de 2011 com a meta de contratação de 2 milhões de habitações até 2014 (AMORE, 2015; KLINTOWITZ, 2015; ZAPELINI; LIMA; GUEDES, 2017).

**Figura 4: Fluxo de contratação do PMCMV para faixas 2 e 3**



Fonte: Rolnik et al (2010)

Para a Fase 2 foram investidos 125 bilhões em recursos. Nessa fase, o PMCMV foi incorporado ao PAC, sendo destinados recursos provenientes do Orçamento Geral da União (75%), do FGTS (22%) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (3%) para a produção e financiamento habitacional e para urbanização de assentamentos precários no período de 2011 a 2014 (AMORE, 2015; FRANÇA, 2015; ZAPELINI; LIMA; GUEDES, 2017; SILVA, 2017).

Esta fase inicia-se com mudanças significativas, entre elas, a priorização das faixas inferiores de renda que passaram a responder por 60% das contratações. Esta alteração ocorreu para minimizar o déficit habitacional, que historicamente concentra-se entre as famílias com renda de até três salários mínimos. Também houve a incorporação de especificações mínimas para as habitações, com exigência de acessibilidade universal, aumentando as dimensões dos ambientes, estabelecendo padrões mínimos de acabamento (AMORE, 2015); e as faixas de renda foram revisadas e estabelecidas com valores nominais, não mais em salários mínimos (AMORE, 2015; KLINTOWITZ, 2015).

**Tabela 2: Meta quantitativa por faixa de renda - PMCMV Fase 2**

<i>Faixa</i>	<b>Renda familiar</b>	<b>Unidades destinadas</b>	<b>%</b>
<b>mensal</b>			
<i>Faixa 1</i>	Até R\$1.600,00	1,2 milhão	60%
<i>Faixa 2</i>	De R\$1.600,01 a R\$ 3.100,00	600 mil	30%
<i>Faixa 3</i>	De R\$3.100,01 a R\$5.000,00	200 mil	10%
<b>Total</b>		2 milhões	100%

Fonte: Amore (2015), adaptado pela autora

Até dezembro de 2014 foram contratadas 2,7 milhões de moradias, superando a meta estabelecida pelo Governo Federal. No mesmo período, mais de sete milhões de pessoas foram beneficiadas pelo Programa, por meio da entrega de 1,87 milhões de habitações (BRASIL, 2014a).

Desde o lançamento do Programa até a conclusão da Fase 2, foram contratadas ao todo 3,7 milhões de unidades habitacionais. Estima-se que o PMCMV gerou uma média anual de mais de 920 mil empregos diretos e indiretos e uma renda adicional média de R\$ 22,1 bilhões por ano, fomentando diretamente negócios nos mercados de materiais e serviços da construção (BRASIL, 2014a). Na próxima sessão, debato a Fase 3 e a extinção do PMCMV.

**Figura 5: Fases 1 e 2 do PMCMV**

Fase 1	Fase 2
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Período:</b> abril de 2009 a junho de 2011</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Período:</b> junho de 2011 a dezembro 2014</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Investimento:</b> R\$ 34 bilhões</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Investimento:</b> 125 bilhões</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Meta:</b> contratação de 1 milhão de unidades habitacionais (UH)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Meta:</b> 2 milhões de unidades habitacionais (UH)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>UH contratadas:</b> 1 milhão</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>UH contratadas:</b> 2,7 milhões</li></ul>

Fonte: Elaborado pela autora

### 5.3.1 Da fase 3 à extinção

Opto por apresentar a Fase 3 de forma separada, pois ela ocorre em meio a mudanças no cenário político brasileiro, sendo possível observar que o PMCMV deixa de ser uma prioridade do Governo Federal, além de passar por momentos de incertezas quanto a sua continuidade - restrições orçamentárias, repactuação de metas, aumento na renda das faixas beneficiadas e redução na quantidade de unidades habitacionais destinadas a faixa 1 - até ser de fato extinto.

Durante o ano de 2015, as contratações de unidades habitacionais pelo PMCMV continuaram, porém, a terceira fase foi oficialmente lançada em 2016, pela presidente Dilma Rousseff, em meio ao processo de impeachment. A meta era entregar 2 milhões de moradias populares até 2018. A previsão do investimento, para esta nova etapa, era de R\$ 210 bilhões, sendo a maior parte do recurso obtida por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (LEONARDO, 2017; MATOSO, 2016).

Contudo, ainda em 2016, o Brasil passou por uma mudança no cenário político com a nomeação do presidente Michel Temer. A terceira fase do Programa foi suspensa e seu destino tornou-se desconhecido, pois a ideia de um Estado mais enxuto e eficiente ganhava força, aproximando-se cada vez mais do modelo liberal do Estado mínimo (LEONARDO, 2017).

Apesar do clima de incerteza, a Fase 3 foi relançada em fevereiro de 2017, no entanto, com novas regras e repactuação da meta. No novo formato, o PMCMV deveria contratar 610 mil novas unidades habitacionais, em 2017, e o benefício foi ampliado para famílias com renda mensal de até R\$ 9.000,00 (LEONARDO, 2017). A tabela a seguir apresenta as faixas de renda estabelecidas, em 2016 para a Fase 3, pela presidente Dilma Rousseff, bem como as faixas de renda, unidades destinadas e seu percentual para cada faixa estabelecidas, em 2017, pelo presidente Michel Temer:

**Tabela 3: Meta quantitativa por faixa de renda - PMCMV Fase 3**

<i>Faixa</i>	<b>Renda familiar mensal (2016)</b>	<b>Renda familiar mensal (2019)</b>	<b>Unidades destinadas (2017)</b>	<b>% (2017)</b>
<i>Faixa 1</i>	Até R\$1800,00	Até R\$1800,00	170 mil	27,87%
<i>Faixa 1,5</i>	De R\$1800,01 a R\$ 2.350,00	De R\$1800,01 a R\$ 2.600,00	40 mil	6,56%
<i>Faixa 2</i>		De R\$ 2.350,01 a R\$3.600,00	De R\$ 2.600,01 a R\$4.000,00	400 mil 65,57%
<i>Faixa 3</i>		De R\$3.600,01 a R\$6.500,00	De R\$4.000,01 a R\$9.000,00	
<b>Total</b>			610 mil	100%

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações retiradas na página da internet da Caixa Econômica Federal e Leonardo (2017)

A meta estipulada pelo governo não foi atingida, sendo contratadas apenas 439,9 mil novas unidades habitacionais em 2017. No ano seguinte, o presidente afirmou que o governo firmaria de 600 a 700 mil novos contratos habitacionais (MARTELLO; MAZUI, 2018). Não foi possível obter dados da quantidade de unidades habitacionais contratadas em 2018, pois os relatórios do Governo apresentam apenas a quantidade de moradias entregues no período.

Conforme Brasil (2020), o PMCMV, no período de 2009 até 2020, contratou 6.075.704 milhões de unidades habitacionais e entregou 5.162.407 milhões dessas unidades às famílias em todo o país. Findado o período da terceira fase do Programa, não houve o lançamento de uma nova fase.

É possível observar que, desde a Fase 3, o PMCMV perde força no cenário político e seu destino passa a ser incerto. Em 2019, houve uma nova transição de governo e o atual presidente, Jair Messias Bolsonaro, realizou mudanças na condução do Programa, ocasionando dúvidas quanto à sua continuidade. Primeiramente, o Ministério das Cidades foi extinto pela Lei nº 13.844/ 2019 e suas funções foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MOREIRA; EUCLYDES; MARTINS, 2019).

Posteriormente, houve um contingenciamento orçamentário, reduzindo de R\$ 4,1 bilhões para R\$ 800 milhões os recursos destinados à continuidade do PMCMV (BRASIL, 2019). Em abril, o Ministério do Desenvolvimento Regional declarou que possivelmente o Programa só seguiria até junho, devido não haver recursos orçamentários. Em contrapartida, em maio, o mesmo Ministério publicou uma nota em seu portal defendendo a importância estratégica dessa política habitacional e informando que ela seguiria em atividade (MOREIRA; EUCLYDES; MARTINS, 2019).

Para reforçar a atmosfera de incertezas, o decreto nº 9.784/2019 revogou o PAC, atitude que segue a diretriz do Governo Federal de reduzir a participação do Estado em investimentos de infraestrutura. Ainda assim, as contratações do Programa continuaram, embora em menor quantidade em relação aos governos anteriores.

No ano de 2019, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), apesar do cenário de restrições orçamentárias, manteve-se como a mais relevante iniciativa do Governo Federal para a ampliação do acesso à moradia, devido ao volume de contratações e entregas realizadas pelo programa. Esteve presente em 97% dos municípios brasileiros, contratando em 2019 406.563 unidades habitacionais em todas as faixas do programa e realizando a entrega de 393.330 unidades. O volume de contratação foi maior na modalidade que opera com recursos FGTS, nas faixas 1.5, 2 e 3 do PMCMV, com contratações de pessoas físicas e jurídicas (PPA, 2019, p. 180).

A Faixa 1, destinada às famílias de menor renda, foi a mais impactada pelas restrições orçamentárias, conforme relatório do próprio Governo: “embora as contratações na faixa 1 do PMCMV tenham se mostrado pouco expressivas em 2019, o Governo Federal manteve os compromissos firmados nos anos anteriores, o que permitiu a entrega de 65.872 unidades habitacionais no exercício” (PPA, 2019, p. 181).

Ainda de acordo com o PPA (2019), a meta quantitativa do Governo Federal, no período de 2016 a 2019, era disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do PMCMV, no entanto, até 31/12/2019, apenas 1.816.314 de unidades habitacionais haviam sido disponibilizadas. A justificativa governamental para o não atingimento foi a incompatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta. Nesse mesmo período, foram destinados R\$ 4.561.058.079,00 ao Programa, por meio do Fundo de Arrendamento

Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e pela subvenção econômica destinada à implementação de Projetos de Interesse Social.

Essa atmosfera de incertezas deixou aberta a possibilidade de extinção da política pública, fato confirmado em 2020, quando o PMCMV é extinto pelo Governo Federal, sendo substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), criado a partir da Medida Provisória nº 996/20 e convertido na Lei nº 14.118 em janeiro de 2021 (BRASIL, 2021).

O Programa Casa Verde e Amarela tem como objetivo promover o direito à moradia as famílias de baixa renda, associado ao desenvolvimento econômico, à geração de emprego e renda e a elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população. (BRASIL, 2021). De acordo com a Agência Câmara de Notícias (2021), as principais alterações do Casa Verde e Amarela em relação ao PMCMV são a criação de linhas de crédito para reformas de casas prontas; aumento dos valores totais dos imóveis que poderão ser financiados e o financiamento de regularização fundiária urbana.

O PMCMV foi a maior política habitacional da história brasileira. O expressivo investimento e o número de moradias contratadas e entregues refletem a dimensão e a importância desta política. Em seus onze anos de atuação, o Programa reverteu a estagnação nos investimentos em habitação existentes desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (AMORE; 2015, MOREIRA; EUCLYDES; MARTINS, 2019). No quadro a seguir, sintetizo a cronologia da política habitacional brasileira apresentada neste capítulo.

#### **Quadro 5: Cronologia da Política Habitacional Brasileira**

<b>1930-1946</b>		
<b>1930</b>		<b>1946</b>
A questão habitacional é considerada assunto público	Criados os Institutos de Previdência e Aposentadorias	Criada a Fundação Casa Popular (FCP) por meio do decreto-lei nº 9.218 - primeiro órgão em âmbito nacional voltado exclusivamente para a provisão de habitação para a população de baixa renda.
O déficit habitacional é considerado problema social	Criada a primeira política habitacional brasileira voltada à construção de casas populares.	
O Estado passa a intervir na produção habitacional.		

<b>1964- 1986</b>		
<b>1964</b>	<b>1986</b>	
Criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) por meio da lei nº4.380 – primeiro órgão de alcance nacional a instituir uma política habitacional em todo território brasileiro. Seu objetivo era promover moradia para a população de baixa renda	Extinção do BNH por meio do decreto-lei nº2.291	
<b>1986-2002</b>		
Pós- BNH - período de desarticulação e fragmentação das políticas habitacionais, sem existir uma política nacional de habitação		
<b>1988</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
A política urbana foi inserida na Constituição Federal.	O direito à moradia passa a ser considerado um direito social por meio da emenda constitucional nº26.	Aprovação do Estatuto das Cidades por meio da lei nº 10.257 - regulamenta os artigos constitucionais sobre a política de desenvolvimento urbano e prevê a participação popular direta no planejamento urbano.
<b>2003-2009</b>		
<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Criado o Ministério das Cidades por meio da lei nº 10.683 - centraliza as diferentes políticas que tratam sobre o desenvolvimento urbano em um único ministério.	Instituída a Política Nacional de Habitação (PNH) com objetivo de garantir as condições de moradia com qualidade para todas as camadas da população.	Criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) por meio da lei nº 11.124 - com objetivo de viabilizar a cooperação entre todos os entes federativos para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro.
<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2009</b>
Criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por meio do decreto nº 6.025 - com objetivo de acelerar o crescimento da economia, aumentar emprego e renda e reduzir as desigualdades mantendo os fundamentos macroeconômicos do país.	Elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) - abordagem articulada para tratar as necessidades habitacionais brasileiras.	Lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) por meio da lei nº11.977– medida anticíclica adotada pelo Governo Federal para ampliar o acesso ao financiamento de moradias e infraestrutura, visando a proporcionar mais emprego e renda para a população

2019-2020		
2019	2020	
Extinção do Ministério das Cidades por meio da lei nº 13.844 e atribuição de suas funções ao Ministério do Desenvolvimento Regional	O Programa Minha Casa Minha Vida é substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela por meio da lei nº 14.118	Programa Casa Verde e Amarela – objetiva promover o direito à moradia as famílias de baixa renda, associado ao desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda e elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população.

Fonte: Elaborado pela autora

Na próxima seção, debato os aspectos positivos e negativos apontados pela literatura em relação ao PMCMV.

### 5.3.2 Aspectos Positivos e Negativos do PMCMV

Apesar da relevância política, econômica e social do Programa, ele demonstra ambiguidades e contradições que são apontadas pela literatura. Desde sua criação, a academia, órgãos de controle do governo e institutos de pesquisa dedicam esforços para investigar os desdobramentos do PMCMV, seus efeitos, produtos e resultados tanto positivos, quanto negativos (MOREIRA; EUCLYDES; MARTINS, 2019).

Como aspectos positivos do PMCMV, há o atendimento às famílias de menor renda que historicamente são desconsideradas pelas políticas habitacionais, pois o Programa contemplava quantitativamente a demanda habitacional das classes C e D por meio de recursos financeiros convertidos em subsídios para as faixas 1 e 2. Outro ponto é que não há o risco de despejo em caso de inadimplência, a penalidade é o não recebimento da escritura da unidade habitacional enquanto as prestações não forem quitadas (ARANTES E FIX, 2009; LEONARDO, 2017; MARQUES E RODRIGUES, 2013).

A literatura também apresenta pontos críticos quanto as limitações do desenho do Programa. O primeiro deles é a falta de articulação entre o PMCMV, a política urbana e a questão fundiária, pois a estrutura operacional que articula políticas de habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano não foi mobilizada para a concepção dessa política (LEONARDO, 2017). Rolnik et al (2015, p. 131) afirmam que o Programa “afastou-se de diretrizes urbanísticas constantes na política habitacional, tal como formuladas pelo Sistema

Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei 11.124/2005 e pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab)”.

Outro ponto crítico, refere-se à localização periférica das unidades habitacionais, especialmente para as famílias da Faixa 1, pois o Programa estabeleceu apenas um conjunto de características básicas sobre os tipos de unidade de habitação e conjuntos a serem produzidos, sem incentivos para tentar coibir a possível localização periférica dessas construções (LEONARDO, 2017; MARQUES; RODRIGUES, 2013).

O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e seleção de terrenos é um fator determinante para a reprodução do padrão periférico da moradia da população de mais baixa renda, pois a inserção urbana dos empreendimentos passa a ser uma questão secundária ou inexistente. A construção das unidades habitacionais ocorre em regiões periféricas da cidade, onde a terra é mais barata e com o mínimo de infraestrutura, assim as construtoras conseguem maximizar seus lucros (CORRÊA, 1989; ROLNIK et al., 2015).

Em suma, apesar do PMCMV ter atingido a camada da população com menor faixa de renda, que historicamente não era atendida pelas iniciativas do Governo Federal na área de habitação, ele manteve o padrão periférico ocupado por essas pessoas na cidade e reproduziu o padrão de segregação socioespacial (ROLNIK et al., 2015). Os pontos negativos apresentados na literatura narram como a nação e a corporação dão acesso ao comum, mas ao mesmo tempo o restringem, deformam e distorcem (HARDT; NEGRI, 2016). Embora a política pública formulada tenha por objetivo reduzir o déficit habitacional e possibilitar o acesso a habitação à população de menor renda ela restringe o habitar a casa, não incorporando o direito à infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade, à educação, à saúde e à segurança.

O PMCMV, faixa 1, é implementado pelos agentes sociais no espaço urbano e, a partir desta nossa configuração espacial, emergem nova(s) territorialidade (s). No próximo capítulo, discorro sobre o espaço urbano, o território e os agentes sociais que os produzem e os consomem.

## **6. O ESPAÇO URBANO, O TERRITÓRIO E OS AGENTES SOCIAIS**

Por considerar que a organização do espaço público condiciona o acesso à cidadania, ao direito à cidade (PIRES, 2021) e, conseqüentemente, ao habitar, neste capítulo realizo uma reflexão sobre o espaço urbano, o território e os agentes sociais que os produzem, consomem, alteram e modificam. Embora os termos espaço e território por vezes sejam erroneamente caracterizados como equivalentes, eles assumem significados distintos de acordo com cada abordagem e concepção do pesquisador. Portanto, sua definição é uma questão epistemológica, ontológica e política (RAFFESTIN, 1993; SANTOS; SILVEIRA, 2006; SAQUET, 2009).

Embora haja relação de unidade entre espaço e território, eles correspondem a dois níveis e processos socioespaciais distintos na vida cotidiana, bem como, são dois termos diferentes no pensamento científico. Apesar desta diferenciação ser necessária, é fundamental reconhecer que espaço e território, pelas lentes da Geografia, não estão separados: um está no outro (SAQUET, 2009). O espaço é indispensável para a apropriação e produção do território, ou seja, o espaço é anterior ao território, pois o segundo forma-se a partir do primeiro (RAFFESTIN, 1993; SAQUET, 2009). Trato primeiramente sobre o espaço, sobretudo o espaço urbano.

### **6.1 O ESPAÇO URBANO E OS AGENTES SOCIAIS**

O espaço urbano é a organização espacial da cidade. A cidade, segundo Saquet e Flávio (2015), em sua essência, é a expressão das lutas travadas entre as diferentes classes sociais, na qual as classes despossuídas, que não têm posses ou propriedades, vendem sua força de trabalho às classes que detêm os meios de produzir as coisas para sobreviver. As cidades são a gene de convergência de todas as produções, trocas e intercâmbios humanos, sendo ao mesmo tempo centros econômico, financeiro, administrativo, religioso, intelectual, comercial, político e sobretudo centros de poder, controle e decisões sobre as formas como as pessoas vivem e irão viver: moradia, trabalho, saúde, educação, transporte, lazer, entre outros.

No âmbito da cidade ocorre a construção do espaço urbano, sendo este um produto social profundamente desigual e um condicionante da sociedade. Ele resulta das ações realizadas ao longo do tempo por agentes sociais que o produzem e o consomem. A ação dos agentes sociais é complexa, está inserida no processo de produção, circulação e consumo de riquezas no interior de uma sociedade e inclui práticas que levam a um constante processo de

reorganização espacial (BOVO; LOCH; SILVA, 2015; CARMO, 2009; CHAVES, 2020; CORRÊA, 1989; CORRÊA, 2011).

Os principais agentes sociais do espaço urbano são os proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários e proprietários imobiliários (setor privado), o Estado (poder público), e os grupos sociais excluídos (a sociedade civil). Em muitos casos, os agentes sociais possuem interesses diferentes e conflitantes (BOVO; LOCH; SILVA, 2015; CARMO, 2009; CHAVES, 2020; CORRÊA, 1989; CORRÊA, 2011). **Os proprietários dos meios de produção** são os grandes proprietários industriais e das grandes empresas comerciais. Estes são grandes consumidores do espaço devido a dimensão de suas atividades, pois para atender aos requisitos de localização de suas empresas/indústrias, estes agentes precisam de terrenos amplos e baratos. Desta forma, a terra urbana assume um duplo papel: o de suporte fixo e o de expressar diferentes requisitos locacionais específicos às atividades (CORRÊA, 1989).

Esses agentes sociais possuem interesse na retenção das terras, visando a gerar uma escassez de oferta e conseqüentemente um aumento nos preços. No entanto, esta prática pode gerar conflitos entre os proprietários dos meios de produção e os proprietários fundiários. Estes conflitos podem ser amenizados de algumas maneiras, entre elas a ideologia da casa própria (CORRÊA, 1989).

**Os proprietários fundiários** são agentes sociais que atuam no intuito de obter a maior renda fundiária de suas propriedades. Interessam-se especialmente na expansão do espaço da cidade, pois a terra urbana é mais valorizada do que a terra rural. Por este motivo, como a terra da periferia urbana está diretamente submetida ao processo de transformação do espaço rural em urbano, ela se constitui no alvo da atenção dos proprietários fundiários. Esses agentes sociais podem exercer pressão junto ao Estado visando a interferir no processo de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano (CORRÊA, 1989).

Quando é possível a ocupação residencial urbana nessas regiões periféricas, os proprietários fundiários irão variar a estratégia conforme a localização de suas propriedades. Quando os terrenos são bem localizados e valorizados por amenidades físicas (como mar, sol e áreas verdes), estes recebem a instalação de infraestrutura urbana e são destinados à população de maior renda. Por vezes, os proprietários fundiários tornam-se também promotores imobiliários e realizam o loteamento, construção e venda de casas de luxo (CORRÊA, 1989).

Por outro lado, quando os terrenos são mal localizados, em periferias sem amenidades, são realizados loteamentos populares com o mínimo de infraestrutura. Considerando que as residências que serão construídas destinam-se a população de menor classe social, não há interesse dos proprietários fundiários em se transformarem em promotores imobiliários. Assim,

eles apenas realizaram o loteamento cabendo ao sistema de autoconstrução ou ao Estado construir as habitações. Esta implantação costuma ocorrer por enormes e monótonos conjuntos habitacionais (CORRÊA, 1989), como evidencia-se pelo estudo do PMCMV.

O terceiro tipo de agentes sociais proposto por Corrêa (1989) são os **promotores imobiliários**, estes são um conjunto de agentes que realizam, total ou parcialmente as seguintes operações: gestão da construção, financiamento, estudo técnico para verificar a viabilidade da obra, construção ou produção física do imóvel e comercialização.

Como os promotores imobiliários visam ao lucro, eles realizam a produção de residências destinadas as classes de maior renda. Para viabilizar a produção de residências populares, utilizam a estratégia de obter ajuda do Estado. No entanto, a atuação espacial dos promotores imobiliários ocorre de modo desigual, podendo criar e reforçar a segregação residencial (CORRÊA, 1989).

Os proprietários dos meios de produção, produtores fundiários e promotores imobiliários atuam por meio da criação de espaços que visam a reprodução ampliada do capital. Para eles, o espaço urbano é a condição geral da produção, distribuição e circulação do consumo da mercadoria. Desta forma, o espaço urbano é produzido de forma a materializar a racionalidade econômica necessária para a reprodução do capital (CARMO, 2009).

Outro agente social que modela o espaço urbano capitalista é o **Estado**. O Estado capitalista desempenha múltiplos papéis em relação à produção do espaço. Essa multiplicidade decorre do fato desse agente social constituir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam (CORRÊA, 1989; CORRÊA, 2011).

A atuação do Estado insere-se no contexto econômico, social e político, cabendo-lhe fortalecer a coletividade e não o interesse privado. Ele realiza diversas ações: estabelecer marco jurídico (leis, regras, normas) de produção e uso do espaço urbano; taxar a propriedade fundiária, edificações, uso da terra e atividades produtivas; produzir condições de produção para outros agentes sociais por meio da implantação de serviços públicos, como calçamento, sistema viário, água, esgoto, iluminação, parques, coleta de lixo, entre outros; controlar o mercado fundiário; tornar-se promotor imobiliário e/ou industrial (CARMO, 2009; CORRÊA, 1989; CORRÊA, 2011).

No entanto, por meio dessas ações, o Estado pode criar mecanismos que levam a segregação residencial e a sua validação. Isso ocorre ao reproduzir o padrão de alocação da população de menor renda na periferia e ao promover o desempenho desigual de serviços públicos (CORRÊA, 1989; CORRÊA, 2011).

A construção de habitações populares costuma ocorrer em regiões periféricas da cidade. Isso se deve ao preço da terra ser mais acessível, no entanto, estes locais possuem pouca ou nenhuma oferta de infraestrutura e equipamentos sociais, reforçando a segregação residencial. Ao construir habitações periféricas gera-se conflitos, como o aumento da distância a ser percorrida pelos trabalhadores que moram nessas regiões e trabalham na região central (MARQUES; RODRIGUES, 2013; MOURA, 2014; SOUZA; BARBOSA, 2014; SOUZA; SANTOS, 2019; TORRES; MARQUES; BICHIR, 2006).

A residência em locais segregados não trata apenas de reafirmar a existência de diferenciais socioeconômicos no espaço, mas tem como consequência o isolamento em relação às redes sociais e econômicas relevantes (TORRES; MARQUES; BICHIR, 2006). As unidades habitacionais quando concebidas em zonas de fronteiras - limitadas pela área rural e separadas do tecido urbano por rodovias, vales ou vazios urbanos - caracterizam uma estratégia de localização que visa à exclusão territorial da população de baixa renda. As zonas de fronteiras, além de dificultarem o acesso aos serviços básicos, induzem o processo de degradação do bairro, pois o isolamento diminui as possibilidades de surgimento da vida urbana (FREITAS, 2004).

Houve uma tentativa governamental de reduzir as diferenças que separavam a população de maior e menor renda por meio da Constituição Federal de 1988 (CHAVES, 2020), no entanto, nenhum programa habitacional brasileiro, até o momento, promoveu habitações em localizações habitadas pela população de classe alta, nem mesmo em regiões muito centrais (MARQUES; RODRIGUES, 2013). Ao construir um diálogo em uma perspectiva estadocêntrica, considero que o Estado é o principal agente capaz de reproduzir ou inibir as formas corrompidas do comum ocasionadas pelas políticas habitacionais. Pois, apesar dos demais agentes influenciarem na formulação da política, a participação social é limitada e não inibe a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SILVA, 2017; SOUZA, 2006).

Por fim, há **os grupos sociais excluídos**. Eles atuam por meio de movimentos sociais e das lutas, na intenção de resistir a segregação espacial e exigir o direito à cidade, direito este, que diversas vezes é negligenciado. Este tipo de agente luta pelo direito ao uso do espaço como condição social, pois a cidade é a base material para a habitação, bens e serviços necessários à reprodução da vida (CARMO, 2009).

As opções de moradia para os grupos sociais excluídos são velhas residências localizadas próximas ao centro da cidade (que no passado foram habitadas pela elite e atualmente encontram-se degradadas), casas produzidas pelo sistema de autoconstrução em

loteamentos periféricos, os conjuntos habitacionais construídos pelo Estado e a favela (CORRÊA, 1989).

É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados ocupados, que os grupos sociais excluídos se tornam agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço. A produção deste espaço é uma forma de resistência e ao mesmo tempo uma estratégia de sobrevivência que se traduzem na apropriação de terrenos usualmente inadequados para os outros agentes da produção do espaço, áreas alagadiças e encostas íngremes (CORRÊA, 1989).

Assim, na produção do espaço capitalista ocorrem diferentes interesses, sejam eles econômicos, políticos e/ou sociais. A terra, especialmente a urbana, e as edificações sobre ela são consideradas como mercadoria. Nesta lógica, a produção do espaço torna-se condizente com a premissa básica do capitalismo: a busca incessante pelo lucro (BOVO; LOCH; SILVA, 2015; CARMO, 2009).

De acordo com Bovo, Loch e Silva (2015), esta racionalidade econômica que norteia as relações de produção capitalista interfere também na questão habitacional fazendo com que as relações de aquisição de imóveis tenham um caráter de exploração. Corrêa (2011, p. 47) ressalta que:

A terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados. Estabelece-se uma tensão, ora mais, ora menos intensa, porém permanente, em torno da terra urbana e da habitação. Se isso não constituiu a contradição básica, transforma-se, contudo, em problema para uma enorme parcela da população.

Neste cenário, a propriedade privada aparece como um entrave para o desenvolvimento da sociedade, pois o acesso à terra exige uma renda monetária e o sistema capitalista não assegura o mínimo de renda para todos os cidadãos (BOVO; LOCH; SILVA, 2015).

De acordo com Corrêa (1989, p.29):

Na sociedade de classes verificam-se diferenças sociais no que se refere ao acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. No capitalismo, as diferenças são muito grandes, e maiores ainda em países como, entre outros, os da América Latina. A habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possuiu renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel. Este é um dos mais significativos sintomas de exclusão que, no entanto, não ocorre isoladamente: correlatos a ele estão a subnutrição, as doenças, o baixo nível de escolaridade, o desemprego ou o subemprego e mesmo o emprego mal remunerado.

Em suma, o espaço urbano é socialmente produzido, alterado, modificado e ampliado pela atuação dos agentes sociais, com papéis não rigidamente definidos, portadores de

contradições, interesses e práticas espaciais que ora são próprios de cada um deles, ora são comuns (CHAVES, 2020; CORRÊA, 1989; CORRÊA, 2011). Por esse motivo, o espaço urbano é uma síntese provisória entre o conteúdo social e as formas espaciais. Nele ocorrem processos e formas espaciais vinculados aos diferentes grupos sociais que ali habitam, autorizando comportamentos econômicos e sociais diversos e definindo a divisão social do espaço (CHAVES, 2020; CORRÊA, 1989; VILLAÇA, 2011).

As regras que organizam o espaço urbano são basicamente padrões de diferenciação social e de separação, embora essas regras variem, cultural e historicamente, elas revelam os princípios que estruturam a vida pública e indicam como os grupos sociais se interrelacionam no espaço da cidade (CALDEIRA, 2003; CHAVES, 2020; RIBEIRO et al., 2016).

Além disso, ao considerar a habitação como uma mercadoria e formular políticas habitacionais que deslocam a população de menor renda para regiões periféricas da cidade, sem infraestrutura e equipamentos urbanos, produzem-se outros problemas públicos. Segundo Haersbaert (2004), um dos principais conceitos que tenta responder à problemática da relação entre a sociedade e seu espaço é o território.

## 6.2 O TERRITÓRIO

Nesta seção, debato a perspectiva territorial a partir da apropriação do espaço, na qual o território constitui-se pela sua transformação no transcorrer da história e das relações sociais inseridas em determinados contextos (SILVA et al., 2017).

Nesta perspectiva, utilizei autores que consideram a definição de território, sobretudo, por meio das relações de poder. O poder significa relações sociais conflituosas e heterogêneas, bem como, relações de forças que ultrapassam a atuação do Estado, envolvem e estão envolvidas em outros processos da vida cotidiana, como a família, as universidades, a igreja e o local de trabalho. Essas relações sociais conflituosas agem na orientação e constituição do “eu” do indivíduo, integrando-o à dinâmica socioespacial por meio das distintas atividades da vida em sociedade (SAQUET, 2013).

O território é um produto social e uma condição, ele possui alguns significados específicos, sendo apropriado e dominado no processo de valorização do capital, envolvendo redes e malhas, o que, a partir das diferentes atividades cotidianas, implica na cristalização de territorialidade(s) no espaço (SAQUET, 2007; SAQUET, 2009; SAQUET; FLÁVIO, 2015). Para Raffestin (1993), o território é o resultado de uma ação conduzida por um ator

sintagmático, ou seja, um ator que realiza um programa em qualquer nível. Assim, ao apropriar-se do espaço, concreta ou abstratamente, o ator o territorializa, atribuindo seus significados.

O resultado e condição da territorialização é a territorialidade, um fenômeno social que envolve indivíduos que fazem parte do mesmo grupo social, bem como, de grupos distintos. Por meio das territorialidades, o território coloca-se como um processo social centrado em relações de poder e nas identidades, e possui um caráter holístico, relacional e reticular (SAQUET, 2009; SAQUET; FLÁVIO, 2015).

A territorialidade é um conjunto de relações que se originam em um sistema tridimensional: sociedade – espaço – tempo, que ocorre de forma dinâmica e visa a atingir a maior autonomia possível com os recursos do sistema. Dessa forma, só é possível uma análise da territorialidade por meio da apreensão das relações sociais recolocadas em seu espaço-temporal e no seu contexto-histórico (RAFFESTIN, 1993).

Por meio do uso do espaço, da estrutura territorial e da migração de trabalhadores, há uma apropriação política do território e seu uso pode ser definido tanto pela implantação de infraestrutura, quanto pelo dinamismo da economia e da sociedade (SANTOS; SILVEIRA, 2006; SAQUET, 2013)

Assim, como adequadamente sintetizou Quaini (1978), o território é construído socialmente, planejado, com significados concretos impressos pelas gentes em seus locais de vida, numa relação dialética e contraditória com os interesses do capital. É em função de planejamentos voltados aos interesses das corporações nas cidades que Arantes (2000) assevera que estas são produzidas sob a lógica da geração de lucros para as empresas. Tornam-se, assim, máquina de fazer riqueza. Diante disso, aos grupos/populações excluídos resta se organizarem a fim de conseguir conquistas referentes a melhorias em suas condições de existência (SAQUET; FLÁVIO, 2015, p. 128).

As relações conflituosas e as ações realizadas pelos agentes sociais, ao implementar o PMCMV, podem resultar em uma configuração segregada da cidade. Sobretudo ao não disponibilizar a presença de infraestrutura e equipamentos urbanos, itens indispensáveis para o dia a dia dos cidadãos, e que facilitam a apropriação e produção de novos territórios por parte da população ali alocada. No próximo capítulo, debate sobre a segregação residencial.

## 7. SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL

Neste capítulo, trato sobre uma das formas corrompidas do comum: a segregação. O intuito é construir uma compreensão de como a segregação residencial manifesta-se no espaço urbano, quais suas consequências e qual o papel das políticas públicas, especialmente do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, quanto ao seu fortalecimento ou enfraquecimento.

### 7.1 A SEGREGAÇÃO

A segregação é um fenômeno que se manifesta no espaço urbano e possui um potencial de desencadeamento de mecanismos de reprodução da pobreza e das desigualdades sociais (CALDEIRA, 2003; CHAVES, 2020; RIBEIRO et al., 2016). Este é um conceito que apresenta uma gama de possibilidades de estudos e pesquisas no campo das cidades, sendo foco de grandes debates nas ciências sociais.

A segregação urbana é uma tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e forte disparidade social entre elas, assim, diferentes classes sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões, possuindo diferenças significativas nas formas de acesso à moradia, transporte urbano e aos espaços públicos. É uma expressão da dialética de produção do espaço urbano como valor de uso e valor de troca, sendo o negativo da cidade e da vida urbana (SOUZA; SANTOS, 2019; GALVÃO, 2007; CHAVES, 2020).

A questão da segregação socioespacial, com ênfase na segregação residencial, é uma das temáticas mais abordadas ao discutir a cidade e o urbano, pois esse fenômeno apresenta aspectos que dão subsídios para análise da realidade de várias cidades brasileiras (SANTOS; FERREIRA, 2016). Essa temática tem sido abordada no campo de novos conflitos com os quais as cidades passaram a lidar, principalmente a partir da institucionalização da globalização. Segundo a literatura internacional, a globalização provoca o aumento da segregação residencial nas cidades. Já a literatura nacional considera que as principais causas dessa segregação seriam à lógica do trabalho, dinâmica do mercado imobiliário e as políticas públicas (CHAVES, 2020; GALVÃO, 2007; RIBEIRO, 2003; SILVA, 2017; TORRES; MARQUES; BICHIR, 2006).

Com a globalização, difundiram-se pelo mundo ideias liberais, e estas geraram mudanças nos modelos e paradigmas regulatórios que até então fundamentavam as políticas urbanas (RIBEIRO, 2003). Movidos por esses ideais do neoliberalismo, vários países realizaram reformas institucionais na direção da liberação do mercado, de terras e de moradia,

assim os preços imobiliários tornaram-se o mecanismo central para a distribuição da população no território da cidade (RIBEIRO, 2003; RODRIGUES, 2004).

A terra, especialmente a urbana, e as edificações sobre ela são consideradas, no capitalismo, como mercadoria. Consequentemente, o acesso à terra só é realizado mediante a compra de um direito de propriedade ou mediante pagamento de aluguel (BOVO; LOCH; SILVA, 2015). Assim, considerando que a ação dos agentes sociais não é neutra, e que os preços imobiliários determinam a distribuição da população no território da cidade, a oferta de habitação transforma-se em um negócio, sendo orientada pela lógica na qual a maximização dos ganhos das empresas torna-se a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são elaborados, o que reforça as desigualdades de renda social na organização do espaço urbano (RIBEIRO, 2003; ROLNIK et al., 2015).

Desta forma, a cidade capitalista produz espaços que evidenciam a existência de diferentes classes sociais, resultantes das desigualdades e lutas pela sobrevivência. Este movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano é denominado de segregação espacial pelos estudiosos da cidade (BORGES, 2004).

Outro mecanismo que aumenta a desigualdade é a privatização dos serviços públicos, pois restringem o acesso a serviços e equipamentos que distribuem o bem-estar urbano, especialmente no que se refere à qualidade. Com a privatização ocorre o afastamento do Estado das atividades de prestação de serviços de transporte, energia elétrica, financiamento de habitação, entre outros; e empresas privadas passam a responsabilizar-se pela prestação de tais serviços. Assim, as áreas mais ricas, por concentrarem as camadas com maior poder aquisitivo, recebem ofertas abundantes dos serviços, com melhor qualidade e tecnologias mais modernas. Em contrapartida, nas áreas habitadas pelas camadas mais pobres são ofertados serviços e equipamentos urbanos com qualidade inferior (RIBEIRO, 2003; RODRIGUES, 2004).

De acordo com Galvão (2007), esses fenômenos, somados a reestruturação do mercado de trabalho, produzem desigualdade, pobreza e a segregação urbana. O autor afirma:

Vemos, então, que a segregação se manifesta no espaço urbano, notadamente pela diferenciação espacial, pois nem todos conseguem acesso à habitação, serviços e equipamentos que possibilitem uma boa qualidade de vida. Para a faixa da população com menor poder aquisitivo sobram áreas específicas do espaço urbano com deficiências nos atendimentos públicos, longe de escolas, creches, comércio, serviços e com dificuldade de acesso por transporte coletivo para os diversos pontos da cidade (GALVÃO, 2007, p. 43).

O novo espaço urbano produzido pela globalização gera segregação residencial. Pois, ocorre uma distribuição espacial específica dos grupos sociais no seu interior, e por meio dela, surgem bairros exclusivos para as camadas da população com maior renda, ao mesmo tempo

em que a população com renda média e baixa são deslocadas para outros bairros, diminuindo a heterogeneidade social das cidades (GALVÃO, 2007; RIBEIRO, 2003).

O PMCMV foi uma política pública diretamente relacionada à dinâmica do mercado imobiliário. Apesar de tratar-se de uma política social, ela focava em promover o crescimento econômico brasileiro. Deste modo, houve um protagonismo por parte do mercado imobiliário na implementação do Programa. Este fato reproduziu a ideia da habitação como uma mercadoria e fortaleceu a segregação residencial no Brasil. Na próxima seção aprofundo o debate sobre este fenômeno.

## 7.2 SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL

Na seção anterior, compreendo que o espaço urbano é socialmente construído pelos agentes que o produzem e o consomem, podendo configurar-se de diferentes formas, manifestando em uma delas a segregação residencial. Nesta seção, debato sobre este fenômeno, iniciando por suas concepções.

A segregação residencial apresenta duas concepções (RIBEIRO, 2003). Na concepção clássica, ela refere-se à posição espacial dos grupos sociais na cidade, trata da diferença de localização de um grupo em relação a outros grupos da sociedade, analisando o grau de concentração ou dispersão de cada grupo no espaço urbano. A segunda concepção refere-se à organização do território urbano com relação a composição social, analisando em termos de homogeneidade ou heterogeneidade social, designando as desigualdades sociais de cada área (RIBEIRO, 2003; SABATINI; SIERRALTA, 2004).

Em ambas as vertentes, a segregação é a espacialização da estratificação da sociedade e, conseqüentemente, compreendida como decorrência de lógicas coletivas fundamentadas nas relações sociais. Assim como não há uma concepção única sobre o que é a segregação residencial, também não há uma única definição deste fenômeno (RIBEIRO, 2003). Tirelli, Cadoná e Areosa (2016) definem-na como uma separação ou isolamento residencial entre diferentes grupos sociais, destacando padrões de concentração espacial desses grupos e o grau de homogeneidade social em territórios urbanos, sem ser sinônimo de pobreza e exclusão. Para Castells (1983 apud SANTOS; FERREIRA, 2016), ela é o resultado da necessidade de existências distintas entre grupos sociais. Nesse sentido, as áreas segregadas no espaço urbano estabelecem os locais de reprodução das diferentes classes sociais.

De acordo com Ribeiro (2003), ela é uma categoria de análise que denota a ideia de separação e de exclusão de determinados grupos sociais do conjunto da sociedade e contém sempre duas dimensões: 1) conceitual, relacionada aos princípios teóricos adotados para

explicar a organização socio territorial; 2) prática, relacionada com as concepções normativas da sociedade, estas concepções fundamentam-se em princípios de igualdade. Já para Sabatini e Sierralta (2004):

A segregação residencial consiste em relação espacial: a da separação ou proximidade territorial entre pessoas ou famílias que pertencem ao mesmo grupo social, seja qual for a definição deste. Assim, por mais que a segregação residencial esteja relacionada com a renda e diferenças sociais ou possa influenciá-las, por exemplo, contribuindo para aumentar as desigualdades, este conceito aponta para um fenômeno espacial que é independente destas variáveis (SABATINI; SIERRALTA, 2004, p. 170).

Independente da definição adotada, o processo segregacionista materializa-se no espaço urbano por meio da diferenciação espacial, pois os serviços e equipamentos que possibilitam uma qualidade de vida favorável dentro dos parâmetros da economia capitalista não estão acessíveis para todos (SILVA, 2017), sendo que a noção de distância social atrelada à distância física é entendida como manifestação de poder das classes sociais em apropriarem-se da cidade como recurso (RIBEIRO, 2003). Nesta narrativa, a dimensão da localização do empreendimento e a presença de infraestrutura e equipamentos urbanos é o centro do meu entendimento de espaço segregado.

A segregação residencial pode originar diferentes padrões espaciais como: centro-periferia, autosegregação ou segregação em setores. O padrão de organização espacial centro-periferia pode ocorrer de duas formas: com as classes mais favorecidas no centro e as classes menos favorecidas na periferia ou de maneira inversa. O primeiro caso ocorre quando as instituições urbanas se localizam no centro da cidade e residir nesta região é fonte de poder e prestígio (CORRÊA, 1989).

A segunda configuração espacial centro-periferia é quando as classes mais favorecidas optam por lugares mais calmos, livres de barulho e poluição e passam a ocupar regiões mais periféricas, em contrapartida as classes menos favorecidas residem no centro da cidade (CHAVES, 2020; CORRÊA, 1989). Também pode haver a autosegregação ou segregação voluntária quando a população de maior renda opta por se isolar das mazelas sociais, residindo em condomínios fechados (CHAVES, 2020; MOURA, 2014; VILLAÇA, 2011).

Outro padrão espacial é quando a segregação residencial não assume um padrão de círculos ao redor do centro da cidade, mas em setores conforme a classe social. Assim, as classes mais abastadas localizavam-se em setores de maior amenidade, cercadas por setores de população de médio *status*, enquanto as classes mais pobres habitam o setor diametralmente oposto (CORRÊA, 1989).

Ressalto que a segregação é um fenômeno relacional, pois só existe segregação de um grupo quando outro grupo se segrega ou é segregado (TORRES, 2004). No entanto, a configuração do espaço urbano é determinada pela população de maior classe social, pois enquanto a autosegregação é uma opção das elites, a segregação induzida e a segregação imposta acometem as classes sociais mais baixas, que têm pouca ou nenhuma capacidade de interferir na decisão de quais espaços irão ocupar no meio urbano (CHAVES, 2020).

Outro elemento pertinente a segregação residencial refere-se à percepção subjetiva que se forma sobre o que é a segregação objetiva (espacial e composição social), tanto para os que pertencem aos grupos segregados, quanto para os que estão fora deste. O aspecto subjetivo está relacionado à identidade das áreas da cidade, ele pode desprestigiar uma localidade ao considerá-la como um território “ruim”, tornando todos os seus moradores suspeitos, ou, pode prestigiar uma localidade, trazendo *status*, serviços de qualidade e infraestrutura para seus habitantes (SABATINI; SIERRALTA, 2004).

Em suma, a segregação residencial é um fenômeno espacial que explica a organização socioterritorial do espaço urbano. Ou seja, é a separação ou proximidade territorial entre diferentes grupos sociais, representando uma relação de poder socialmente construída, pela qual as classes de maior poder aquisitivo apropriam-se da cidade como um recurso, determinando onde a população de menor renda deve residir.

Na sociedade capitalista, em que os valores igualitários são a base da cultura compartilhada e o mercado é o mecanismo central de ordem social, o termo segregação é pertinente como instrumento capaz de enunciar problemas de ordem social (RIBEIRO, 2003). Desta forma, a segregação residencial torna-se um conceito-chave na análise das consequências das políticas habitacionais, pois a intensidade da divisão do espaço urbano em áreas socialmente distintas é diretamente proporcional às disparidades sociais da cidade (SOUZA; BARBOSA, 2014).

A redução da segregação residencial faz-se necessária devido às consequências que esta acarreta nas cidades. Os debates acadêmicos e públicos apontam que ela está associada à pior qualidade residencial, aos riscos ambientais e aos problemas de saúde pública. Evidências indicam que crescer em bairros com alta concentração de pobreza tem efeitos negativos em termos de avanço educacional, gravidez na adolescência, atividade criminal e inserção no mercado de trabalho (TORRES; MARQUES; BICHIR, 2006). Assim, a segregação residencial não permite a todos viver com qualidade e dignidade.

No próximo capítulo, busco compreender como os agentes sociais implementaram o PMCMV, faixa 1, em Campo Mourão, bem como, de que maneira suas ações estabeleceram uma segregação residencial neste município.

## **8. A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO E A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL**

Neste capítulo, discorro sobre os agentes sociais relevantes para a implementação do PMCMV, faixa 1, no município de Campo Mourão – PR e como suas ações estabeleceram uma segregação residencial. Construo esta reflexão a partir do aporte teórico apresentado anteriormente, bem como, das narrativas de campo acessadas por meio das entrevistas.

Os agentes relevantes para a implementação do Programa, em nível local, são: a construtora que realizou os empreendimentos, a prefeitura municipal e Caixa Econômica Federal (ROLNIK et al., 2010; KLINTOWITZ, 2015). No intuito de melhor compreender como ocorreu essa implementação e qual o papel de cada um dos agentes sociais, realizei entrevistas com o ex-secretário de planejamento do município e com dois representantes da construtora, um responsável por acompanhar a implementação do Moradias Avelino Piacentini e o outro pelo residencial Fortunato Perdoncini. Refiro-me a estes entrevistados por nomes fictícios, sendo eles, respectivamente, Ricardo dos Santos, Vinícius da Silva e Jorge Pereira. Realizei inúmeras tentativas de agendar uma entrevista com o representante da Caixa Econômica Federal, porém sem sucesso.

Para atingir os objetivos por mim propostos, construo um diálogo com as narrativas de campo utilizando a abordagem sobre política pública a partir da perspectiva estadocêntrica, considerando as ações e omissões de nível estratégico, tático e operacional. Em consonância com o que foi debatido no capítulo anterior, considero segregação tanto a diferenciação espacial materializada no espaço urbano, quanto a não existência de infraestrutura e equipamentos urbanos nessas localidades.

Contar as histórias sobre a implementação do PMCMV, em nível local, proporcionou-me compreender que erradicar o déficit habitacional brasileiro é possível e necessário. No entanto, falta uma transversalidade entre a política habitacional e as demais políticas públicas, dificultando assim o dia a dia dos cidadãos por ela beneficiados.

### **8.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO**

Conforme discorrido no capítulo 5 desta dissertação, o déficit habitacional é considerado um problema social desde a década de 1930. A partir de então, o Estado realiza tentativas de promover moradia à população de classe social mais baixa, por meio das políticas

habitacionais. Ainda assim, historicamente, estas políticas foram constituídas de forma excludente, desqualificada e em número insuficiente para atender a demanda da população de menor renda.

Uma das políticas habitacionais formulada pelo Governo Federal, no intuito de ampliar o acesso a financiamento de moradias e infraestrutura para a população menos favorecida, foi o PMCMV, lançado em 2009. No entanto, houve um desalinhamento na formulação de tal política, pois o déficit habitacional no período era composto em 90% pela população de baixa renda e apenas 40% dos recursos governamentais foram destinados à viabilização de moradias para esta classe social (SILVA, 2017).

Apesar de o Governo Federal ter sido o responsável pela formulação do PMCMV, sua implementação era de responsabilidade do governo local, cabendo aos municípios a decisão de quando e onde implementar a política. Desta forma, o município poderia criar planos e projetos para favorecer a população mais pobre, porém, pelas narrativas por mim acessadas pude perceber que o poder local favoreceu aos interesses da construtora que realizou os empreendimentos. Assim, o município negligenciou a população de menor renda ao determinar apenas que os empreendimentos destinados à faixa 1 possuísem o mínimo de infraestrutura necessária para uma vida digna. Em uma linguagem sobre políticas públicas, o governo local escolheu não fazer nada.

O município de Campo Mourão aderiu ao PMCMV assim que este foi lançado, e no período de 2009 a 2020 contratou 4.817 unidades habitacionais pelo Programa conforme apresentado na tabela a seguir.

**Tabela 4: Unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV por ano no município de Campo Mourão – PR**

<i>Ano</i>	Faixa 1				Total Faixa 1	FGTS				Total FGTS	Total
	Entidades	FAR	Oferta Pública	Rural		Prod/ Estoque	Faixa 1,5	Faixa 2	Faixa 3		
2009	0	436	0	0	<b>436</b>	0	0	57	1	<b>58</b>	<b>494</b>
2010	0	0	0	0	<b>0</b>	0	0	130	3	<b>133</b>	<b>133</b>
2011	0	0	0	0	<b>0</b>	12	0	400	11	<b>423</b>	<b>423</b>
2012	0	0	0	0	<b>0</b>	14	0	144	0	<b>158</b>	<b>158</b>
2013	0	824	0	14	<b>838</b>	0	0	153	8	<b>161</b>	<b>999</b>
2014	0	0	0	7	<b>7</b>	0	0	369	29	<b>398</b>	<b>405</b>
2015	0	0	0	0	<b>0</b>	0	0	276	21	<b>297</b>	<b>297</b>
2016	0	0	0	0	<b>0</b>	1	0	369	13	<b>383</b>	<b>383</b>
2017	0	0	0	0	<b>0</b>	2	81	415	26	<b>524</b>	<b>524</b>
2018	0	0	0	0	<b>0</b>	0	0	308	29	<b>337</b>	<b>337</b>
2019	0	0	0	0	<b>0</b>	81	0	369	27	<b>477</b>	<b>477</b>
2020	0	0	0	0	<b>0</b>	0	0	175	12	<b>187</b>	<b>187</b>
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>1.260</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>1.281</b>	<b>110</b>	<b>81</b>	<b>3.165</b>	<b>180</b>	<b>3.536</b>	<b>4.817</b>

**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento Regional (2021)

Por meio dos dados disponibilizados pelo Governo Federal, é possível observar que Campo Mourão contratou unidades habitacionais em todas as faixas de renda durante os anos de vigência do Programa, sendo a faixa 2 a mais beneficiada na cidade. A seguir, apresento uma tabela com os percentuais de contratação por faixa de renda, considerando apenas as unidades habitacionais urbanas:

**Tabela 5: Unidades habitacionais urbanas contratadas pelo PMCMV por faixa de renda no município de Campo Mourão – PR**

<i>Faixa de Renda</i>	<b>Unidades Habitacionais Contratadas</b>	<b>Percentual</b>
<i>Faixa 1</i>	1.260	27%
<i>Faixa 1,5</i>	81	2%
<i>Faixa 2</i>	3.165	68%
<i>Faixa 3</i>	180	4%
<i>Total</i>	<b>4.686</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2021)

No município foram construídas 1.260 unidades habitacionais no faixa 1 do PMCMV. Estas unidades pertencem ao Moradias Avelino Piacentini e ao residencial Fortunato Perdoncini (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2021). Em sua entrevista, Ricardo dos Santos relata que a prefeitura municipal se empenhou em viabilizar a construção desses conjuntos habitacionais, sendo esta uma das prioridades da gestão municipal no período. Para poder participar do PMCMV, a prefeitura verificou a existência de demanda habitacional no município para a realização dos empreendimentos, geriu esta demanda, providenciou a documentação necessária para aprovação do projeto junto ao MCidades e a Caixa Econômica Federal e viabilizou a implementação dos empreendimentos.

No entanto, conforme Ricardo dos Santos, sua contribuição como secretário de planejamento foi na parte burocrática, realizando os ajustes necessários para atender aos requisitos de participação no Programa. Assim, houve um protagonismo por parte da construtora nos projetos, pois coube a esse agente social escolher o terreno, iniciar o projeto e posteriormente procurar o poder público local para dar continuidade aos empreendimentos. A seguir apresento os dois conjuntos habitacionais construídos com recursos do PMCMV, faixa 1, no município.

#### 8.1.1 Moradias Avelino Piacentini

O primeiro local contemplado no município com as unidades habitacionais do PMCMV foi o conjunto Moradias Avelino Piacentini. Ele foi aprovado pela Prefeitura Municipal de

Campo Mourão, em 2009, por meio do decreto nº4587 e recebeu R\$ 8.332.954,26 em recursos do FAR para a construção de 436 unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda (CAMPO MOURÃO, 2009; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2021). Conforme Ricardo dos Santos, o conjunto foi projetado devido à necessidade de realocar pessoas que estavam em áreas de risco, áreas de beira de rio e de fundo de vale.

O Moradias Avelino Piacentini foi construído na extremidade do Jardim Tropical II, localizado na Asa Leste da cidade, longe da região central. O lote utilizado para a construção pertencia a Construtora Piacentini LTDA, sendo responsabilidade do proprietário implementar a infraestrutura necessária - demarcação de quadras e lotes, abastecimento de água, rede coletora de esgoto, rede de energia elétrica, iluminação pública, meio-fio, pavimentação asfáltica, bueiro e plantio de árvores – conforme apresentado no projeto complementar para o conjunto habitacional (CAMPO MOURÃO, 2009). Sua inauguração aconteceu no dia 28 de maio de 2011 (LORENZZO, 2011b), contando apenas com as unidades habitacionais, sem a presença de equipamentos urbanos.

#### **Imagem 1: Entrada Moradias Avelino Piacentini**



Fonte: arquivo da autora

Embora o conjunto tenha sido construído distante da região central e sem a presença de equipamentos urbanos, o acesso a esses pontos é importante para o cotidiano dos moradores. Como já se passaram 11 anos desde a inauguração do Moradias Avelino Piacentini, realizei uma busca considerando a presença e o acesso aos seguintes itens: escolas municipais e estaduais,

centro municipal de educação infantil (CMEI), unidade básica de saúde (UBS), transporte público coletivo, mercado, farmácia, banco, coleta seletiva e opções de lazer; para mensurar a distância entre os equipamentos urbanos e o conjunto estudado foi utilizado o Google Maps.

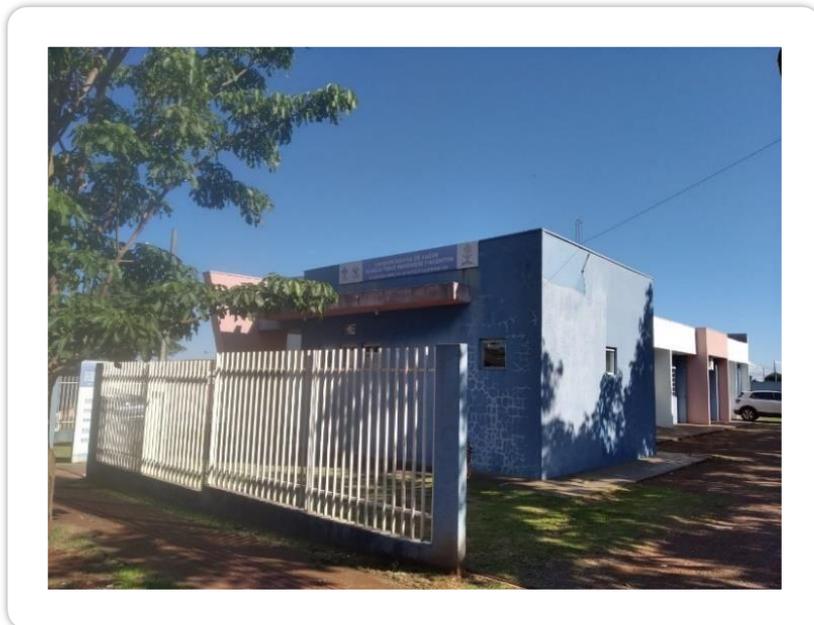
Em 2011, meses antes da inauguração do conjunto, a coleta seletiva foi ampliada no município e passou a contemplar todos os bairros da cidade duas vezes por semana (LORENZO, 2011a). No conjunto Moradias Avelino Piacentini, conforme Pereira (2020), e a Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente (SEAMA, 2021), a coleta seletiva é realizada nas segundas e sextas-feiras. Desta forma, quanto à coleta seletiva do lixo, o conjunto é atendido desde a sua inauguração.

Por outro lado, o conjunto não contava com outros pontos importantes para o cotidiano dos moradores. Este fato pode ser observado em matéria publicada pela imprensa local, em 2013, na qual a prefeita municipal anuncia melhorias para esta localidade (TRIBUNA DO INTERIOR, 2013). Na ocasião, foi informado que o local passaria a contar com uma escola municipal, um centro municipal de educação infantil (CMEI) e uma unidade básica de saúde (UBS), obras reivindicadas pelos moradores desde a inauguração do conjunto.

A unidade básica de saúde (UBS), denominada Auxília Trice Marchese Piacentini, foi inaugurada em 24 de novembro de 2015 (KUYAVA, 2015). Apesar da construção da UBS, em casos de urgência ou emergência, os moradores precisam dirigir-se a um dos dois hospitais públicos existentes na cidade ou à unidade de pronto atendimento (UPA). Os hospitais localizam-se a aproximadamente 8 km e 10 km do conjunto e a UPA a 3km. As distâncias foram mensuradas pelo Google Maps.

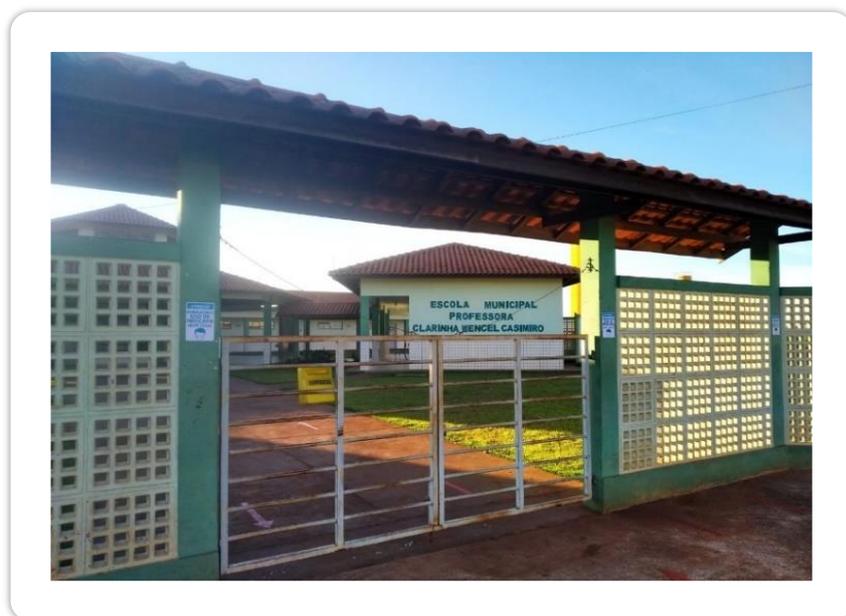
A escola municipal, denominada Clarinha Wencel Casimiro, foi inaugurada em 06 de fevereiro de 2019, passando a atender 130 alunos do conjunto Moradias Avelino Piacentini (CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO, 2019). A construção do CMEI foi iniciada em 2016 e a previsão para conclusão era em abril de 2021 (I44 NEWS, 2020). Até o momento da conclusão desta dissertação, a construção do CMEI não estava finalizada. Enquanto sua inauguração não ocorre, os moradores precisam levar seus filhos até outro CMEI. O mais próximo está localizado a aproximadamente 1,5 km do conjunto Moradias Avelino Piacentini. No conjunto habitacional estudado também não há escola estadual, a mais próxima localiza-se a aproximadamente 1,5km de distância.

**Imagem 2: Unidade Básica de Saúde do Moradias Avelino Piacentini**



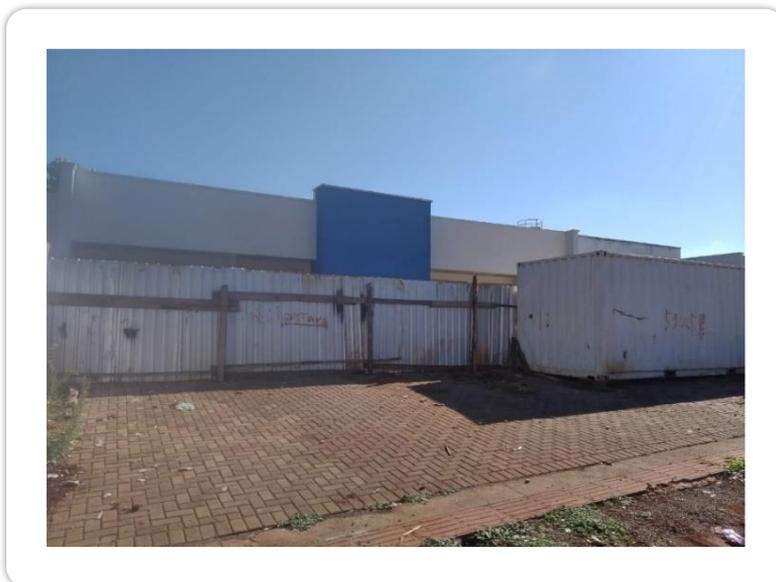
Fonte: arquivo da autora

**Imagem 3: Escola municipal do Moradias Avelino Piacentini**



Fonte: arquivo da autora

#### **Imagem 4: CMEI em construção - Moradias Avelino Piacentini**



Fonte: arquivo da autora

O conjunto habitacional conta com o transporte público coletivo desde a sua inauguração. Durante a escrita desta dissertação ocorreu a mudança da empresa prestadora deste serviço. Até fevereiro de 2022, a empresa que operava o transporte público coletivo no município disponibilizava uma linha para atender o conjunto Moradias Avelino Piacentini, de segunda a sexta-feira, das 06:00 às 19:00, e nos sábados e domingos das 06:00 às 13:30 (VIAÇÃO MOURÃOENSE, 2021). A partir do dia 1º de março de 2022, uma nova empresa assumiu o transporte público coletivo do município, quando o conjunto habitacional passou a ser atendido de segunda a sexta-feira, das 06:05 às 23:30, aos sábados das 06:05 às 22:40 e aos domingos e feriados das 06:05 às 23:25 (MELISSATUR, 2022). Com a alteração da empresa prestadora do serviço houve um reajuste no valor da tarifa de R\$3,00 para R\$ 4,81 (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2022; PEREIRA, 2021).

No Moradias Avelino Piacentini há um mercado de pequeno porte. O conjunto não conta com farmácia, banco ou opções de lazer.

#### **8.1.2 Residencial Fortunato Perdoncini**

Três anos após a inauguração do Moradias Avelino Piacentini, foi aprovado o loteamento do residencial Fortunato Perdoncini por meio do decreto nº6204/2014. Este também foi construído com recursos do FAR e destinado às famílias com renda na faixa 1 do PMCMV. Além do recurso disponibilizado pelo Governo Federal, ele foi viabilizado em parceria com o governo estadual (Cohapar, Copel e Sanepar) e com o município (LORENZZO, 2016a).

Este conjunto localiza-se na Asa Norte de Campo Mourão, na região do Jardim Cidade Nova. A obrigatoriedade de implementar a infraestrutura necessária – demarcação de quadras e lotes, abastecimento de água, rede coletora de esgoto, rede de energia elétrica e iluminação pública rebaixada - era do proprietário do residencial, neste caso, a família Perdoncini (CAMPO MOURÃO, 2014).

O projeto do residencial previa a construção de 1.524 unidades habitacionais em duas etapas. Para a primeira etapa, o Governo Federal destinou R\$ 49.426.420,00 em recursos do FAR, para a construção de 824 unidades habitacionais. Estas foram inauguradas em fevereiro de 2016. Para a segunda fase de construções, seriam mais 700 unidades habitacionais e ao finalizá-la, o residencial Fortunato Perdoncini se tornaria o maior conjunto habitacional de Campo Mourão (LORENZZO, 2016a; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2021; OLIVEIRA, 2016).

A segunda fase do residencial Fortunato Perdoncini não ocorreu. Segundo Ricardo dos Santos, a não continuidade do projeto foi devido ao Governo Federal administrar os recursos disponíveis visando a beneficiar o maior número possível de municípios. Desta forma, como Campo Mourão já havia recebido recursos para a construção de unidades habitacionais do Faixa 1, em duas localidades, o repasse de recursos foi destinado a outras cidades da região.

Assim como no conjunto habitacional apresentado anteriormente, realizei uma busca considerando o acesso aos pontos importantes para o cotidiano dos moradores do residencial: escolas municipais e estaduais, centro municipal de educação infantil (CMEI), unidade básica de saúde (UBS), transporte público coletivo, mercado, farmácia, banco, coleta seletiva e opções de lazer; para mensurar a distância entre os equipamentos urbanos e o conjunto estudado foi utilizado o Google Maps.

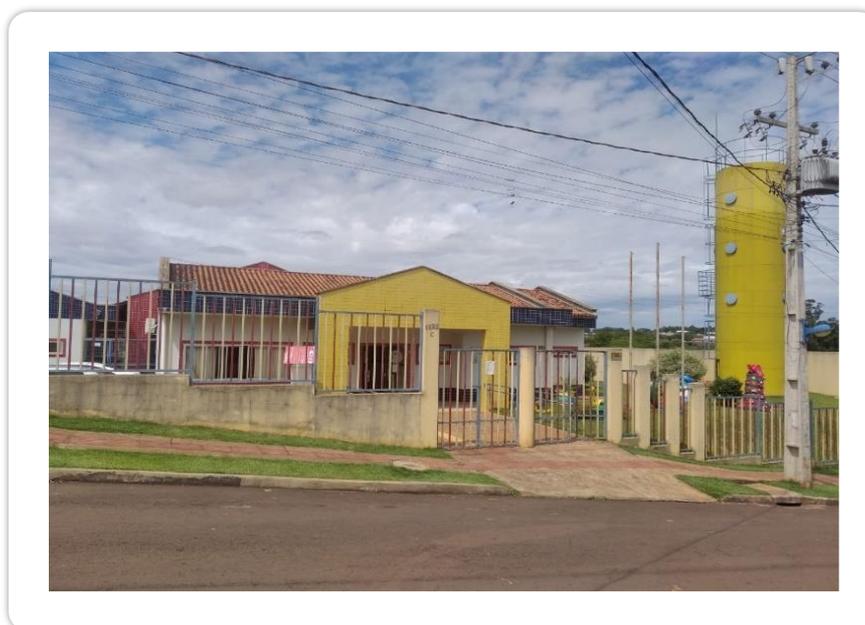
Diferentemente do Moradias Avelino Piacentini, este residencial, além das unidades habitacionais contemplou em seu projeto uma quadra poliesportiva, *play ground*, super creche, unidade básica de saúde e galpão comunitário. Quatro meses após a inauguração do conjunto, em junho de 2016, foi inaugurada a super creche denominada Dom Virgílio de Pauli, com capacidade para atender 250 crianças. No mesmo mês também foi inaugurada a unidade básica de saúde (UBS), denominada Dr. Martinho Fernandes Moraes (LORENZZO, 2016b). O Fortunato Perdoncini está localizado em uma região de declive. A UBS, CMEI, galpão comunitário, *play ground* e academia da terceira idade ficam na última rua do conjunto, em uma região mais baixa. Para chegar ao início do conjunto é necessário subir a rua.

**Imagem 5: Unidade Básica de Saúde do residencial Fortunato Perdoncini**



Fonte: arquivo da autora

**Imagem 6: CMEI do residencial Fortunato Perdoncini**



Fonte: arquivo da autora

### Imagem 7: Opções de lazer do residencial Fortunato Perdoncini



Fonte: arquivo da autora

O residencial não conta com escola municipal nem estadual, a escola municipal mais próxima localiza-se no Jardim Cidade Nova, a aproximadamente 950 m de distância. Já a escola estadual mais próxima localiza-se na região central da cidade, a aproximadamente 2,6 km de distância. Mesmo contando com UBS, em caso de urgência ou emergência, os moradores precisam deslocar-se até um dos hospitais da cidade ou a UPA. Os hospitais estão localizados a 4km e 5 km de distância do conjunto e a UPA a 4 km.

Quanto a coleta seletiva, o residencial é atendido nas terças, quintas e sábados, (SEAMA, 2021). O serviço de transporte público coletivo, até fevereiro de 2022, era fornecido de segunda à sexta-feira, das 06:22 às 19:00, e nos sábados das 06:00 às 14:00 (VIAÇÃO MOURÃOENSE, 2021). A partir de março de 2022, este serviço é fornecido de segunda à sexta-feira das 06:00 às 23:20, aos sábados das 06:00 às 22:40 e aos domingos e feriados das 06:00 às 23:50 (MELISSATUR, 2022). No residencial há um mercado de pequeno porte. O conjunto não conta com farmácia ou banco.

Após esta descrição dos empreendimentos, reflito sobre como as ações realizadas pelos agentes sociais estabeleceram uma segregação residencial nestas localidades.

## 8.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DOS AGENTES SOCIAIS

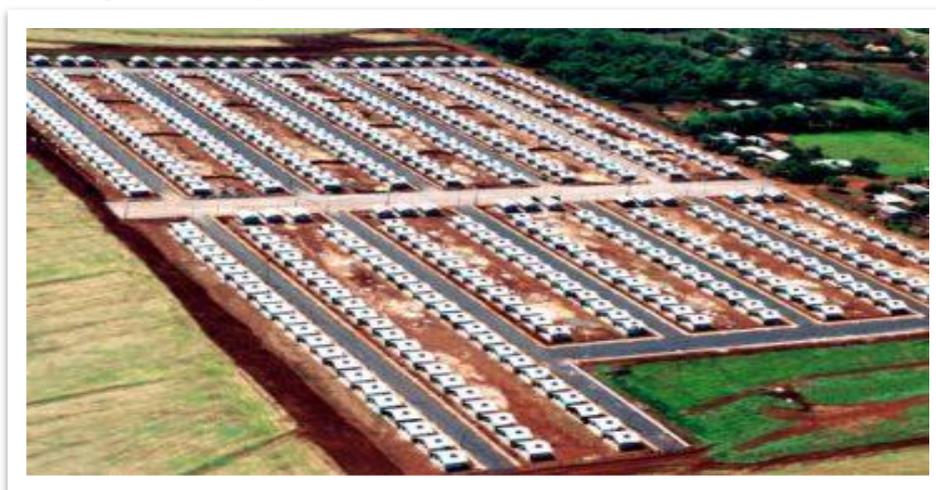
Nesta seção, discorro sobre como as ações dos agentes sociais relevantes para a implementação do PMCMV, faixa 1, no município de Campo Mourão – PR estabeleceram uma segregação residencial. Opto por contar essa história sobre os empreendimentos conjuntamente, pois as ações dos agentes sociais locais foram bastante similares nos dois casos.

Na produção desses espaços urbanos, o poder público local estabeleceu, por meio dos decretos municipais n°4587/2009 e n°6204/2014, a obrigatoriedade, por parte do proprietário do terreno, de implementar a infraestrutura necessária - demarcação de quadras e lotes, abastecimento de água, rede coletora de esgoto, rede de energia elétrica, iluminação pública, meio-fio, pavimentação asfáltica, bueiro e plantio de árvores – conforme apresentados nos projetos complementares para os conjuntos habitacionais (CAMPO MOURÃO, 2009; CAMPO MOURÃO, 2014).

Os projetos dos empreendimentos, conforme o representante da construtora Vinícius Pereira, “era completo. Você fazia parte de loteamento [...] Aprovado fazia água, fazia esgoto, fazia galeria, fazia energia elétrica e fazia a parte de pavimentação. Fazia todo o processo”. Assim, ambos os empreendimentos foram entregues com a infraestrutura exigida pelos decretos municipais.

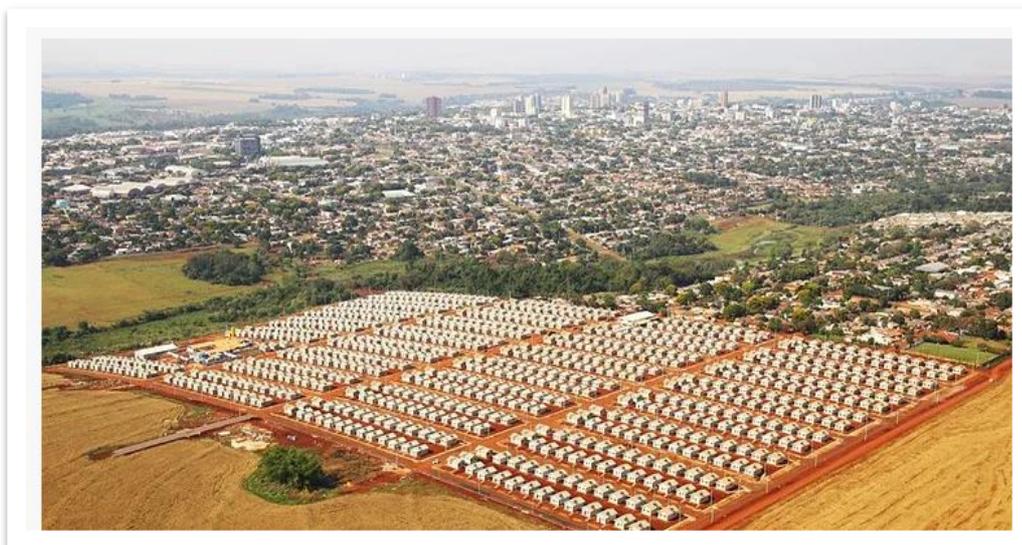
Por meio das figuras abaixo é possível observar que ambos os conjuntos habitacionais, foram construídos em regiões periféricas da cidade e concebidos em uma zona de fronteira, limitado por uma área de vazios urbanos.

**Imagem 8: Conjunto habitacional Moradias Avelino Piacentini**



Fonte: Construtora Piacentini (2021)

### Imagem 9: Residencial Fortunato Perdoncini



Fonte: Construtora Piacentini (2021)

O lote utilizado para a construção das unidades habitacionais do Moradias Avelino Piacentini pertencia a construtora responsável pela realização do projeto e execução da obra. Em sua entrevista, Vinícius da Silva relata que nesse caso o terreno utilizado “já era nosso há muito tempo... Tava comprado e tava parado lá”.

Por outro lado, o terreno no qual foi construído o Residencial Fortunato Perdoncini foi negociado pela construtora junto ao proprietário. Em sua entrevista, Jorge Pereira, representante da construtora, relata que era necessário encontrar um perfil de proprietário que quisesse vender o lote, mas não tivesse necessidade imediata de receber por ele, pois o pagamento só era realizado pela Caixa Econômica Federal após a viabilização do empreendimento e este era um processo moroso. Assim, a construtora foi a responsável por negociar o local com o proprietário e realizar um contrato estipulando o empreendimento e o valor que seria pago quando este fosse viabilizado.

Os lotes escolhidos para a construção dos empreendimentos estão em regiões periféricas, porém já urbanizadas. Este critério para a seleção foi utilizado para atender aos requisitos do Programa e ter o menor custo possível com a infraestrutura.

**É que assim, pra um empreendimento como ele é... um empreendimento de baixa renda, onde você precisa trabalhar os custos menores, aí você procura realmente, né as margens da cidade, mesmo que seja dentro do perímetro urbano [...] Assim, o terreno ele é visto, né, a localização. Fácil acesso. Tem que ter área urbana, não dá pra ser em áreas rurais. Tem que ter interligação. O Ministério das Cidades eles... o acesso tem que ser todo pavimentado. Inclusive até a chegada do empreendimento. O empreendimento em si a gente já é obrigado por norma a entregar, mas o acesso também. Então quando é muito longe, aí o custo fica muito elevado pra levar. Não consegue encaixar em avaliação. Então assim, um**

**dos pré-requisitos é tá dentro da malha urbana**, né. Ligado na cidade (JORGE PEREIRA, representante da construtora responsável pela implementação do residencial Fortunato Perdoncini, grifos nossos).

A maior parte do FAR escolhia terrenos lindeiros, já nessa área [...] o seu lote está lindeiro... contíguo a um terreno urbano. Porque esse terreno urbano tem toda a infraestrutura. Tem escola, tem água, tem luz, tem é... um transporte urbano, tem esgoto. Tem tudo aqui. O que que você vai fazer, você vai complementar a sua parte. **Então o custo pras concessionárias é muito menor e para prefeitura é muito menor também.** Inclusive a coleta de lixo. Que você vai coletar aqui você já coleta aqui [...]. Antigamente faziam os conjuntos lá na conchinchina, né. Então ia lá três, quatro quilômetros de distância. Aí os cara não pavimentava esse pedaço aqui no meio, ficava intransitável. Hoje não, hoje acabou isso. Se você não levar, por exemplo, hoje a empresa leva esse daqui. Que é chamado de infra não incidente. Porque daí foi incidente que está dentro do perímetro do lote. Isso é incidente. Tudo que estiver fora disso daqui é não incidente. Aqui é recurso da construtora. Isso aqui a Caixa não financia. **Foi uma das coisas que forçou que viesse todo mundo pra próximo da cidade. Quanto mais ligado a cidade melhor. Menos custo de infraestrutura não incidente** (VINÍCIUS DA SILVA, representante da construtora responsável pela implementação do Moradias Avelino Piacentini grifos nossos).

Nas narrativas acima, evidencia-se que a oferta de habitação foi orientada pela lógica da maximização dos ganhos da construtora, sendo esta a principal condicionante para o modo como os terrenos foram escolhidos e de como os projetos foram elaborados. Assim, os preços imobiliários tornam-se o mecanismo central para a distribuição da população no território da cidade, reforçando as desigualdades de renda na organização do espaço urbano (RIBEIRO, 2003; RODRIGUES, 2004; ROLNIK et al., 2015). Assim, em consonância com Corrêa (1989), a construtora atuou como proprietária fundiária e como promotora imobiliária.

Para que a obra fosse possível, a construtora solicitou ao poder local a flexibilização das leis de uso do solo e zoneamento urbano, por meio da criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Com a aprovação das ZEIS permitiu-se a construção dos conjuntos habitacionais com especificações diferentes do zoneamento padrão, pois alterou-se alguns requisitos do partido urbanístico para que houvesse uma ocupação maior do terreno.

[...] você criou zonas de habitação, chamadas ZEIS, que é Zona Especial de Interesse Social. É um tipo de ocupação diferenciada do resto do zoneamento urbano padrão. Então, por exemplo, o zoneamento urbano padrão, o lote mínimo é 150 m ou 125 m, né. No caso das ZEIS você pode fazer lotes menores. Você pode criar infra... você pode ter menos especificação diferenciada de infraestrutura, por exemplo: a calçada normal, no lugar normal é 3m, lá pode ser 2m. Você pode... você pode modificar um pouco isso. A quantidade de ocupação por pessoas por m<sup>2</sup> pode ser maior, né. Então você cria uma situação de zoneamento onde você pode... pode colocar mais gente por metro quadrado (RICARDO DOS SANTOS, ex – secretário de planejamento do município).

Pelos relatos ficou evidente que as ações da construtora eram voltadas à obtenção de lucro, sendo este um resultado esperado, pois trata-se de uma empresa privada. No entanto, o PMCMV é uma política pública social, e é competência dos três entes federativos fortalecer a coletividade e não o interesse privado (GONÇALVES, 2009; CARMO, 2009; CORRÊA, 1989; CORRÊA, 2011).

Assim, mesmo que o PMCMV tenha estabelecido apenas um conjunto de características básicas sobre os tipos de unidade de habitação e conjuntos a serem produzidos (LEONARDO, 2017), era papel do município garantir que as unidades habitacionais produzidas fossem bem localizadas (ROLNIK et al., 2010). Pois, embora a construtora influencie na implementação da política pública, sua participação e suas ações não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SILVA, 2017; SOUZA, 2006).

Ao ser questionado se a prefeitura realizou alguma ação para que os empreendimentos fossem melhor localizados, Ricardo dos Santos relata que foi realizado um mapeamento dos terrenos desocupados existentes, porém não era viável construir os empreendimentos na região central. Essa inviabilidade devia-se tanto à indisponibilidade de terrenos com as dimensões necessárias para um projeto de grande escala, quanto a necessidade de um terreno de baixo custo.

As narrativas e imagens evidenciam que os empreendimentos foram construídos em regiões periféricas. Este deslocamento da população de menor renda para regiões afastadas da cidade é considerado natural pela construtora e pelo poder local, como demonstram as narrativas acessadas. As narrativas de Jorge Pereira e Vinícius da Silva iluminam fortemente que os empreendimentos destinados à população de baixa renda são realizados às margens da cidade. Eles ainda afirmam que esses conjuntos habitacionais só estão localizados em malha urbana por ser um pré-requisito do Programa. Por sua vez, o representante do poder local narra:

**As pessoas ficaram lá no fim, no limite da ocupação da cidade, tá. Isso é natural também, porque você também vai ter que comprar terrenos mais baratos.** Você não pode comprar terrenos nobres, caros para fazer esse tipo de loteamento, né. Daí de resto o procedimento é igual a qualquer outro loteamento (RICARDO DOS SANTOS, ex-secretário de planejamento do município, grifos nossos).

Destaco que a produção habitacional de interesse social pública não precisa ocorrer na periferia. É possível produzir habitação de interesse social em zonas consolidadas e centrais da cidade, desde que haja um alinhamento entre a política urbana, habitacional e fundiária com programas voltados para a ocupação de áreas centrais e vazios urbanos e a regularização

fundiária. O município dispõe de instrumentos, tais como: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e consórcio imobiliário que possibilitam utilizar regiões não periféricas para a produção de habitação popular (ROLNIK et al., 2010). Ainda assim, os agentes sociais responsáveis pela implementação do PMCMV em Campo Mourão naturalizaram a alocação da população de menor renda em regiões periféricas da cidade.

Quanto à existência de equipamentos urbanos, houve uma grande diferenciação entre os empreendimentos. Quando o Moradas Avelino Piacentini foi inaugurado, não havia disponibilidade de escolas, CMEI ou UBS. O conjunto contava apenas com as unidades habitacionais, sendo necessário aos moradores deslocarem-se para outros bairros para conseguir acesso aos equipamentos urbanos. Por outro lado, o projeto do Residencial Fortunato Perdoncini previa, além das residências, a construção de pontos importantes para o cotidiano dos moradores, como o CMEI, a UBS, quadra poliesportiva, *play ground* e galpão comunitário. Quatro meses após a inauguração do conjunto foram inauguradas a super creche e a unidade básica de saúde (LORENZZO, 2016b).

Inicialmente pensei que essas melhorias poderiam ter sido uma iniciativa do poder local, no entanto, em entrevista com Ricardo dos Santos, soube que entre a construção dos dois empreendimentos, o Governo Federal realizou alterações nas exigências do Programa. Desta forma, as melhorias foram instituídas pelo Ministério das Cidades e não por iniciativas locais. Na narrativa de Ricardo dos Santos: “entre o primeiro e o segundo projeto aqui de Campo Mourão, teve uma mudança radical de várias normativas do Ministério das Cidades, Caixa Econômica e tudo mais”, tal mudança determinou que o governo local deveria realizar um planejamento para suprir as necessidades dos beneficiários do Programa.

Para a construção do Fortunado Perdoncini foi necessário instituir o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que define princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos para a realização das ações de planejamento habitacional no município de Campo Mourão, isso ocorreu por meio da lei complementar nº 26/ 2013.

O PLHIS constituiu um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. É a partir de sua elaboração que municípios e estados consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais. A lei que instituiu o SNHIS, Lei 11.124 de 2005, prevê, em seu art. 12, que os Estados e Municípios ao aderirem ao SNHIS, se comprometem a elaborar seus respectivos PLHIS. **A apresentação do PLHIS é condição para que os entes federados acessem recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (BRASIL, 2014b, p. 4, grifo nosso).**

Ricardo dos Santos informou que para a construção do residencial Fortunato Perdoncini houve a necessidade de realizar um estudo de viabilidade social. Assim, visando a atender a esta nova determinação, foi instituído o grupo de análise de empreendimentos por meio do decreto municipal nº 5997/2013. O estudo de viabilidade social, realizado por este grupo de análise, verificou a demanda a ser gerada pelo empreendimento quanto à existência de equipamentos urbanos (linha regular de transporte público coletivo, escolas, CMEIs, UBS e equipamento social para programas sociais). Quando os equipamentos urbanos eram insuficientes para atender a demanda gerada, o município deveria propor uma forma de suprir essas ausências. A construtora participou do estudo de viabilidade juntamente com a prefeitura.

Eu diria que o projeto que foi pensado no Governo Federal, depois, com todas aquelas modificações que teve do Minha Casa Minha Vida inicial lá, né. Que inicialmente era simplesmente construir casa e colocar o pessoal, realocar o pessoal, mas daí eles viram que deu muito problema, né [...]. E aí eles fizeram esse conserto. [...] Eu acho que eles fizeram muito bem feito sabe. E daí cabia a gente aqui cumprir a burocracia deles lá (RICARDO DOS SANTOS, ex-secretário de planejamento do município).

Durante as entrevistas com os representantes da construtora, constatei alterações quanto a qualidade das unidades habitacionais construídas durante os anos de vigência do PMCMV. Em seus relatos, Vinícius da Silva e Jorge Pereira contaram que nas primeiras unidades habitacionais do Programa o piso cerâmico era instalado apenas nas áreas molhadas (banheiro e cozinha) e em um segundo momento foi alterado para que fosse instalado em todos os cômodos. Outra alteração relatada por eles foi o incentivo a instalação do painel solar nas unidades habitacionais. Tal ação incentivaria a indústria de energia solar e reduziria o custo da energia para os beneficiários. A instalação do painel solar não era uma normativa e sim opcional, no entanto, a construtora optou por aderir. Assim, tanto as unidades habitacionais do Moradias Avelino Piacentini, quanto do residencial Fortunato Perdoncini foram entregues com painel solar aos beneficiários, possibilitando uma economia de energia elétrica.

De acordo com os entrevistados, tanto a prefeitura como a construtora apenas seguiram as normativas do Programa e adequaram-se a elas. Desta forma, no município de Campo Mourão, a implementação da política pública do PMCMV ocorreu com uma separação nítida entre o momento da formulação (Governo Federal) e o momento da implementação (governo local e construtora), caracterizando uma implementação *top-down* (LEONARDO, 2017; SILVA, 2017; SOBRINHO; HELAL; 2017). Também foi possível observar que houve um monitoramento por parte do Governo Federal sobre o Programa, pois conforme sua

implementação ocorria foram realizados ajustes e correções (RAMOS; SCHABBACH, 2012; RIBEIRO, 2013; SARAIVA, 2006).

Baseada nas histórias que acessei, pude constatar que houve uma falta de transversalidade entre o PMCMV e outras políticas públicas (mobilidade urbana, educação, saúde, etc.). Nos anos iniciais do Programa, este fato ficou ainda mais evidente, pois na implementação do Moradias Avelino Piacentini não houve uma conexão entre a construção do empreendimento e os serviços que viabilizam a vida dos moradores. Alguns anos depois, durante a implementação do Residencial Fortunato Perdoncini, houve uma adequação pelo Governo Federal, em uma tentativa de que a implementação do PMCMV ocorresse de forma articulada com outras políticas públicas. Porém, as adequações ainda não foram suficientes para evitar a segregação residencial.

A não exigência por parte do Governo Federal de que as unidades habitacionais fossem bem localizadas, bem como, as não ações realizadas pela prefeitura municipal, deixando a construtora como protagonista na proposição dos projetos e seleção de terrenos do PMCMV, faixa 1, criaram mecanismos que levaram a reprodução e validação da segregação residencial no município de Campo Mourão.

A segregação residencial ocorreu tanto ao reproduzir o padrão periférico de moradia voltada à população de baixa renda, quanto ao promover o desempenho desigual de serviços públicos e o mínimo de infraestrutura, devido as unidades habitacionais serem destinadas à população de menor classe social (CORRÊA, 1989; CORRÊA, 2011; ROLNIK et al., 2010).

Na próxima seção, discorro sobre a implementação do PMCMV a partir das experiências dos moradores do Moradias Avelino Piacentini e residencial Fortunato Perdoncini.

### 8.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DOS MORADORES

Nessa seção amplio o entendimento de segregação residencial a partir das experiências dos moradores do Avelino Piacentini e do Fortunato Perdoncini, pois eles foram diretamente afetados pelas ações de implementação do PMCMV em Campo Mourão. São 1.274 famílias que sentem as dificuldades quanto à localização periférica, ao mínimo de infraestrutura e à dificuldade de acesso aos equipamentos urbanos.

Para dar sustentação à pesquisa entrevistei 22 (vinte e dois) moradores, 11 (onze) de cada conjunto habitacional. Entendo que estes participantes da pesquisa são pessoas, não dados.

Eles possuem uma identidade, opinião, necessidades e sonhos. Assim, preservando as informações que me confiaram e atribuo-lhes nomes fictícios para resguardar suas identidades.

Considerando que o Moradiaz Avelino Piacentini foi inaugurado em 2011 e o residencial Fortunato Perdoncini em 2016, as entrevistas com os moradores me permitiram compreender não apenas a segregação residencial gerada pela implementação desses empreendimentos, mas também, as alterações que ocorreram nesses conjuntos habitacionais, desde a inauguração, até os dias atuais e minimizaram tal problema.

As relações sociais conflituosas existentes para implementação do PMCMV, faixa 1, em Campo Mourão beneficiaram a construtora dos empreendimentos e negligenciaram os beneficiários da política. O poder municipal e a construtora configuraram o espaço urbano e o território de uma forma segregada. Em consonância com Corrêa (1989), os beneficiários dos conjuntos habitacionais são os agentes sociais excluídos, pois, embora soubessem onde os empreendimentos seriam construídos, eles possuíam pouca, ou nenhuma, capacidade de interferir na decisão de quais espaços ocupariam no meio urbano (CHAVES, 2020; CORRÊA, 1989). Assim, coube a esta população excluída organizar-se para conseguir melhorias em suas condições de existência (SAQUET; FLÁVIO, 2015).

Conforme apresentado anteriormente, ambos os conjuntos habitacionais estão localizados em uma zona periférica da cidade, projetados em área urbanizada, porém ainda sem infraestrutura. As figuras 8,9,10,11e 12 ilustram esta realidade.

Os decretos municipais nº 4587/2009 e nº6204/2014 obrigaram a disponibilização da infraestrutura mínima para a vivência cotidiana dos moradores. Assim, desde que os beneficiários receberam suas casas já havia água encanada, rede de esgoto, asfalto e iluminação. No entanto, em março de 2022, a imprensa local publicou a notícia de que os moradores do residencial Fortunato Perdoncini realizaram denúncias e reclamações no Procon devido a constante falta de água no empreendimento. Esse desabastecimento chegou a durar três dias para os moradores que residem na parte mais baixa do bairro, próximo ao rio (TRIBUNA DO INTERIOR, 2022). Esse fato não apareceu em minhas entrevistas, realizadas em novembro de 2021, porém demonstra a dificuldade de acesso a um bem essencial para o dia a dia.

**Imagem 10: Vista frontal -Residencial Fortunato Perdoncini**



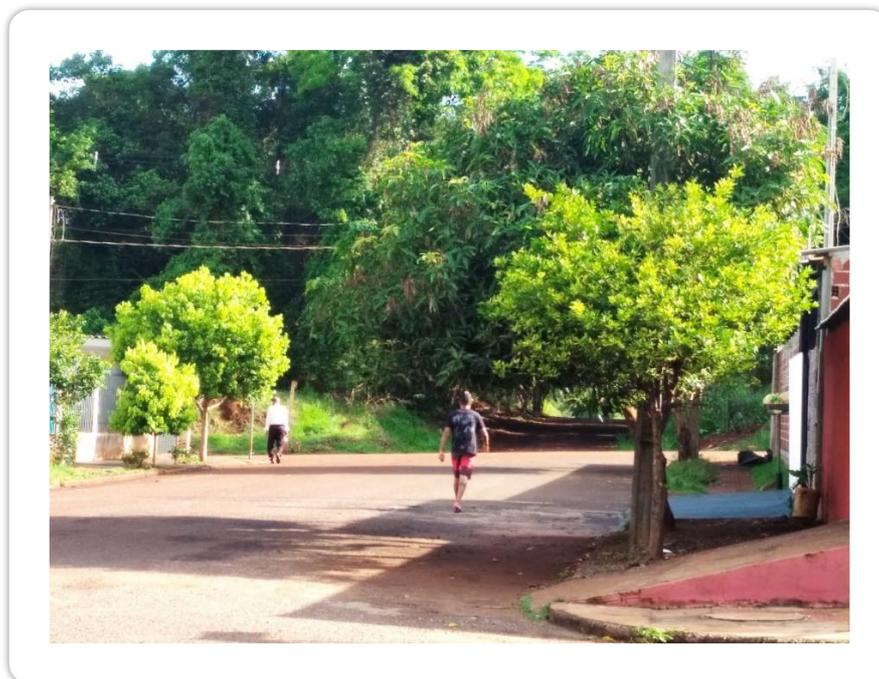
Fonte: arquivo da autora

**Imagem 11: Vista frontal - Moradias Avelino Piacentini**



Fonte: arquivo da autora

### **Imagem 12: Acesso secundário- Moradias Avelino Piacentini**



Fonte: arquivo da autora

Outro ponto que merece destaque são as narrativas de que não havia asfalto que ligasse os empreendimentos a outros bairros da cidade, dificultando o acesso. Um dos entrevistados narrou que até poucos anos atrás o único acesso asfaltado era por onde o transporte coletivo passava. Nos demais pontos de acesso ao conjunto, era estrada de chão e sem iluminação.

Olha o que melhorou é que tão asfaltando lá em cima, né. Na avenida. [antes] era um pedaço só do cemitério. Que é entre o Cidade Alta e o Cidade Nova e daí tinha um outro pedaço aqui que é do Perdoncini. Entre o Perdoncini e o Milton de Paula. Que tava, menina, complicado de andar ali. Aí, tipo assim, quando tava, tava é... seco, que não chovia, era poeira. E quando chovia era o barro. Agora jogaram pedra. Deu uma melhorada. Porque agora vai sair o asfalto, né. Aí o asfalto tá vindo da Santa Casa e vai chegar até lá. A gente espera que sim, né (KARINA, moradora do Fortunato Perdoncini).

Isso aqui era tudo soja. Nessa avenida era estrada de chão. A Santa Rita, essa avenida aqui grande, era tudo terra. O asfalto era só até o Ivone Castanharo. O resto era tudo terra. Depois que saiu o conjunto aqui, aí asfaltou tudo [...] Tem a avenida lá né, a Prefeito Veriato. Antes lá era terra. Do tradição pra cá era tudo terra. Então agora tem o asfalto [...] essa avenida ali faz uns 2, 3 anos depois do Tradição que foi feito o asfalto. Ali era tudo terra. Aqui também era tudo terra. Circular vinha pegar no asfalto. Aqui era tudo terra. Depois que eles foram estruturando o bairro [...] era só pra chegar que tinha a estrada de chão lá, né. Agora tudo asfaltado. [...] Porque era estrada de chão. O acesso era a linha do ônibus, aqui era terra, ninguém andava. Agora não, agora tem acesso, você pode escolher. Fica melhor pra você andar no bairro, mais bonito,

mais limpo. Iluminação. Que era tudo escuro, né (GILBERTO, morador do Avelino Piacentini).

Pelas narrativas é possível perceber que ao realizar o mínimo de infraestrutura necessária, visando a maximizar a lucratividade, os empreendimentos foram projetados de modo a oferecer apenas o básico aos cidadãos que ali habitam. Era competência da prefeitura municipal inibir tais ações e fortalecer ao interesse coletivo, porém esta optou por não agir.

Além dos empreendimentos serem concebidos em regiões periféricas, também estão em zona de fronteira. Esta estratégia de localização visa à exclusão territorial da população de baixa renda, dificulta o acesso aos serviços básicos para a sobrevivência e induzem o processo de degradação do bairro (FREITAS, 2004). A segregação residencial nesses empreendimentos pode ser facilmente observada no padrão centro-periferia abordado por Corrêa (1989).

Nas histórias que pude acessar identifiquei que a localização periférica impacta fortemente a vida dos moradores. Aqueles que não possuem veículo particular para locomoverem-se e acessarem os serviços públicos e privados disponíveis em outras regiões da cidade são os mais afetados pela distância do conjunto habitacional. É o caso da Elaine, moradora do Fortunato Perdoncini, que narra não gostar de morar no residencial porque é tudo longe, tudo o que ela precisa fazer é no centro e é complicado para realizar o deslocamento.

Embora o transporte público coletivo atenda aos dois conjuntos desde a inauguração, a insuficiência de horários e a disponibilidade de poucos ônibus para realizar o transporte ficou evidente nas narrativas dos moradores. Esses fatores causam um excesso de passageiros nos veículos. As narrativas aqui mencionadas referem-se ao serviço prestado até fevereiro de 2022. Atualmente, a disponibilidade de horários foi ampliada no período noturno e nos finais de semana e feriados. No entanto, não há informação quanto ao aumento na quantidade de ônibus e houve reajuste no valor da tarifa, o que pode ter impactado a utilização do serviço.

Os moradores de ambos os conjuntos narraram que no auge da pandemia da COVID-19 houve redução nos horários do transporte público, mencionado por eles como circular ou ônibus, o que causou ainda mais lotação dentro do coletivo. Nas narrativas também foi exposto que os horários ofertados não são compatíveis com os horários de trabalho dos moradores, bem como não atendem a necessidade de transporte no período noturno, final de semana ou feriados. Alguns moradores também narraram que deixaram de utilizar esse meio de transporte durante a pandemia por medo de contaminação.

Então, minha irmã trabalha no final de semana, porque ela trabalha no restaurante, né. Ela não consegue circular. O horário que ela precisa não tem [ela vem] de mototáxi. Ou pega carona com alguém, porque daí as vezes tem alguém que trabalha junto lá que mora pra cá, aí dá carona. Nem no sábado,

nem no domingo. De manhã ela vai, mas aí na hora do almoço pra voltar à tarde ela já não consegue. Porque tipo assim, não tem. Os horários são bem complicados [...] às vezes eu uso circular. É uma bosta. Sabe por quê? Por causa dessa pandemia. Na pandemia eu tive que mudar, porque quando eu precisava usar o transporte público olha só como que fica. Não é pra aglomerar aí quando você entra na circular tá assim [gesto de lotado com as mãos]. Aí as pessoas não abrem a janela, tá lotada. Aí pra você andar de mototáxi tem que usar capacete do outro. Aí aqui, assim, a circular pega todos os bairros aqui de perto e de manhã cedo é uma só [...] agora não sei se voltou ao normal. Mas é... com a pandemia parece que era só até às 11 horas, ou até 12:00. Só. Depois voltava só as 18:00 (KARINA, moradora do Fortunato Perdoncini).

A Helena, moradora do Avelino Piacentini também narra a dificuldade de deslocamento devido aos poucos horários ofertados para utilizar o transporte coletivo “é longe. Eu mesmo agora. Eu hoje, eu precisei vir de a pé lá do meu serviço, né [...] eu vim a pé. Deu 2 horas de caminhada.”. Conforme a Helen, moradora do Fortunato Perdoncini “desde que começou a pandemia eu não andei mais de ônibus. E também o ônibus é pertinho aqui né, passa na rua de cima. Antes eu usava para ir trabalhar, para tudo né. Aí por conta da pandemia nunca mais andei de ônibus.”.

As narrativas também iluminaram a dificuldade de deslocamento para atendimento médico por falta de transporte.

Eu vou de circular. Porque nós não tem como ficar pagando carro, essas coisas [...] agora tá uma merda circular. Pelo amor de Deus. Porque no sábado é só até 10:00 não tem mais. No meio de semana é só até 19:00, depois não tem mais [se precisar sair à noite] lascou. Tem que pagar carro [...] Tá feio. E é lotada. Toda vez que eu vou pro centro eu tenho que tá pedindo lugar pra sentar, porque eu não aguento ficar de pé. Tem gente que dá, mas tem gente que não [...] de primeiro tinha mais circular. Antes da pandemia [...] No sábado tinha o dia inteiro, agora não. Agora não tem. Agora só até 10:00 no sábado, depois não tem. Domingo também não. Nem feriado [...] Eu tenho cólica de vesícula, de rim, aí quando ataca, às vezes não tem como ir na UPA, porque não tem circular. Quando eu tenho recurso eu pago pra alguém me levar [se não tem recurso] eu fico na casa mesmo (IRENE, moradora do Avelino Piacentini).

Os moradores que já precisaram de atendimento em casos de urgência ou emergência e não possuem veículos próprios narraram que quando podem, pagam carro particular, e, quando não têm recursos financeiros para isso, utilizam o transporte coletivo ou então solicitam a ambulância pela UBS, corpo de bombeiros ou Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

A mãe do entrevistado Júlio, morador do Fortunato Perdoncini, é idosa e está enferma. Quando precisa de atendimento na UPA, segundo ele “tem uma sobrinha minha que leva, às vezes chama a ambulância. Às vezes demora [...] É. Às vezes é sofrido um pouco pra ela. Quando não tem ninguém pra levar ela de carro eu levo de ambulância”. A Camila, moradora

do Avelino Piacentini também narrou que “quando não tem como ir, vai de ambulância. Demora, mas vem. Quando dá vai de carro” até a UPA ou ao hospital.

Para os moradores que possuem veículo particular, a distância entre o conjunto habitacional e os equipamentos urbanos não é considerada um problema, como fica evidenciado na narrativa do Gilberto, morador do Avelino Piacentini: “Tranquilo. De carro, né. Desde que eu vim, eu tenho meu carrinho. Aí é tranquilo. Daqui no centro é 6,5 km [...] No começo foi complicado, porque era muita gente, mas depois teve gente que comprou bicicleta, moto, tem gente que tem carro. Mas é bom! Tem circular”.

Pelas histórias acessadas por mim, observo que o Moradias Avelino Piacentini enfrentou um processo segregacionista mais intenso do que o residencial Fortunato Perdoncini. As dificuldades geradas relacionam-se a perspectiva de Galvão (2007), pois:

Para a faixa da população com menor poder aquisitivo sobram áreas específicas do espaço urbano com deficiências nos atendimentos públicos, longe de escolas, creches, comércio, serviços e com dificuldade de acesso por transporte coletivo para os diversos pontos da cidade (GALVÃO, 2007, p. 43).

Ambos os empreendimentos contam com a coleta seletiva desde a inauguração, fato confirmado pelos entrevistados. No entanto, no Moradias Avelino Piacentini o questionamento sobre a coleta seletiva fez emergir um problema vivenciado no local: a ausência de gari para realizar a limpeza das ruas. Devido à ausência deste serviço, os bueiros estão entupidos. Por isso, quando chove a rua fica alagada. A moradora Irene relatou “porque aqui vive abandonado, esse Jardim. Vive abandonado. Tá que nem... nem... nem que... só passa lixeiro, essas coisas. Primeiro tinha esse negócio de gente que varria a rua. Agora ninguém varre, não. Se nós não varrer fica no meio da sujeira.” A moradora Helena diz “a única coisa é a limpeza né? Das boca de lobo aí, ó. Tá tudo entupido [quando chove] alaga”. A moradora Daiane relata que já conversou com o prefeito municipal sobre o problema dos bueiros entupidos e inclusive sugeriu que fosse colocada uma caçamba coletiva no conjunto habitacional para tentar solucionar o problema. Essas narrativas demonstram novamente que o poder local decidiu não agir diante da situação.

No Moradias Avelino Piacentini também não há opções de lazer. Os moradores narram que gostariam de um local para fazer caminhada, levar as crianças para brincar e uma academia da terceira idade. Eles afirmam que estes equipamentos fazem falta. A Helena narra “tinha que ter, né. Um parquinho, uma área de lazer pra gente ir passear, né. Sai de a pé”. Para o Gilberto “aqui o que tá faltando agora [...] parque pras crianças que falta, né. E aquelas coisa pra idoso que não tem, né. É isso que tá faltando em relação aos outros bairros que às outras coisas, né, já tem tudo.”

No contexto da escolarização, os moradores do Avelino Piacentini narram a falta de vaga nas creches, bem como, nas escolas próximas das suas residências. Esse problema, por vezes, impossibilita que os pais trabalhem fora de casa. Nesse conjunto habitacional, o CMEI está em construção. Alguns moradores demonstraram entusiasmo e expectativa de melhoria quando a obra for concluída, como no caso da Elis, mãe de três crianças pequenas. Elis narra que ficou anos aguardando uma vaga no CMEI para os filhos.

Eu consegui vaga pra eles este ano. Foi este ano, né. Desde que eu cheguei aqui eu não consegui vaga. Eles ficaram 2 anos sem estudar. Eu cheguei aqui eles tava com 6 meses... não 4 meses... vai fazer quatro anos. Consegui vaga ano passado, mas aí saiu a pandemia e não foi, né (ELIS, moradora do Avelino Piacentini).

No Moradias Avelino Piacentini, a escola municipal foi inaugurada em 2019. Pelas narrativas dos moradores nota-se a morosidade e a dificuldade para conseguir vaga na escola do bairro. A entrevistada Camila narra “a escola daqui demorou pra sair. O piá só estudou pouco tempo. Usou um ano. Não tinha vaga”.

Este entrave poderia ter sido sanado pela prefeitura municipal, pois esta é a unidade federativa responsável por viabilizar a escolarização do ensino fundamental. Mas, os fatos demonstram que a prefeitura não realizou um planejamento para suprir as necessidades dos novos moradores.

Por outro lado, o Fortunato Perdoncini sofreu um processo de segregação menos intenso, pois foi projetado com a presença de uma UBS, CMEI, o barracão comunitário e o *play ground*. No entanto, durante as entrevistas pude perceber uma separação simbólica no território, pois os moradores referem-se a parte de cima e parte de baixo do residencial. Eles narram que não utilizam o *play ground*, a quadra ou a academia da terceira idade pela dificuldade de retornar para as residências devido a subida. Assim, optam por ir até o parque do bairro vizinho para fazer caminhada ou levar as crianças passearem. Nas narrativas eles trazem que o parque é mais próximo.

Quanto ao barracão comunitário, eles narram que antes havia aula de dança, ginástica e outros exercícios, além de cursos, como por exemplo, para produção de doces e salgados. Quando havia essas atividades os moradores participavam, porém no momento das entrevistas elas não estavam acontecendo. Houve ainda o relato de uma moradora que desconhecia as opções de lazer presentes no bairro.

Assim, pude observar que embora houve preocupação ao construir o conjunto em oferecer opções de lazer aos moradores que ali residiriam, a localização desses itens

desconsiderou a dificuldade de acesso. Dessa forma, diversos moradores do residencial optam por ir até o parque localizado no conjunto vizinho, por considerarem mais acessível.

No contexto da escolarização, os moradores do residencial Fortunato Perdoncini não enfrentaram dificuldades de acesso ao CMEI e a escola municipal. O residencial já foi inaugurado com uma creche para atender a demanda dos beneficiários. Quanto à escola municipal, conforme as narrativas dos moradores, é possível acessá-la a pé devido à proximidade.

Em ambos os conjuntos não há escola estadual. A responsabilidade da construção dessas escolas é do Estado. No entanto, o município pode oferecer transporte escolar gratuito às crianças. Durante as entrevistas constatei que tal serviço é fornecido, sendo utilizado por alguns moradores. Em outros casos as crianças deslocam-se até a escola a pé, de bicicleta, com van escolar ou os responsáveis levam com transporte particular (carro ou moto).

Essa diversificação nas formas de acessar a escola está relacionada, principalmente, a distância entre este equipamento urbano e o conjunto habitacional. Alguns moradores relataram que as crianças estudam em colégios distantes, próximos da antiga residência da família, pois elas já estavam matriculadas ali quando houve a mudança para o conjunto do PMCMV. Este aspecto demonstra que o Programa causou uma desterritorialização dessas pessoas ao deslocá-las fisicamente de um território a outro na cidade (HAESBART, 2004) e ocasionou a perda de vínculos em relação ao território deixado.

Nos casos em que as crianças estudam em locais distantes, para acessar as escolas, elas utilizam o transporte escolar fornecido pela prefeitura, van escolar, ou os responsáveis levam com o transporte particular. Quando a criança estuda na escola localizada no bairro vizinho é possível descolar-se de bicicleta ou “vai a pé, porque é perto” (JOANA, moradora do Avelino Piacentini).

Baseada nas histórias acessadas pude constatar que embora tenha havido um desalinhamento na formulação do PMCMV, o Governo Federal realizou um monitoramento do Programa. Assim, durante o período de implementação foram realizadas correções e ajustes visando a reduzir a segregação residencial gerada por ele. No entanto, a centralização da autoridade de formulação da política habitacional pela União resultou em uma omissão do governo municipal em potencializar tal política. Dessa forma, o governo local implementou o PMCMV apenas atendendo as normativas estabelecidas pelo Governo Federal. Assim, esses territórios foram produzidos sob a lógica da geração de lucros para as empresas e restou a população que ali reside organizar-se para conseguir conquistas referentes a melhorias em suas condições de existência (SAQUET; FLÁVIO, 2015).

Durante a realização das entrevistas, a temática da segurança emergiu do campo. Os moradores relataram situações de roubos, tráfico e consumo de drogas e assassinatos ocorridos. No residencial Fortunato Perdoncini, os moradores narram que a parte de cima do conjunto é mais perigosa, pois “as casas são mais bonitas, foram reformadas. Então tem mais assalto, porque o pessoal lá tem mais dinheiro” (BIANCA, moradora do Fortunato Perdoncini).

Aqui é [seguro]. Pelo menos pra cá, aqui nas nossas banda, é bem tranquilo. A gente ouviu falar bastante coisa, mas lá pra cima né. Lá pra cima do conjunto. Lá a gente ouviu falar bastante coisa. Dos outros roubar a casa. E nós que moramos aqui para baixo não. É bem sossegado. Pode até deixar roupa pra fora, deixa tudo e não... nunca aconteceu nada. Dos outros mexer, entrar no quintal. É tranquilo (HELEN, moradora do Fortunato Perdoncini).

Os moradores desse conjunto narraram roubo de moto, bicicleta, botijão de gás e televisão. Também narraram o assassinato de pessoas no conjunto. Alguns declararam que pagam o vigia noturno para fazer a ronda da residência. Outros disseram que sua residência nunca foi assaltada, mas ainda assim, tem medo.

Eu tenho um pouco de medo. Mas é tranquilo. Assim, nunca aconteceu nada desde que eu to morando aqui. **Mas é que as pessoas falam.** Mas não é tão assim não. Mas é bom, é bom ter um pouco de receio também, né. Deus protege a gente. Ainda mais por ser mulher, né. A gente fica mais vulnerável, né [...] só o receio mesmo. **A maior parte das casas é toda murada. Tem uma ou outra só que é... que é sem muro né.** Mas eu acho que é bem por isso...que o pessoal tem medo (KARINA, moradora do Fortunato Perdoncini, grifos nossos).

Nessa narrativa da Karina, evidencia-se a insegurança e nota-se outro elemento pertinente a segregação residencial, o aspecto subjetivo relacionado à identidade do local (SABATINI; SIERRALTA, 2004). O residencial é desprestigiado tanto pelos moradores de outras localidades da cidade, quanto pelos próprios moradores locais, sendo considerado um território menos seguro.

No Avelino Piacentini houve relatos de roubos, assassinatos e a existência de usuários e traficantes de drogas. Na narrativa de Gilberto a falta de segurança no bairro é explícita.

No começo foi difícil, sabe? Porque quando vieram pra cá, vieram família de tudo quanto é lugar, então teve uns... esses negócio assim de droga sabe. Era tudo aberto. **Era só a casa e era tudo aberto** a gente que foi fazendo depois [...] **Quando era tudo aberto a gente colocava tudo pra fora e nunca roubaram um chinelo, depois que fechou tudo começaram.** Há pouco tempo roubaram uma casa aqui. Ai que que aconteceu, veio aquele pessoal de favela que tem assim... teve muita morte sabe. Por exemplo, eles moravam em outros bairros, tinha aquelas gangues assim e se encontraram aqui. Então teve muito “pá”, mas depois foi. Algumas pessoas mudou daqui por causa disso. Eu não[...] Mas aqui, graças a Deus melhorou, né. Depois que o pessoal foi se eliminando entre eles foi melhorando [...] é, as vezes acontecem algumas coisas né. Faz um mês e pouco fuzilaram a menina aí [...] tava saindo da casa da mãe dela aqui ó, o marido dela mexe com droga né. Sei lá, atiraram nela.

Mas isso acontece, né. Quem mexe com droga e essas coisas você sabe, né. E a gente que mora aqui corre o risco, né, assim. Oh, já aconteceu de ter dia que eu vim almoçar aqui... sai aqui... e tiroteio aqui, menina. Sabe, criança aqui. Quando eu não tinha piso aqui, que eu tinha feito a grade e não tinha piso, a polícia parou aqui pegar bandido. Os cara jogou arma aqui, caiu aqui dentro do banheiro. Meia-noite eu tive que abrir pros policiais. Mas assim, acontece, né. Mas é bom (GILBERTO, morador do Avelino Piacentini, grifos nossos).

Nenhum dos empreendimentos estudados conta com patrulhamento policial, desta forma, evidencio que não houve uma transversalidade entre o PMCMV e a política de segurança pública.

Quanto a segurança, um aspecto que merece atenção é que o Programa não exigia que as unidades habitacionais fossem muradas, assim elas foram entregues aos moradores sem este item. Pela narrativa de Gilberto percebo que enquanto as casas eram abertas não ocorriam roubos nas residências. Este fato, de acordo com Jacobs (2014), relaciona-se a segurança oferecida devido as pessoas que vivem naquele território poderem observar o que está acontecendo, realizando uma ação de vigilância constante, e assim, os olhos para a rua e para as casas inibem as ações de roubo.

No entanto, pelas narrativas da Karina e do Gilberto observo que, em uma tentativa de aumentar a segurança em suas residências, a maioria dos moradores muraram suas casas. Alguns não possuem recursos financeiros suficientes para tal ato. Contudo, tentam aumentar a segurança da forma que podem, como é o caso da Ana, moradora do Fortunato Perdoncini, que colocou um tapume, cedido por um vizinho, como portão de sua residência. Inversamente ao que era esperado pelos moradores, ao cercarem suas casas os roubos começaram a acontecer. Assim, ao murar as residências “são fechadas à vista das pessoas, carecendo, portanto, da vigilância e da inibição exercidas pelos olhos que policiam as ruas” (JACOBS, 2014, p.38), aumentando assim as oportunidades de cometerem delitos.

Assim, segundo a autora, uma opção para aumentar a segurança nesses locais seria oportunizar a presença de comércio (bares, lanchonetes, lojas, mercados) que incentivassem os moradores a saírem de casa e circularem pelas ruas dos conjuntos habitacionais, pois desta forma, a vigilância e o policiamento realizado pela presença deles inibiria delitos.

No entanto, o local destinado aos empreendimentos do faixa 1, do PMCMV, em Campo Mourão ocasionou também uma restrição na distribuição de alguns serviços particulares que possibilitam uma boa qualidade de vida aos moradores. A Bianca, moradora do Fortunato Perdoncini, narra que no começo era difícil morar no residencial, pois não tinha mercado, nem farmácia.

Atualmente, os dois conjuntos habitacionais contam com um mercado local, em minhas visitas pude conhecê-los. No Avelino Piacentini os moradores demonstram descontentamento com o mercado do conjunto. Já os moradores do Fortunato Perdoncini demonstram satisfação em ter um mercado no próprio residencial e pude perceber pelas narrativas que o mercado foi inaugurado há pouco tempo.

Em ambos os conjuntos, a maioria dos moradores narram que não fazem as compras maiores ali, apenas compras menores, pois o preço em mercados de maior porte é mais acessível. De acordo com eles, os mercados realizam a entrega da mercadoria quando necessário. No Avelino Piacentini, alguns moradores narraram que não se deslocam até o mercado para realizar as compras, fazem o pedido e recebem em casa.

Mercado é tranquilo. Ainda mais que saiu o Estrela ali [...] na verdade eu faço [compra] no Paraná, só que tipo assim, uma vez por mês. Aí quando precisa de coisa rápida é ali. Bem tranquilo [...] eu vou de moto. Aí eu peço pra entregar. Entregam sem problemas. (JÚLIO, morador do Fortunato Perdoncini)

Eu nem vou no mercado. É difícil eu ir no mercado. Ele [companheiro] que vai. Vai de bicicleta. Dai manda entregar. Paga R\$10,00 a entrega, quando eles entregam. Que nós faz compra por mês, né. (IRENE, moradora do Avelino Piacentini).

Ao questionar sobre o mercado, no Moradias Avelino Piacentini emergiu outro aspecto relevante: a sensação de que o conjunto habitacional viabilizado pelo PMCMV não pertence ao município de Campo Mourão, como se fosse algo em outro território. Esta sensação de não pertencimento evidencia-se nas narrativas do Kaic e da Helena. Para o Kaic “aqui faltava um mercado bom. Mais... maior. Tem [mercadinho de bairro]. Tudo preço alto também né. [quando precisa fazer compra] a gente vai lá pro lado da cidade lá”. A Helena narra que no bairro não há mercado, apenas no bairro vizinho “aí o mercado é meio longinho né [...] Tem vários né, mas é sempre longinho pra ir” E acrescenta que quando precisar ir ao mercado ou a alguma loja “eu vou pra cidade”.

Em nenhum dos conjuntos estudados há farmácia particular, apenas a farmácia da UBS. Alguns moradores retiram suas medicações na farmácia do posto de saúde, porém, em ambos os conjuntos houve narrativas da necessidade de uma farmácia. Quando questionados sobre o que sentem falta de ter no conjunto, a Leticia, moradora do Fortunato Perdoncini diz “agora aqui dentro, mas logo vai ter assim, é... farmácia, né? Bom que às vezes eu desloco daqui vou comprar o remédio... que tem uns remédios que eu compro, do coração. Aí tem que ir lá no centro. Vai de carro né.”. A Joana, moradora do Avelino Piacentini, responde “farmácia né. Principalmente uma farmácia”

Tais entraves demonstram que o governo local implementou o Programa sem considerar que a habitação não se restringe a casa, mas, como institui a Política Nacional de Habitação, incorpora o direto à infraestrutura, à mobilidade, ao saneamento ambiental, entre outros (MUNHOZ; SALGADO; SANTOS, 2015; VASCONCELLOS, 2015). Assim, a política foi implementada de forma desatenta ao interesse público e não garantiu o acesso a moradia digna para os cidadãos por ela beneficiados.

A partir das histórias dos moradores, compreendo que no processo de implementação do PMCMV, faixa 1, no município de Campo Mourão, o Moradias Avelino Piacentini sofreu mais disfuncionalidades. Na construção deste conjunto habitacional não houve nenhuma ação por parte do município para minimizar os problemas que seriam enfrentados pelos moradores do local. Apesar disso, com o passar dos anos, o conjunto foi estruturando-se para melhor atender as necessidades cotidianas dos moradores que ali habitam. Atualmente, tanto o Moradias Avelino Piacentini, quanto o residencial Fortunato Perdoncini, mesmo tratando-se de regiões distintas, enfrentam disfuncionalidades semelhantes.

O PMCMV era uma política social, assim deveria induzir a melhoria na qualidade de vida da população (CASTRO, 2012). Na reflexão sobre a implementação no Moradias Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini, compreendo que essa política modificou parcialmente a realidade social ao tentar erradicar o déficit habitacional no município. No entanto, esta realidade não é totalmente transformada, pois o Programa foi implementado sem a devida integração com as áreas de educação, saúde, mobilidade urbana e segurança pública. Esta falta de transversalidade entre as políticas públicas foi sinalizada pelo movimento de reforma urbana que resultou na criação do Ministério das Cidades.

O Mcidades possibilitava tratar a habitação de forma integrada. Ao centralizar as diferentes políticas que tratavam sobre o desenvolvimento urbano em um único ministério, rompia-se com a visão setorial. Assim, ao pensar na transversalidade entre as políticas públicas, auxiliava-se na resolução de problemas urbanos no Brasil (BRASIL, 2010; VASCONCELLOS, 2015).

No entanto, o PMCMV deslocou-se desse objetivo proposto pelo Ministério das Cidades. No intuito de minimizar a crise financeira, o Programa desloca-se das diretrizes urbanas e fundiárias para tratar as necessidades habitacionais do país que estavam sendo articuladas por este ministério e é lançado como uma medida econômica (AMORE, 2015). Assim, o PMCMV reproduziu as disfuncionalidades das políticas habitacionais que o antecederam. Os agentes sociais, responsáveis pelo processo de implementação da política, no município de Campo Mourão, induziram a segregação residencial ao promover o isolamento

desde grupo social em áreas distantes, com difícil acesso a pontos importantes para o cotidiano e com o mínimo de infraestrutura.

#### 8.4 O PMCMV: A POLÍTICA PÚBLICA QUE ATENDEU A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DOS ENTREVISTADOS

A experiência da implementação do PMCMV no Moradias Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini alinha-se ao cenário nacional ao materializar o processo de segregação residencial no espaço urbano. Diversos estudos destacam esta crítica ao Programa em diferentes localidades brasileiras: Chaves (2020) narra a segregação em Uberlândia – MG, Leonardo (2017) e Silva (2017) em Maringá-PR, Souza e Santos (2019) em Suzano – SP e Rolnik et al. (2015) nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas.

No caso por mim estudado, em Campo Mourão - PR, a segregação residencial foi materializada pela implementação do PMCMV. O governo local potencializou a prática de segregação ao permitir que a construtora dos empreendimentos fosse a protagonista na implementação da política pública, desta forma, priorizou-se a obtenção de lucro. Ainda assim, o Programa estabeleceu-se como uma política importante para o acesso à moradia.

Essa política foi uma solução keynesiana para enfrentar o momento de crise global. O pacote habitacional visou a impulsionar o crescimento da economia brasileira por meio de medidas que estimularam a produção habitacional e mantiveram o desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil (ROLNIK E NAKANO, 2009), sendo implementado a partir de parcerias público-privadas que seguiam as diretrizes estabelecidas pela União. No município de Campo Mourão, o poder local possuía conhecimento sobre esse intuito do Programa e considera-o uma revolução.

Minha Casa Minha Vida também faz parte do outro projeto, que chama PAC que era ainda do tempo do Lula, né. O PAC era um... é um projeto assim, se você for ver pelo lado econômico, ele tem uma inspiração keynesiana. De inspiração assim, de um governo investidor, né. O governo dando suporte para... para investimento e ação de emprego e tudo mais, né [...] Isso aí é parceria público-privada também, tá [...] porque na verdade quem propõe os projetos muitas vezes são as próprias construtoras [...] Do lado do poder público assim, é uma obra fantástica, tá. É uma... para mim e principalmente naquela época, era uma revolução no mercado imobiliário em Campo Mourão[...] então você junta assim, o financiamento público com interesse privado e as coisas saem rapidamente [...] (RICARDO DOS SANTOS, ex-secretário de planejamento do município).

Antes da formulação do PMCMV, as famílias de menor renda eram desconsideradas pelas políticas habitacionais (LEONARDO, 2017; MARQUES E RODRIGUES, 2013), mesmo elas compondo a maior parte do déficit habitacional brasileiro. Visando a que o mercado

imobiliário atendesse a demanda habitacional de baixa renda, o Programa concedeu um subsídio alto (entre 60% e 96% do valor do imóvel) para essa população mais pobre, sem risco de despejo em caso de inadimplência, permitindo que milhões de brasileiros com até três salários mínimos de renda mensal pudessem ter acesso à casa própria de modo regular e formal (ARANTES E FIX, 2009; ROLNIK et al., 2010; KLINTOWITZ, 2015; MARQUES E RODRIGUES, 2013).

Para Ricardo dos Santos, o Programa melhorou as condições das famílias por ele beneficiadas e é o tipo de política pública que funciona.

Agora pro sujeito que tava morando numa condição de assim comunidade, favela, porque realmente esses lugares onde gente... Eu fui ver alguns lugares, né. A gente foi ver as condições e tudo mais, né. O pessoal tava vivendo em condições de muito, muito precárias. E eles tiveram oportunidade de tá morando numa casa padrão. Não é nenhuma... assim... é um projeto pequeno que são 40 e poucos metros quadrados, né. Mas com toda dignidade possível, tá [...] então, para mim é um modelo assim de política pública para habitação, radical assim, e com a participação das empresas, participação da sociedade, com resultado em geração do emprego, da renda local. Então assim, o impacto é gigantesco, o impacto disso é gigantesco. [...] A habitação é a ponta de lança, no final ele vai ter um benefício direto, todos esses outros benefícios eles são indiretos, mas que são sentidos na cidade. A cidade estava... você... não existia desemprego, simplesmente não existia desemprego [...] então essas medidas para mim ultrapassam muito qualquer outro tipo de, de argumento [...] para mim é a política pública que funciona (RICARDO DOS SANTOS, ex-secretário de planejamento do município).

O PMCMV retoma a ideologia da casa própria. Em pesquisas de desejo de consumo dos brasileiros, em todas as faixas de renda, a casa própria aparece em primeiro lugar. Para os cidadãos que não conseguem adquirir esse bem por meio dos próprios rendimentos, a contemplação pelo governo aparece como uma dádiva (ou um fetiche) (ARANTES E FIX, 2009). A narrativa do Gilberto, morador do Avelino Piacentini, expressa bem esse desejo “o dia que eu vim aqui ver as casas eu falei: meu Deus do céu! O que que a gente quer nessa vida? Uma casa”.

No entanto, não se trata apenas de um fenômeno ideológico. No Brasil, a casa própria “cumpr[e] um papel de amortecedor diante da incompletude dos sistemas de proteção social e da ausência de uma industrialização com pleno emprego” (ARANTES E FIX, 2009, pp. 6-7). Desta forma, esse bem representa a garantia de uma velhice mais segura e digna, pois garante que o cidadão tenha um teto para se proteger, na ausência ou insuficiência da previdência social. Para as mães solo ou jovens casais com filhos, ela é a garantia de estabilidade em diversos níveis, em relação à escola dos filhos e a segurança real e simbólica de não serem vitimados pelo despejo em caso de desemprego (ARANTES E FIX, 2009).

Nas histórias por mim acessadas, pude observar que os moradores contemplados pelo Programa concebem a aquisição da casa própria como uma grande oportunidade, mesmo que construída em regiões periféricas e com todas as disfuncionalidades existentes. Para aqueles que se encontram em maiores dificuldades financeiras, como nas histórias narradas pela Gabriela e pelo Danilo, moradores do Fortunato Perdoncini, a importância de ter a casa própria, sem o risco de ficar sem um teto para proteger a família, fica ainda mais evidente.

A Gabriela, moradora do Fortunato Perdoncini, é mãe solo e dona de casa. Ela narra “meu marido faleceu. Passo necessidade. A casa é minha, imagina se tivesse que pagar aluguel”. Gabriela narra que nem sempre consegue ir ao mercado, pois não tem recursos financeiros para isso. Quando precisar ir até o centro da cidade vai a pé “quando vou levo as crianças. Não uso circular por causa do dinheiro. O valor da passagem dá pra comprar alguma mistura no mercado. Se eu for de circular não dá”.

O Danilo, morador do Fortunato Perdoncini, narra que a casa é de seus pais, um casal de idosos. A família não vai ao mercado por falta de recursos. Eles compram cesta básica de uma pessoa que vende na rua do residencial, pois assim “compra fiado e paga conforme dá”. Na farmácia a situação se repete. Devido à falta de recursos financeiros, a família compra a prazo.

Essas histórias demonstram como o PMCMV foi uma política importante de acesso à moradia para as famílias de menor renda, que não teriam condições de adquirir uma casa com seus próprios recursos. Pelas narrativas, certamente essas pessoas estariam em grandes dificuldades caso precisassem pagar aluguel, pois enfrentam desafios para conseguir acesso a itens básicos para a sobrevivência: alimentação e saúde. A casa própria promove para essas famílias o mínimo de proteção, garantindo-lhes ao menos, um teto e a esperança de dias melhores.

Com a substituição do PMCMV pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) ocorreu um esvaziamento de imóveis destinados às famílias da faixa 1, agora grupo 1. Não há meta definida para a construção de unidades habitacionais especificamente para este grupo. Entretanto, essas famílias de menor renda são justamente as que mais necessitam da política habitacional, pois correspondem a mais de 80% do déficit habitacional brasileiro (MARCO E BATTIROLA, 2021). Além desse esvaziamento, o PCVA prevê que:

...na hipótese de não pagamento as unidades poderão ser doadas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) aos estados e municípios ou aos órgãos de sua administração diretas e indiretas que pagarem os valores inadimplidos para posterior destinação de interesse social (MARCO E BATTIROLA, 2021, p. 1865).

Ao desconsiderar as famílias de menor renda, o novo programa habitacional formulado pela União evidencia que não irá resolver o problema do déficit habitacional, além de representar um retrocesso. Assim, defendo que a política habitacional deve ser reformulada para voltar a atender as famílias mais carentes. O despejo por inadimplência também deve ser reconsiderado, pois a retirada da unidade habitacional da classe trabalhadora por falta de pagamento não se enquadra na lógica de uma política habitacional desenvolvida com recursos a fundo perdido (MARCO E BATTIROLA, 2021).

A leitura que construí sobre a implementação do PMCMV, faixa 1, permite-me constatar que, no município de Campo Mourão, essa política habitacional constituiu um processo de segregação residencial. No entanto, compreendo que o Programa se estabeleceu como uma política importante. Apesar da intervenção pública ocorrer de forma parcial, ele foi a primeira política habitacional brasileira que contemplou efetivamente as famílias de menor renda.

Defendo que as diretrizes do PMCMV deveriam ser mantidas e ampliadas. Para essa manutenção, faz-se necessário uma abordagem articulada para tratar as necessidades habitacionais brasileiras, integrando a política habitacional com as demais políticas públicas e proporcionando uma transversalidade com as áreas de saúde, educação, mobilidade urbana, segurança pública e infraestrutura.

Essa falta de transversalidade entre as políticas públicas é sinalizada pelo movimento de reforma urbana há anos. Houveram avanços para que as políticas habitacionais incorporassem o direito à moradia com qualidade e justiça com a inclusão desde direito social na Constituição de 1988, criação do Estatuto das Cidades, instituição do Ministério das Cidades e da Política Nacional de Habitação e elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

No entanto, essas estratégias de articulação entre as políticas públicas foram aplicadas pelo PMCMV de maneira ínfima. O Programa avançou em relação aos seus antecessores ao beneficiar a população de menor renda, que possui renda mensal de até três salários mínimos, e ao não permitir que os empreendimentos fossem construídos fora das áreas urbanizadas da cidade. Em um segundo momento, houve um avanço quanto a exigência de articulação entre a política habitacional e outras políticas públicas, porém não foram suficientes para impedir que a segregação residencial ocorresse.

Ao implementar o Programa, no conjunto habitacional Avelino Piacentini e no residencial Fortunato Perdoncini, o poder local não teve nenhuma iniciativa própria para melhorar as condições de habitação da população de menor renda. Assim, o município limitou-se a seguir as diretrizes previamente estabelecidas pelo Governo Federal na formulação do

Programa e deixou a construtora dos empreendimentos como protagonista do processo de implementação. Essas ações (ou não ações) por parte do poder local acarretaram em empreendimentos construídos em regiões periféricas, projetados para ofertar apenas o básico à população de menor poder aquisitivo que ali habita, ocasionando uma segregação residencial no município.

## CONSIDERAÇÕES

O caminho por mim percorrido até chegar as considerações foi desafiador. Ao início da caminhada, quando adentrei ao complexo campo-tema das políticas habitacionais brasileiras, as narrativas iluminaram que as políticas formuladas até o momento pensam o habitar apenas como a provisão da casa, o local físico no qual o indivíduo irá abrigar-se. No entanto, defendo que o habitar incorpora o direito à infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade, à educação, à saúde, à segurança e a tudo aquilo que se faz necessário para uma vida digna e harmônica.

Ao aprofundar-me nas narrativas sobre as políticas habitacionais, evidenciei que houve uma tentativa governamental de formular uma política em consonância com o habitar aqui concebido. O Governo Federal reconheceu que a habitação envolve mais do que prover casas. Neste período foi criado o Ministério das Cidades, a Política Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação. Houve uma preocupação governamental em incorporar o direito à infraestrutura, mobilidade urbana e o saneamento ambiental. Entretanto, devido à crise internacional, essas iniciativas ficaram no papel, o PMCMV foi lançado focando em promover o crescimento econômico, deslocando-se dessas diretrizes.

Assim, o PMCMV ao seguir a mesma lógica dos programas habitacionais que o antecederam, instrumentalizou um processo de segregação residencial nas cidades brasileiras. Desta forma, mesmo antes de iniciar as coletas dos registros primários eu já antevia encontrar esta prática no município de Campo Mourão, mesmo tratando-se de um município de pequeno porte.

A localização dos empreendimentos do faixa 1, no município de Campo Mourão, é a principal característica da segregação residencial gerada pelo Programa. O Moradias Avelino Piacentini e o residencial Fortunato Perdoncini foram construídos nos limites da cidade. A localização periférica é naturalizada pelo governo local e pela construtora responsável pelos empreendimentos, demonstrando o enraizamento da cultura de segregação que considera natural a expulsão das classes menos abastadas das regiões mais nobres da cidade.

A presença de infraestrutura e equipamentos urbanos nos dois conjuntos também foi considerado como um fator segregacionista. Sob estes aspectos, notei que o Moradias Avelino Piacentini, construído durante a fase 1 do Programa, sofreu um processo de segregação mais intenso, pois foi inaugurado contanto apenas com as unidades habitacionais. Durante esta fase, não houve qualquer ação governamental para minimizar as disfuncionalidades provenientes de

construir os empreendimentos para as famílias de baixa renda em localidades distantes da região central.

Durante seus anos de vigência, o PMCMV passou por ajustes em suas normativas. Na fase 2 foram realizadas adequações para reduzir as disfuncionalidades e articular o Programa a outras políticas públicas. Essas adequações possibilitaram que o residencial Fortunato Perdoncini fosse inaugurado com a presença de equipamentos urbanos, minimizando assim a segregação residencial.

Apesar das disfuncionalidades apresentadas, o Programa foi uma política habitacional importante. Por mais que os moradores reconheçam as dificuldades enfrentadas, pela localização dos empreendimentos e ausência de equipamentos urbanos, o que caracteriza o processo de segregação residencial, esse não foi o único discurso presente em suas narrativas. A casa própria é significada por eles como o local que permite proteção e dignidade, especialmente frente aos desafios de conseguir acesso a outros itens básicos para a sobrevivência, como alimentação e saúde. Assim, a casa própria ameniza as dificuldades e angústias enfrentadas por esses moradores que não teriam condições de adquirir a mercadoria moradia com seus próprios recursos.

Em meu caminhar, constatei que a questão habitacional, sobretudo o PMCMV, encontra-se fortemente presente na agenda de pesquisa brasileira. No entanto, há uma escassez de trabalhos que visam a compreender o efeito dessa política em cidades de pequeno e médio porte, sendo esta uma sugestão para trabalhos futuros. Constatei também, que devido a imaturidade da descentralização das políticas públicas em nosso país, o governo local tem implementado as políticas habitacionais, formuladas pelo Governo Federal, apenas seguindo as diretrizes estabelecidas. Dessa forma, o governo local se omite e negligencia a população de menor renda.

Entendo que minha pesquisa teve êxito. Não no sentido de comprovar cientificamente algo, mas ao responder ao problema de pesquisa e alcançar o objetivo proposto. Ao mesmo tempo, teço uma crítica ao modo como a política pública estudada foi formulada e implementada e apresento elementos para uma nova possibilidade de construir a realidade.

Ao escrever esta dissertação, pude contribuir no âmbito teórico ao construir uma inteligibilidade de parte da realidade política brasileira no que se refere à implementação de um programa habitacional a partir das lentes da Administração Pública e da Geografia. Empiricamente, a pesquisa permite construir uma compreensão sobre o dinamismo do espaço urbano mourãoense. Os resultados deste estudo demonstram a necessidade de ruptura com a cultura da segregação que se instala nas cidades brasileiras e podem contribuir para a criação e

aplicação de políticas públicas que visem a amenizar as desigualdades sociais que se manifestam no espaço urbano.

É pertinente pontuar que a pesquisa poderia render mais frutos. Porém as barreiras que emergiram ao longo do caminho restringiram seu alcance. Um entrave foi a impossibilidade de entrevistar o representante da Caixa Econômica Federal, cuja narrativa eu gostaria muito de ouvir para narrar minha história principal com maior riqueza de detalhes. Outro entrave deve-se ao escopo delimitado para a pesquisa. Trabalhei a segregação na dimensão da localização e presença de infraestrutura e equipamentos urbanos, porém a segregação pode ter um escopo muito mais abrangente, incluindo as questões de raça, gênero e classe social. Entretanto, devido ao curto período de tempo para esta produção, abarcar estes conceitos não seria possível. Por fim, devido ao desenvolvimento do trabalho ter ocorrido na perspectiva estadocêntrica, não foi evidenciada a resistência por parte dos moradores, quanto ao habitar nos empreendimentos produzidos pelos PMCMV. Ainda assim, estas barreiras não impediram que a dissertação fosse realizada de forma satisfatória, nem mesmo influenciaram na resposta ao objetivo de pesquisa proposto.

A narrativa por mim construída cocriou uma possibilidade de entendimento da realidade da política habitacional com a qual me deparei. Frente aos problemas que emergiram têm-se como possibilidades pensar a política habitacional a partir de interesses sociais, fortalecendo o interesse coletivo ao invés do privado para melhor resolução do problema, bem como reformular a política vinda do Governo Federal para atender as necessidades locais da população. Mais possibilidades poderiam emergir, no entanto, esses desdobramentos são impossíveis de se findar em uma humilde dissertação de mestrado.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, São Paulo: Ed. FUNDAP, 2007.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Programa Casa Verde e Amarela já está em vigor. 13 janeiro de 2021. Disponível em < <https://www.camara.leg.br/noticias/721165-programa-casa-verde-e-amarela-ja-esta-em-vigor/>> Acesso em 13 abril de 2021.

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 12–42, 2015.

AMORE, C. S. Minha Casa Minha Vida para Iniciantes. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.) **Minha casa...e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida. 1º ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.11- 27.

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**, 2009.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2017.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, p. 70–104, 2008.

BORGES, W. A. **Gestão metropolitana**: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na região metropolitana de Curitiba. 2013. 250f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. **A periferia decorrente da mobilidade centrada no trabalho: a questão no aglomerado urbano de Maringá**. 2004, 221f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2004.

BOVO, M. C.; LOCH, S. A.; SILVA, J. D. Reflexões sobre a relação entre a expansão imobiliária e a produção do espaço do município de Campo Mourão (Pr), Brasil. **Redes**, v. 20, n. 3, p. 363–381, 2015. -

BRASIL. Decreto n. 9.784. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Secretaria Geral. Presidência da República. Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. Lei n. 14.118/2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Presidência da República. Secretaria Geral. Brasília, 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano local de Habitação de Interesse Social: manual de orientação à elaboração de PLHIS simplificado para municípios com população até 50 mil habitantes. Brasília, 2014b.

\_\_\_\_\_. **PAC 2 Balanço** 2011- 2014. Ministério do Planejamento, Brasília, 2014a. –

\_\_\_\_\_. **PAC 7º Balanço** 2015- 2018. Ministério do Planejamento, Brasília, 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2006-2019**: Relatório Anual de Avaliação 2019. Ministério da Economia. Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Avaliação: Programa Minha Casa Minha Vida**. Ministério da Economia; Secretaria Especial de Fazenda; Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Brasília, 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa Minha Vida – habitação urbana. **Caixa Econômica Federal**. Disponível em < <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx> > Acesso em 28 de agosto de 2020.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO. Escola irá atender alunos do Avelino Piacentini. Câmara Municipal de Campo Mourão – PR. Campo Mourão, 06 de fevereiro de 2019. Disponível em < <https://www.campomourao.pr.leg.br/institucional/noticias/escola-ira-atender-alunos-do-aveino-piacentini> > Acesso em 24 de maio de 2021.

CAMPO MOURÃO. Decreto nº 4587/2009. Aprova o conjunto habitacional denominado Moradias Avelino Piacentini < <https://leismunicipais.com.br/a2/pr/c/campo-mourao/decreto/2009/458/4587/decreto-n-4587-2009-aprova-o-conjunto-habitacional-denominado-moradias-avelino-piacentini> > Acesso em 15 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6204/2014. Aprova loteamento denominado Residencial Fortunato Perdoncini < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/campo-mourao/decreto/2014/621/6204/decreto-n-6204-2014-aprova-o-loteamento-denominado-residencial-fo> > Acesso em 26 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 26/2013. Lei que instituiu o Plano Local de Habitação de Interesse Social, define princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos para a realização das ações de planejamento habitacional no município de Campo Mourão < <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/campo-mourao/lei-complementar/2013/2/26/lei-complementar-n-26-2013-institui-o-plano-local-de-habitacao-de-interesse-social-define-principios-diretrizes-estrategias-e-instrumentos-para-a-realizacao-das-acoes-de-planejamento-habitacional-no-municipio-de-campo-mourao-e-da-outras-providencias> > Acesso em 12 de abril de 2021.

CARDOSO, D. T. Construcionismo social: em direção à assistência social. **Nova Perspectiva Sistêmica**, n. 58, p. 60–73, 2017.

CARMO, J. A. A ação dos agentes sociais, políticos e econômicos na produção do espaço urbano. In: SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA. 9., 2009, Rio Claro. **Anais...** Rio Claro: UNESP, 2009, p. 924.

CARVALHO, A. C. N. **As relações entre esferas de governo na implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida**: um estudo no município de Teresina-PI. 2014. 102f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, número especial, p 1011–1042, dez/2012.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

CHAVES, G. A. D. S. **Segregação socioespacial e programa “Minha Casa, Minha Vida”**: uma análise do Residencial Pequis em Uberlândia-MG. 2020. 153 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

CONSTRUTORA PIACENTINI. Conjunto Habitacional Moradias Avelino Piacentini e Fortunato Perdoncini. Disponível em <<http://www.cpiacentini.com.br/tipo/empreendimentos-habitacionais/>> Acesso em 24 de maio de 2021.

CORRADI-WEBSTER, C. M. Ferramentas teórico-conceituais do discurso construcionista. In: GUANAES-LORENZI, C.; MOSCHETA, M. S.; CORRADI-WEBSTER, C. M.; SOUZA, L. V.(Org). **Construcionismo Social**: discurso, prática e produção do conhecimento. Instituto Noos. Rio de Janeiro, 2014.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

CORRÊA, R.L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação. **A produção do espaço urbano** – agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. pp.41-52.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017.

DIÁRIO DO TRANSPORTE. Empresa Melissa assume transporte coletivo em Campo Mourão (PR) em 1º de março. **Diário do Transporte**. Publicado em 24 de fevereiro de 2022. Disponível em < <https://diariodotransporte.com.br/2022/02/24/empresa-melissa-assume-transporte-coletivo-de-campo-mourao-pr-em-1o-de-marco/#:~:text=A%20empresa%20Melissa%20venceu%20a,1%C2%BA%20de%20mar%C3%A7o%20de%202022> > Acesso em 08 de junho de 2022.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 959–979, 2016.

FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, v. 6, n. 2, p. 13–36, 2012.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 776–793, 2016.

FRANÇA, K. C. B. DE. Os gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa Minha Casa, Minha Vida. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 325–339, 2015.

FREITAS, E. L. H. **Como qualificar conjuntos habitacionais populares**. 1 ed. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211–259, 2000.

GALVÃO, A. A. **Condomínios horizontais fechados**: segregadores ou segregados? - Um estudo de caso no município de Maringá – PR. 2007. 140f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2007.

GUANAES-LORENZI, C. Construcionismo social: tensões e possibilidades de um movimento em permanente construção. In: GUANAES-LORENZI, C.; MOSCHETA, M. S.; CORRADI-WEBSTER, C. M.; SOUZA, L. V.(Org). **Construcionismo Social**: discurso, prática e produção do conhecimento. Instituto Noos. Rio de Janeiro, 2014 –

GUATTARI, F; ROLNIK, S. **Micropolítica**: cartografias do desejo. 4.ed. Petrópoles: Vozes, 1996.

GERGEN; K. J; GERGEN, M. **Construcionismo social**: um convite ao diálogo. Rio de Janeiro: Noos, 2010.

GOMES, T. R. **A constituição de agenda de políticas públicas no campo da mobilidade urbana: uma leitura sobre o município de Maringá**. 2017. 167f. Dissertação (Mestrado em

Administração) - Programa de Pós – Graduação em Administração, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017.

GONÇALVES, R. DA R. **Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar.** 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Programa de Pós – Graduação em Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Varga, São Paulo, 2009.

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens.** Francisco Beltrão: Unioeste, 2004. p. 87-119.

HARDT, M; NEGRI, A. **Bem-estar comum.** 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLANDA, A. C. G.; SANTANA, J. V. Política habitacional e pequenos municípios no Pará: reflexões sobre capacidade administrativa e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida oferta pública. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 2, n. 1, p. 91–107, 2015.

I44 NEWS. Creches estão em construção em CM desde 2016; prazo de conclusão era de 1 ano. **I44 NEWS.** 06 de agosto de 2020. Disponível em < <https://i44.com.br/noticias/2020/08/06/creches-estao-em-construcao-em-cm-desde-2016-prazo-de-conclusao-era-de-1-ano/>> Acesso em 24 de maio de 2021.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico 2010- Campo Mourão.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e estados 2021- Campo Mourão. Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/campo-mourao.html>> Acesso em 08 de julho de 2022.

JACOBS, J. **Morte e Vida de Grandes Cidades.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

KINGDON, J. Como chegar a hora de uma idéia? In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E (Org.) **Políticas Públicas: coletânea.** Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1, p. 219–224.

KLINTOWITZ, D. C. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000.** 2015. 356 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Programa de Pós – Graduação em Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV, São Paulo, 2015.

KUYAVA, A. Unidade de saúde é inaugurada no conjunto Avelino Piacentini. **Blog do Kuyava.** 24 de novembro de 2015. Disponível em < <https://kuyava.blogspot.com/2015/11/unidade-de-saude-e-inaugurada-no.html> > Acesso em 24 de maio de 2021.

LEONARDO, V. S. **Do desenho nacional à dinâmica local: a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Maringá (PR).** 2017. 365 f. Tese (Doutorado em Administração

Pública e Governo) – Programa de Pós – Graduação em Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

LEONARDO, V. S.; TEIXEIRA, M. A. C. Relações intergovernamentais nas políticas públicas: uma análise da implementação do programa habitacional brasileiro Minha Casa Minha Vida (PMCMV). **Revista Estudos e Pesquisas em Administração**, v. 3, n. 1, p. 16–32, 2019.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101–110, 2013.

LIMA, M. L.O. F.; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1251–1270, 2012.

LORENZZO, F. Coleta seletiva será ampliada em Campo Mourão. **Ta Sabendo**. Campo Mourão, 18 de maio de 2011a. Disponível em <<https://tasabendo.com.br/geral/coleta-seletiva-sera-ampliada-em-campo-mourao-4/>> Acesso em 20 de maio de 2021.

LORENZZO, F. Conjunto do Minha Casa, Minha Vida foi inaugurado em Campo Mourão. **Ta Sabendo**. Campo Mourão, 30 de maio de 2011b. Disponível em <<https://tasabendo.com.br/geral/conjunto-do-minha-casa-minha-vida-foi-inaugurado-em-campo-mourao-4/>> Acesso em 20 de maio de 2021.

LORENZZO, F. Conjunto Fortunato Perdoncini será inaugurado dia 29 de janeiro. **Ta Sabendo**. Campo Mourão, 18 de janeiro de 2016a. Disponível em <<https://tasabendo.com.br/geral/conjunto-fortunato-perdoncini-sera-inaugurado-dia-29-de-janeiro/>> Acesso em 26 de maio de 2021.

LORENZZO, F. V. Prefeitura inaugura Super Creche e UBS no Conjunto Fortunato Perdoncini. **Ta Sabendo**. Campo Mourão, 01 de junho de 2016b. Disponível em <<https://tasabendo.com.br/geral/prefeitura-inaugura-super-creche-e-ubs-no-conjunto-fortunato-perdoncini/>> Acesso em 26 de maio de 2021.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas**: O Programa Minha Casa Minha Vida. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

MARCO, C. M; BATTIROLA, A. M. D. Programa habitacional Casa Verde e Amarela -uma análise sobre a importância do debate nas esferas públicas para a construção do espaço público. **Revista de Direito Da Cidade**, v.13, n.4, p. 1855-1887, 2021.

MARQUES, E.; RODRIGUES, L. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 2, p. 159–177, 2013.

MARTELLO, A; MAZUI, G. Em evento da Caixa, Temer afirma que Minha Casa, Minha Vida terá '600 ou 700 mil' novas unidades em 2018. **G1**. Brasília, 01 fevereiro de 2018. Disponível em < <https://g1.globo.com/economia/noticia/em-evento-da-caixa-temer-afirma-que-minha-casa-minha-vida-tera-de-600-ou-700-mil-novas-unidades-em-2018.ghtml>> Acesso em 09 abril de 2021.

MATOSO, F. Governo lança terceira fase do programa Minha Casa, Minha Vida. **G1**. Brasília, 30 de março de 2016. Disponível em < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/governo-lanca-terceira-fase-do-programa-minha-casa-minha-vida.html>> Acesso em 09/04/2021.

MAZZEI, B.B. **O processo de implementação de programas federais de economia solidária de apoio a cooperativas de agroecologia**. 2018. 161f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2018.

MCNAMEE, S. Construindo conhecimento/construindo investigação: coordenando mundos de pesquisa. In: GUANAES-LORENZI, C.; MOSCHETA, M. S.; CORRADI-WEBSTER, C. M.; SOUZA, L. V.(Org). **Construcionismo Social: discurso, prática e produção do conhecimento**. Instituto Noos. Rio de Janeiro, 2014.

MELO, F. Y. M; SANTOS, J. G. Um panorama teórico do campo de públicas no Brasil: a agenda de estudos sobre estado e políticas públicas. **NAU Social**, v. 10, n. 19, p. 141–156, 2020.

MELISSA TUR. Horários das linhas. **Melissa Transporte Coletivo**. Disponível em < <http://www.melissatur.com.br/linha/50/detran-diamante-azul-jd-tropical-i-e-ii-conj-avelino-piacentini-jd-silvana/#domingos-feriados>> Acesso 13 de maio de 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Sistema da Habitação - Sishab. Consulta relatório executivo. Disponível em [http://sishab.mdr.gov.br/novo\\_executivo/filtro](http://sishab.mdr.gov.br/novo_executivo/filtro)> Acesso em 12 de abril de 2021.

MOSCHETA, M. S. A pós-modernidade e o contexto para a emergência do discurso construcionista social. In: GUANAES-LORENZI, C.; MOSCHETA, M. S.; CORRADI-WEBSTER, C. M.; SOUZA, L. V.(Org). **Construcionismo Social: discurso, prática e produção do conhecimento**. Instituto Noos. Rio de Janeiro, 2014.

MOREIRA, V. DE S.; EUCLYDES, F. M.; MARTINS, A. DE F. H. Uma década de Minha Casa, Minha Vida: análise da produção científica sobre o Programa. In: ENANPAD-ENCONTRO ANUAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 43., 2019, São Paulo. **Anais...São Paulo: ANPAD**, 2019, p. 1-16.

MORIGI, J. B; BOVO, M. C. A verticalização urbana em cidades de porte médio: o caso da cidade de Campo Mourão – Paraná, Brasil. **Revista de Geografia**, Recife, v. 33, n. 1, p.48-67, 2016.

MOURA, J. M. O Programa Minha Casa, Minha Vida na região metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 3, p. 339–359, 2014.

MUNHOZ, M. R.; SALGADO, C. P.; SANTOS, J. G. M. “O passado é uma roupa que não nos serve mais”: a política habitacional entre avanços-e-retrocessos. **Serviço Social em Revista**, v. 18, n. 1, p. 174–193, 2015.

OLIVEIRA, F. Conjunto Fortunato Perdoncini é inaugurado com entrega de chaves. **Campo Mourão Comunidade**. Campo Mourão, 04 de fevereiro de 2016. Disponível em <<https://comunidadecm.wordpress.com/2016/02/04/conjunto-fortunato-perdoncini-e-inaugurado-com-entrega-de-chaves/>> Acesso em 26 de maio de 2021.

OLIVEIRA, R. A. DE. **Os interesses políticos no processo de criação e implementação da região metropolitana de Umuarama- PR**. 2020. 114f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós- Graduação em Administração, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020.

PEREIRA, W. Grande parte da população desconhece dias e horários da coleta seletiva em Campo Mourão. **Tribuna do Interior**. Campo Mourão, 19 de julho de 2020. Disponível em <<https://tribunadointerior.com.br/campo-mourao/grande-parte-da-populacao-desconhece-dias-e-horario-da-coleta-seletiva-em-campo-mourao>> Acesso em 24 de maio de 2021.

PIRES, L. P. A. **Cartografias urbanas: o processo de (des)reterritorialização política da revisão do plano diretor de maringá (2019/20)**. 2021. 158f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2021.

PORTAL DO CIDADÃO. Cidade. **Portal do Cidadão**. Disponível em <<https://campomourao.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/1>> Acesso em 31 de maio de 2021.

PRADO, L. O. C; PAVARINA, P. R. J. P. A atuação do Sebrae-SP na implementação das políticas públicas de desenvolvimento das MPES em Franca – (2011- 2015). In: SIPPEDES - SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2., 2016, Franca. **Anais...**Franca: Universidade Estadual Paulista, 2017, p 1-10.

RAFFESTIN, C. O que é o território? In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. p. 143-163.

RAMOS, M. P; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-294, Rio de Janeiro, 2012.

RIBEIRO NOGUEIRA, V. M. Avaliação e monitoramento de política e programas sociais - revendo conceitos básicos. **Revista Katálisis**, v. 5, n. 2, p. 141–152, 2002.

RIBEIRO, E. C. **Implementação da política de educação inclusiva nos municípios do estado de São Paulo um estudo de caso do município do Guarujá**. 2013.101 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2013.

RIBEIRO, L. C. D. Q. et al. Desafios urbanos à democratização do acesso às oportunidades educacionais nas metrópoles brasileiras. **Educação e Sociedade**, v. 37, n. 134, p. 171–193, 2016.

RIBEIRO, L. C. DE Q. Segregação residencial e políticas públicas análise do espaço social da cidade na gestão do território cidades. **Cidades Comunidades e Territórios**, n. 6, p. 33–50, 2003.

RODRIGUES, A. L. **A pobreza mora ao lado**: segregação socioespacial na região metropolitana de Maringá. 2004. 258f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares**: A colonização da terra e da moradia na era das finanças, editora Boi Tempo, São Paulo, 2015.

ROLNIK, R. et al. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa minha casa minha vida?** Implementando os instrumentos do estatuto da cidade. Brasília: Ministério das Cidades/Observatório das metrópoles, 2010.

ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrôpole**, v. 17, n. 33, p. 127–154, 2015.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique Brasil**, v. 5, n. 3, p. 09, 2009.

ROLNIK, S. **Esferas da insurreição**: notas para uma vida não cafetinada. 2. ed. N-1edições, 2018.

SABATINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. In: **Los barrios cerrados en Santiago de Chile**: entre la exclusión y la integración social. Santiago: Instituto de Geografía, PUC, Chile, 2004. p. 169–195.

SANTOS, D. P.; FERREIRA, I. M. A Segregação Espacial e Residencial na Cidade Contemporânea. In: NEVES et al.,(Org.) **Estudos Interdisciplinares em Ciências Ambientais, Território e Movimentos Sociais**. 1. ed. São Paulo: Blücher, 2016. p. 175–189.

SANTOS, M. P. G. **O Estado e os problemas contemporâneos**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. A questão: o uso do território. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006, p. 19-22.

SAQUET, M. A. As relações de poder e os significados do conceito de território. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Abordagens e concepções de território**. 3 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 27-34.

\_\_\_\_\_. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.) **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

\_\_\_\_\_. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento da (i)materialidade. **Geosul**, Florianópolis, v. 22, n. 43, p. 55-76, 2007.

SAQUET, M. A.; FLAVIO, L. C. Contribuições para o planejamento e a gestão urbana: a experiência do projeto vida no bairro – Francisco Beltrão (PR). **Guaju: Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, Matinhos, v. 1, n. 1, p. 123-141, jan./jun. 2015.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E; (Org.) **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1, p. 21- 42.

SECCHI, L.; COELHO, R.S.; PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SECRETARIA DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE - SEAMA. Roteiro coleta domiciliar. **Portal do Cidadão**. Disponível em <<https://campomourao.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/226>> Acesso em 24 de maio de 2021.

SILVA, C. F.; ALVES, T. W. Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: Uma avaliação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 27–54, 2014.

SILVA, F. L. E. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no governo Lula**. 2014. 130 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Programa de Pós – Graduação em Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV, São Paulo, 2014.

SILVA, F. M. **Entre a segregação residencial e a ideologia da casa própria: a implementação do PMCMV nos Distritos de Iguatemi e Floriano em Maringá -PR**. 2017. 129 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017.

SILVA, M. L. DA.; TOURINHO, H. L. Z. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 34, p. 401–417, 2015.

SILVA, P. L.B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil – características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa – NEPP**. n.48. Campinas: Unicamp, 2000.

SILVA, F. M. et al. O Processo de Territorialização a partir de uma Política Pública: o caso dos moradores contemplados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no Conjunto Habitacional Pioneiro José de Oliveira no Distrito de Floriano, em Maringá-PR. **Revista NAU Social**, v.7, n.13, p. 79-102 nov 2016 / abr 2017.

SOBRINHO, J.M; HELAL, D. H. A implementação de políticas públicas voltadas a atividades artesanais: análise do programa de artesanato da Paraíba. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 80, p. 115–134, 2017.

SOUZA, A. A. DE; SANTOS, L. B. Políticas territoriais e segregação socioespacial. Análise do programa minha casa minha vida em Suzano- SP. In: ENANPEGE – ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 13., 2019, São Paulo. **Anais...**São Paulo: 2019.

SOUZA, C. Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO, São Paulo, 1998.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20–45, 2006.

SOUZA, G.; BARBOSA, G. A dualidade das ações públicas como indutora da segregação residencial carioca. ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 15., 2014. Maceió. **Anais...** Alagoas, 2014.

SPINK, M. J. **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. Rio de Janeiro: Cortez, 2013.

SPINK, P. K. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. **Psicologia e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 18–42, 2003.

SUBIRATS; J. et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: ARIEL, 2008.

TIRELLI, C.; CADONÁ, M. A.; AREOSA, S. C. Segregação residencial, pobreza e acesso às políticas públicas em cidades médias: uma proposta de investigação. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 2, p. 201–216, 2016.

TORRES, H. G. Segregação residencial e políticas públicas: São Paulo na década de 1990. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 41–56, 2004.

TORRES, H. G.; MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. In: CUNHA, J. M P. (Org.) **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. [s.l]: Vulnerabilidade, 2006. p. 231–252.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. VAN. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, v. 42, n. 3, p. 529–550, 2008.

TRIBUNA DO INTERIOR. Conj. Avelino Piacentini receberá melhorias. **Tribuna do Interior**. Campo Mourão, 20 de novembro de 2013. Disponível em < <https://www.tribunadointerior.com.br/noticia/conj-avelino-piacentini-recebera-melhorias> > Acesso em 24 de maio de 2021.

TRIBUNA DO INTERIOR. Moradores denunciam ao Procon constante falta de água no Fortunato Perdoncini. **Tribuna do Interior**. Campo Mourão, 18 de março de 2022. <

Disponível em < <https://www.tribunadointerior.com.br/campo-mourao/moradores-denunciam-ao-procon-constante-falta-de-agua-no-fortunato-perdoncini/>> Acesso em 27 de maio de 2022.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELLOS, C. P. **As políticas públicas de habitação e território**: análise do Programa Minha Casa Minha Vida nos municípios de Carazinho, Marau e Passo Fundo/RS. 2015. 281 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) -Programa de Pós – Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, 2015.

VIAÇÃO MOURÃOENSE. Horários das linhas. **Viação Mourãoense**. Disponível em < <https://mouraoense.com.br/horariosurbano/>> Acesso em 24 de maio de 2021.

VILELA E SOUZA, L. Discurso construcionista social: uma apresentação possível. In: GUANAES-LORENZI, C.; MOSCHETA, M. S.; CORRADI-WEBSTER, C. M.; SOUZA, L. V.(Org). **Construcionismo Social**: discurso, prática e produção do conhecimento. Instituto Noos. Rio de Janeiro, 2014.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 37–58, 2011.

ZAPELINI, M. B.; LIMA, J. G.; GUEDES, M. C. Evolução da política habitacional no Brasil (1967– 2014): uma análise de equilíbrio pontuado. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 153–174, 2017.

## **APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL**

### **Questões Principais**

- 1- Qual era sua competência na implementação do PMCMV?
- 2- Quais foram as ações que o Poder Público Municipal desempenhou?
- 3- Como ocorria a articulação entre a prefeitura, Caixa Econômica e construtora?
- 4- Há algum outro ator envolvido no processo de implementação do PMCMV?
- 5- Foi desenvolvida uma política municipal de habitação de interesse social que contemplava o PMCMV, qual era o papel desta política?
- 6- Na sua opinião, o Avelino Piacentini e o Fortunato Perdoncini foram efetivos para atender as famílias com até três salários mínimos? Por quê? Se auxiliou, de que forma?
- 7- Como se estabeleceu a decisão referente à escolha do local para construção das casas?
- 8- O Sr. acredita que as famílias atendidas pelo PMCMV, em Campo Mourão, encontram-se em melhores condições de vida hoje em relação a habitação e acesso aos serviços públicos e equipamentos urbanos?
- 9- Houve produção de segregação residencial com a implementação do PMCMV?

## **APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – REPRESENTANTE DA CONSTRUTORA**

### **Questões Principais**

- 1- Como a construtora foi selecionada para realizar a construção das unidades habitacionais do PMCMV?
- 2- Como ocorreu a articulação entre a prefeitura, Caixa Econômica e construtora?
- 3- Como se estabeleceu a decisão referente à escolha do local para construção das casas?
- 4- Existiu algum tipo de estudo de viabilidade dos locais, que leva em consideração fatores como acessibilidade aos serviços básicos, infraestrutura, mobilidade urbana, etc.?
- 5- O terreno do conjunto habitacional Moradias Avelino Piacentini pertencia a esta construtora? Qual o motivo da escolha deste terreno para a construção do residencial?

## **APÊNDICE C: ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL MORADIAS AVELINO PIACENTINI E RESIDENCIAL FORTUNATO PERDONCINI**

### **Questões Principais**

- 1- Há quanto tempo você mora nesse conjunto habitacional?
- 2- O que te motivou a se mudar para este conjunto?
- 3- Houve algum tipo de consulta realizada previamente com os moradores, a respeito do local em que iriam morar?
- 4- Na sua opinião, como é morar nesse conjunto habitacional (trabalho, mercado, estudo, saúde, lazer, banco, etc.)?
- 5- Você gosta de morar aqui? Por quê?
- 6- Como você desenvolve as atividades relacionadas ao trabalho, mercado, estudos, saúde, lazer, ida a bancos, etc.?
- 7- Há transporte público, escolas e creches, posto de saúde, parques e espaços de lazer no bairro?
- 8- Desde que veio morar aqui, as condições do conjunto (trabalho, mercado, estudo, saúde, lazer, banco, etc) melhoraram ou pioraram? Por quê?
- 9- Você pretende permanecer morando aqui? Ou pretende se mudar no futuro? Por quê?