

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Carolina Leite Martins**

**Programa Minha Casa, Minha Vida: externalidades no município de Volta Redonda, RJ**

**Juiz de Fora**  
**2018**

**Carolina Leite Martins**

**Programa Minha Casa, Minha Vida: Externalidades no Município De Volta Redonda,  
RJ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Virgílio César da Silva e Oliveira

Juiz de Fora

2018

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Martins, Carolina Leite.

Programa Minha Casa, Minha Vida: externalidades no município de Volta Redonda, RJ / Carolina Leite Martins. -- 2018.

104 p. : il.

Orientador: Virgílio César da Silva e Oliveira

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. Programa de Pós-Graduação em Administração, 2018.

1. : Política pública habitacional. 2. Externalidades de políticas públicas. 3. Moradia. 4. Programa Minha Casa, Minha Vida. I. Oliveira, Virgílio César da Silva e, orient. II. Título.

**CAROLINA MARTINS LEITE**

**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: EXTERNALIDADES NO  
MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, RJ**

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora do Curso de Pós-Graduação em Administração – Ênfase em Indivíduo, Organizações e Sociedade, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como parte dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Aprovada em: 21/03/2018.

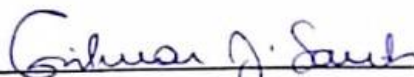
**BANCA EXAMINADORA:**



---

**Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira**  
Orientador


**Universidade Federal de Juiz de Fora**



---

**Prof. Dr. Gilmar José dos Santos**

**Universidade Federal de Juiz de Fora**



---

**Prof. Dr. Júlio César Andrade de Abreu**

**Universidade Federal Fluminense**

## AGRADECIMENTOS

A Deus por todas as coisas que tenho recebido em minha vida.

Aos meus pais por serem aqueles que me apoiam incondicionalmente, por todo carinho e pelos exemplos de caráter e responsabilidade. Ao meu pai por todos os dias que ele acorda cedo para que nada nunca falte em minha vida e eu possa estudar sem outras preocupações. À minha mãe, por ser minha grande amiga e quem sempre me incentiva a ser melhor e acreditar em mim. Sem vocês, não haveria qualquer possibilidade de chegar até aqui.

À minha irmã Juliana por dividir a vida comigo e sempre me estimular a correr atrás do que quero. Se eu precisar de alguém que escute meus problemas, sei que você é a melhor pessoa.

Ao professor Virgílio pela orientação, conversas e tanto aprendizado. Sou muito grata por ter um orientador tão atencioso e disponível que me trouxe conselhos sobre a dissertação, o mestrado e todas as ânsias da vida.

Aos professores Gilmar e Júlio em aceitarem participar da banca e pelos conselhos enriquecedores para a pesquisa. Agradeço em especial ao professor Júlio por ter me acompanhado e orientado na UFF, por toda atenção em todo o processo de aprendizagem e por ter me informado que o processo seletivo do PPGA-UFJF estava aberto.

Aos professores e técnicos do PPGA pelos conhecimentos, atenção e disposição em ajudar. Agradeço em especial ao professor Ângelo pela indicação ímpar de bibliografia que tanto engrandeceu a pesquisa.

Aos meus companheiros de mestrado pela amizade e por toda a ajuda durante esta árdua caminhada dividindo os sorrisos e as lágrimas. Vocês são pessoas incríveis e sou grata por conhecer cada um de vocês.

Aos meus amigos, pois eu tenho ao meu lado as melhores pessoas. A verdadeira felicidade precisa ser compartilhada e eu agradeço pela honra que é compartilhar com vocês. Agradeço em especial ao Felipe pela disponibilidade em me ajudar nas transcrições e ter mais organização que eu para isso.

A todos que tornaram esta pesquisa possível e contribuíram me recebendo e acompanhando durante o levantamento de dados.

“O direito à moradia é o que move muitos de nós, ouso dizer que vale como um sinônimo de felicidade. Ter seu teto, seu canto, um lugar para dormir é a base para tudo. Só assim temos equilíbrio para ir além e buscar novas conquistas, espirituais ou materiais mesmo.”

(ANA PAULA ALCÂNTARA, 2014).

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo compreender como se apresentam as externalidades do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em um residencial urbano no município de Volta Redonda, RJ. Para isso, utilizou-se como metodologia o levantamento bibliográfico e documental, além de observação e entrevistas com os atores impactados externamente, sendo estes os residentes originais, os prestadores de serviços públicos e os planejadores. Em seguida, foi realizada a apreciação dos dados por meio da análise de discurso. As políticas públicas habitacionais são uma questão importante a ser debatida no Brasil dado o grande déficit habitacional que aflige principalmente as famílias vulneráveis socialmente. O Minha Casa, Minha Vida foi o maior programa público habitacional realizado no país e visa a entrega de moradia digna. Com o estudo, percebeu-se que uma moradia digna vai além da entrega da unidade habitacional, passando por um aparato público satisfatório e questões de convivência e aceitação dos novos moradores pelos antigos residentes do local.

Palavras-Chave: Política pública habitacional. Externalidades de políticas públicas. Moradia. Minha Casa, Minha Vida.

## ABSTRACT

This work aims at understanding how the external impacts of the Minha Casa Minha Vida (My Home My Life) are presented in an urban residential center in the city of Volta Redonda, RJ. In order to study these impacts, bibliographical and documentary survey were used as the base methodology, and also observations and interviews with the externally impacted actors, these being the original residents, the public service providers and the planners. Then, the data was examined through speech analysis. Public housing policies are an important subject to be debated in Brazil given the large shortage of residences that distresses mainly socially vulnerable families. Minha Casa Minha Vida was the largest public housing program in the country and aims at delivering decent domiciles. With the study, it was observed that decent housing goes beyond the delivery of the housing unit, but also includes a satisfactory public apparatus and issues of coexistence and acceptance of the new residents by older residents of the site.

Keywords: Public housing policy. Externalities of public policies. Home. My home, my life.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES E QUADROS

Quadro 1 – Atores governamentais das políticas públicas e suas definições.....	21
Quadro 2 – Atores não governamentais das políticas públicas e suas definições.....	22
Figura 1 – Modelos de implementação de políticas públicas.....	28
Quadro 3 – Natureza e critérios de análise dos impactos das políticas públicas.....	31
Quadro 4 – Definição das Variáveis para Estimativas de Déficit Habitacional.....	35
Quadro 5 – Alinhamento entre objetivos, métodos e evidências a reunir.....	59
Quadro 6- Categorias de Análise das externalidades das Políticas Públicas Habitacionais.....	61
Figura 2 – Localização dos Residenciais Ingá I e II (Vista de Satélite).....	63
Figura 3 – Bairros impactados pelos Residenciais Ingá I e II.....	64
Quadro 7 - Externalidades encontradas na pesquisa .....	81

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhias de Habitação
DPP	Domicílios Particulares Permanentes
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCO	Fundação Casa Operária
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNM	Fundo Nacional de Moradia
FVCS	Fundo de Variação de Compensação Salarial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MBES	Ministério da Habitação e Bem-Estar Social
MCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU	Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
POR	Oferta Pública de Recursos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SFH	Serviço Federal de Habitação
SNH/MCidades	Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UNC	União Nacional da Construção

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>17</b>
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
2.1.1	<b>Atores envolvidos.....</b>	<b>20</b>
2.1.2	<b>Categorias de políticas públicas.....</b>	<b>23</b>
2.1.3	<b>Ciclo de políticas públicas.....</b>	<b>25</b>
2.1.4	<b>Natureza dos efeitos e externalidades das políticas públicas.....</b>	<b>29</b>
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS.....	33
2.2.1	<b>Histórico das políticas públicas habitacionais no Brasil.....</b>	<b>36</b>
2.2.2.	<b>Programa Minha Casa, Minha Vida.....</b>	<b>45</b>
2.2.3	<b>Externalidades das políticas públicas habitacionais.....</b>	<b>48</b>
2.2.3.1	Externalidades objetivas.....	49
2.2.3.1	Externalidades substantivas.....	50
2.2.3.2	Externalidades subjetivas.....	51
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>53</b>
3.1	NATUREZA DA PESQUISA.....	53
3.2	TÉCNICAS DE LEVANTAMENTO DE DADOS E SELEÇÃO DE AMOSTRA.....	55
3.3	ANÁLISE DOS DADOS.....	57
3.4	PLANEJAMENTO DA PESQUISA.....	58
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>62</b>
4.1	RESULTADOS.....	62
4.1.1	<b>Caso dos Residenciais Ingá I e II em Volta Redonda.....</b>	<b>62</b>
4.1.2	Histórico Habitacional.....	64
4.1.3	Apresentação das externalidades.....	69
4.1.3.1	Externalidades objetivas.....	70
4.1.3.2	Externalidades substantivas.....	74
4.1.3.3	Externalidades subjetivas.....	77
4.2	DISCUSSÃO.....	82
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>91</b>
	REFERÊNCIAS.....	96

APÊNDICE A.....	101
APÊNDICE B.....	103
APÊNDICE C.....	104

## 1 INTRODUÇÃO

Para Souza (2006) políticas públicas são diretrizes que orientam a ação do poder público, utilizando de recurso público direto ou por meio de renúncias fiscais. A autora coloca que a elaboração da política pública implica em decisões sobre os problemas a serem abordados, como isso ocorrerá e quem serão os beneficiários. É importante que elas se direcionem buscando solucionar ou mitigar demandas da população. Ainda segundo a autora, sua elaboração é um processo dinâmico, com interação de diferentes atores com interesses variados exercendo pressões buscando atingir seu objetivo. Com isso, é preciso saber gerenciar os interesses diversos e algumas vezes antagônicos.

As políticas públicas são compostas por cinco etapas, sendo elas a formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (RUA, 2009). A avaliação da política pública consiste em uma etapa de alta complexidade. A avaliação verifica a eficácia, eficiência e efetividade de uma política, sendo a produção de externalidades uma das maneiras de apurar seus efeitos e consequências (RAMOS e SABBACH, 2012).

Marta (1999) define as externalidades em políticas públicas como o custo social de uma determinada ação do governo. As externalidades ocorrem quando seus efeitos ultrapassam o público-alvo da política pública, produzindo efeitos também em outra parte da sociedade (COSTA, 1984). Os autores Figueiredo e Figueiredo (1986), dividem as externalidades de acordo com sua natureza, sendo elas objetivas, substantivas e subjetivas.

O Brasil, como Estado Democrático de Direito<sup>1</sup>, busca garantir o Princípio da Dignidade Humana<sup>2</sup>, devendo, então, assegurar que não existam condições que firam esta premissa, como famílias em situações de vulnerabilidade social ou privadas de equipamentos considerados essenciais para existência digna (ROCHA, 1999).

O acesso à moradia adequada é um dos direitos que devem ser garantidos, sendo esta necessidade reconhecida pela comunidade internacional desde 1948 por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, conforme aponta Lorenzetti (2001). Segundo

---

<sup>1</sup> Estado Democrático de Direito pode ser definido como um Estado com “normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais” (MORAES, 2000, p. 43).

<sup>2</sup> O Princípio da Dignidade Humana é um fundamento do Estado Democrático de Direito que considera que nem mesmo um comportamento indigno priva à pessoa dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, não podendo haver discriminação alguma, sendo esta ferida se o indivíduo é humilhado, discriminado, perseguido ou depreciado. O princípio necessita de condições mínimas de existência, prezando pela dignidade, pensando a justiça social como fim da ordem econômica (SILVA, 1998).

Dias (2009), somente em 2000 a moradia foi considerada um direito social básico no Brasil e inserida na Constituição Federal por meio da emenda 26. Tem-se que a moradia promove a identificação com a comunidade e sua inserção na sociedade local, além de estar ligada diretamente com a qualidade de vida do indivíduo, sendo indispensável para garantir acesso a outros direitos, como saneamento, segurança e luz (LORENZETTI, 2001).

O processo de desenvolvimento desencadeado pela industrialização nas últimas duas décadas do segundo milênio teve graves implicações para a urbanização, trazendo consequências severas para o poder público e o planejamento urbano, de maneira que a moradia desponta como a carência mais grave da população (AZEVEDO, 2007). Ainda hoje, a questão da urbanização é um dilema para o governo, tendo em vista que cerca de 300 cidades concentram mais da metade da população do país (IBGE, 2016).

Dada a situação de desigualdade social, um grande número de pessoas não tem condições de adquirir moradias adequadas pelo mercado, sendo então obrigação do Estado garantir políticas públicas habitacionais para a população. Para a autora Rolnik (2009), o acesso à moradia digna, bem como aos meios de subsistência, deve ser garantido a todos os brasileiros pelo poder público.

Ao longo da história, fatores como a imigração, o processo de valorização imobiliária, a industrialização e o surgimento dos cortiços desencadearam problemas habitacionais, apesar da questão ter levado tempo até despertar a atenção do poder público e receber intervenções do governo federal. Da Fundação da Casa Popular (FCP) em 1946 durante o governo Dutra, passando pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), até os dias atuais com o programa “Minha Casa, Minha Vida”, foi um longo caminho percorrido pelas políticas públicas habitacionais, mas ainda há muito a ser debatido sobre o tema.

O programa do governo federal “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV) é um instrumento da política pública nacional de habitação para acesso à casa própria em vigor desde o ano de 2009. Este se estabeleceu como uma das iniciativas que fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O MCMV, que é dividido em quatro faixas de financiamento de acordo com a renda familiar, já permitiu contratar 4 milhões de unidades habitacionais, com mais de metade delas já entregue, contando com um investimento de quase 300 bilhões de reais e geração de mais de 850 mil empregos diretos e indiretos. Além de buscar eliminar a precariedade habitacional e a coabitação, levando à população de baixa renda condições dignas de moradia, o Programa ainda tem impacto significativo na economia do país, movimentando cerca de R\$ 21,5 bilhões por ano no segmento da habitação (BRASIL, S/D).

Apesar dos aspectos positivos, o MCMV é um programa que apresenta grandes impactos, uma vez que altera a densidade demográfica de um local e suas relações sociais, podendo não ter levado em consideração o aparato público necessário para atender de forma satisfatória a toda população.

Considerando os aspectos supracitados, o trabalho busca responder à questão “Como se apresentam as externalidades do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em um residencial urbano na cidade de Volta Redonda na perspectiva de planejadores, provedores de serviços públicos e antigos residentes?”. No intuito de satisfazer a esta indagação, estabeleceu-se o seguinte objetivo geral: compreender como se apresentam as externalidades do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em um residencial urbano no município de Volta Redonda, RJ. Para atingir o objetivo geral, foram levantados os objetivos específicos de: a) reconhecer o histórico e os fundamentos das políticas públicas habitacionais no Brasil, com ênfase para o Programa Minha Casa Minha Vida; b) reconstituir, de acordo com o ciclo das políticas públicas, a execução do Programa Minha Casa Minha Vida em um residencial urbano do município de Volta Redonda, RJ; e c) analisar as naturezas e impactos dos efeitos indesejáveis do Programa Minha Casa Minha Vida em um residencial urbano do município de Volta Redonda, RJ, na perspectiva de planejadores, provedores de serviços públicos e antigos residentes.

O trabalho se justifica academicamente visto que o foco de estudos sobre políticas públicas centra-se, na maioria das vezes, na eficácia das mesmas (alcance ou não de objetivos propostos) e não em seus desdobramentos, muitas vezes imprevistos e indesejáveis que podem gerar novos problemas – que irão demandar novas respostas do poder público; sendo desta forma buscado um aprofundamento no que concerne às políticas públicas habitacionais e suas externalidades, com foco no programa Minha Casa, Minha Vida. Também pode ser argumentado que, empiricamente, a compreensão de externalidades pode favorecer novos processos de planejamento público, assim como sensibilizar planejadores e gestores para os possíveis efeitos indesejáveis de decisões e ações estatais; além da possibilidade de se dar voz a atores impactados pelo programa da política pública habitacional que são distintos de seus beneficiários, notadamente os residentes originais e os provedores de serviços públicos da localidade.

Esta dissertação apresenta-se em sessões, sendo eles “Referencial Teórico”, onde discute-se a parte teórica que diz respeito às políticas públicas, com ênfase para as políticas públicas habitacionais e externalidades; “Procedimentos Metodológicos”, que se refere ao percurso metodológico necessário para o desenvolvimento da pesquisa; “Resultados e



Discussão”, que consiste na exposição dos dados levantados e sua apreciação crítica; e “Considerações Finais”, que traz as principais inferências decorrentes da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para fins de compreensão, cabe para o trabalho expressar como se utilizará dos conceitos aqui apresentados. A palavra política na língua portuguesa pode assumir mais de um significado. Quando se pensa em tradução, como aponta Frey (2000, p.216), o inglês possui três diferentes palavras com significados diferentes, sendo eles *polity*, *politics* e *policy*.

O termo *polity* diz respeito à dimensão de instituições políticas e a estrutura institucional do sistema político-administrativo, enquanto *politics* tem como significado o processo político como exercício do poder (FREY, 2000, p.216-217). Nesta dissertação, a interpretação de interesse diz respeito a *policy*, que é a configuração dos programas políticos, problemas técnicos e conteúdo material das decisões políticas, sendo mais concreta e que tem relação com orientações para decisões e ações, cabendo este significado ao emprego em políticas públicas (SECCHI, 2013, p.1).

Para Rua (2009) as políticas públicas (*policy*) são resultados de atividades políticas (*politics*). Para diferenciação entre os conceitos, a autora sustenta que política pública envolve mais de uma decisão, requerendo ações estratégicas para implementação das decisões tomadas. Desta forma, uma política pública implica necessariamente uma decisão política, embora nem toda decisão política venha a constituir uma política pública.

Há muitas definições sobre o que são políticas públicas. Souza (2006) afirma que a mais conhecida é a de Laswell, que coloca que decisões e análises sobre política pública dependem das respostas às questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz? A autora coloca que, em resumo, política pública é o campo do conhecimento que almeja “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Ainda complementa que “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

Para Höfling (2001), o conceito se baseia no Estado implantando um projeto de governo, seja por meio de programas ou de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Já Secchi (2013, p.2) define a política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, colocando ainda que esta possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público, sendo a sua razão de ser o tratamento ou a resolução de um problema relevante para a coletividade. Para um

problema ser considerado de caráter público, este deve ser relevante para a coletividade e tido como uma situação inadequada (SECCHI, 2013).

Muitas críticas são feitas quanto às definições que enfatizam o papel da política pública na solução de problemas, principalmente sob o argumento que elas estariam ignorando a essência do princípio, que é o embate em torno de ideias e interesses, deixando de lado o aspecto conflituoso e limitado que cercam as decisões (SOUZA, 2006)

Segundo Souza (2006), a área de conhecimento de política pública teve sua origem nos Estados Unidos, com ênfase voltada diretamente sobre as ações do governo, surgindo como uma subárea da ciência política. Anteriormente, havia na Europa estudos sobre o Estado e suas instituições, mas não sobre suas ações especificamente (SOUZA, 2007).

Segundo a autora Souza (2007), considera-se que os fundadores da área tenham sido H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) teria iniciado o pensamento de análise de políticas públicas, Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos, Lindblom (1959-1979) levantou questionamentos sobre a ênfase na racionalidade e propôs incorporar outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, enquanto Easton (1965) definiu a política pública como um sistema de relação entre formulação, resultados e ambiente.

Como ferramenta de apoio a decisões do governo, as políticas públicas começam como produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia, sendo introduzida com a criação da RAND Corporation, uma organização não governamental financiada por recursos públicos e precursora dos *think tank*<sup>3</sup>, em 1948 (SOUZA, 2007).

O Brasil foi um dos pioneiros nos estudos voltados a políticas públicas. Pode-se colocar que o início dos estudos no país se deu com a obra “Geografia da fome” de Josué de Castro, publicado pela primeira vez em 1946. Para Farrah (2011) outro marco que merece destaque foi o projeto desenvolvido na então Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP, sob o título de “Estudos sobre políticas governamentais”, publicado pela Revista de Administração Pública no ano de 1969.

Para a pesquisa e prática da construção da política pública não deve ser negligenciado que existem limitações nos recursos disponíveis (humanos, financeiros e temporais), havendo restrições que apontam para disputas políticas e de poder que deixam marcas nos programas e projetos que serão desenvolvidos e implementados (FREY, 2000).

---

<sup>3</sup> Think tank são organizações privadas especializadas em determinadas temáticas que prestam orientação técnica para atores de influência com o objetivo de realizar intervenção nas políticas públicas (PINILLA, 2012).

Um ponto a ser debatido é se as políticas públicas partem apenas do ente governamental ou podem ser realizadas por outros atores. O autor Secchi (2013) coloca que existem duas abordagens para esta questão. A primeira é a abordagem estatista ou estadocêntrica, considerando que políticas públicas são monopólio do Estado. A outra, adotada pelo autor, parte da abordagem multicêntrica, avaliando políticas públicas com enfoque mais interpretativo, no qual o enfrentamento de um problema público, ainda que venha de um ator diferente do Estado, é uma política pública.

Neste tocante, Rua (2009) pondera que deve haver distinção entre o que é uma política pública de ações e decisões privadas, ainda que estas venham a ser de interesse público. Para ela, a política pública parte necessariamente do ator estatal.

Para Saravia (2006, p.31), as políticas públicas possuem os seguintes componentes em comum:

a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Quantos às causas, é interessante ressaltar que pode ocorrer que os fatores condicionantes das políticas públicas sofram alterações no decorrer do tempo (FREY, 2000).

As políticas públicas podem partir de várias metodologias, sendo que para a autora Rua (2009), cabe destaque ao método racional-compreensivo e o incrementalista. Eles se diferenciam na perspectiva que possuem do enfrentamento dos problemas públicos. Enquanto o método racional-compreensivo pensa as políticas públicas em uma ampla análise dos problemas sociais e tem a tomada de decisão baseada em adequação dos meios aos fins, o método incrementalista tem ligação com a micropolítica, buscando soluções para problemas mais imediatos, além de colocar que as decisões políticas do passado influenciam e limitam decisões futuras (SOUZA, 2006). Os dois modelos apresentam imperfeições. O modelo incremental pode apresentar um viés conservador, enquanto o modelo racional-compreensivo desconsidera o peso das relações de poder e acesso à informação na tomada de decisão (RUA, 1998).

De acordo com Rua (1998), o modelo incremental, defendido por Lindblom, pensa a solução de problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes mudanças e sem provocar rupturas. Nesta metodologia, os tomadores de decisão definem as alternativas

comparando qual das opções produzirão os resultados esperados, sendo a melhor escolha aquela que assegura um acordo favorável entre os interesses dos envolvidos. Ainda segundo a autora, essa forma de abordagem tem como constatações básicas que decisão envolve relações de poder, não havendo soluções perfeitas e que não há liberdade total na alocação de recursos públicos, havendo limitações e condicionantes de recursos. O incrementalismo pode ser uma importante estratégia quando se pensa políticas com alto potencial de conflito ou situações limitadas de conhecimento da realidade (RUA, 1998).

O modelo racional-compreensivo, formulado por Simon, tem sua lógica orientada para o conhecimento do problema de forma que se possa tomar decisões de grande impacto. Assim, Rua (1998) afirma que são estabelecidos quais valores poderão ser maximizados e as alternativas para alcançá-las. A melhor opção é selecionada de acordo com uma análise abrangente de cada alternativa e suas consequências, sendo este um processo que demanda tempo (RUA, 1998).

O Estado desenvolve políticas públicas para satisfazer demandas que lhe são dirigidas pelos atores sociais ou pelos agentes do sistema político, articulando apoios necessários. Para Rua (1998), existem três tipos de demandas: as novas, as recorrentes e as reprimidas. As demandas novas surgem de novos atores políticos, que até então não eram organizados, ou de novos problemas, como a inclusão digital por exemplo. As demandas recorrentes são as que expressam problemas não resolvidos ou sem soluções satisfatórias, sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental, podendo a inflação constituir um exemplo deste caso. Já as demandas reprimidas são aquelas que não chegam a constituir a agenda governamental, ainda que incomodem muitas pessoas, caracterizadas por “não-decisão”, não sendo enquadradas como um problema político, como é o caso da reforma agrária.

### **2.1.1. Atores envolvidos**

Apesar da política pública ser de responsabilidade do Estado, Höfling(2001) e Rua (1998) afirmam que existem atores que influenciam no processo de tomada de decisão, envolvendo órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade que se relacionam com a política a ser implementada, isso pois há atores com expectativas nas políticas públicas e que esperam obter vantagens com uma decisão, enquanto outros podem ser afetados

negativamente. Estas noções geram mobilizações nos atores para defesa de seus interesses (RUA, 1998).

Os atores políticos para Secchi (2013) podem ser distribuídos em atores governamentais e atores não governamentais. Os atores governamentais englobam as categorias dos políticos, designados politicamente, burocratas e juízes. Os atores não governamentais possuem as categorias dos grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, *think tanks*, destinatários das políticas públicas, organizações do terceiro setor, entre outros *stakeholders*.

Existem distinções entre as categorias dos atores, sendo algumas destas indicadas no Quadro 1.

**Quadro 1** - Atores governamentais das políticas públicas e suas definições

Políticos	Os políticos são os eleitos por voto popular, investidos em cargos no Executivo e Legislativo, possuindo legitimidade para fazer propostas de grande impacto social. São pessoas públicas, portadoras de autoridade e devem representar os interesses da coletividade.
Designados Politicamente	São aqueles que exercem cargos comissionados ou de confiança. São pessoas indicadas pelos políticos eleitos que exercem cargos de chefia, direção e assessoramento da administração pública.
Burocratas	É o corpo de funcionários públicos que mantem a administração pública ativa, devendo ser preenchido por pessoas qualificadas tecnicamente, com atuação política neutra e em benefício do bem coletivo.
Juízes	Têm a prerrogativa de interpretar a justa ou injusta aplicação de uma lei, podendo ser protagonistas da elaboração de políticas públicas quando emitem decisão judicial. Possuem grande influência nas políticas regulatórias, sociais e que tratam de liberdade.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Secchi (2013).

Dentre os atores governamentais, ao mesmo tempo em que os políticos apresentam influência direta para a elaboração das políticas públicas, também são responsáveis pela designação do segundo grupo. Pode ser ressaltado que estes dois primeiros grupos (políticos e designados politicamente) possuem poder vinculado à eleição e ao mandato, agindo de acordo com uma plataforma política pré-estabelecida, enquanto os dois últimos (burocratas e juízes) tem uma influência mais voltada para o conhecimento técnico.

O Quadro 2 apresenta os atores não governamentais que também exercem influência na tomada de decisão.

**Quadro 2** – Atores não governamentais das políticas públicas e suas definições

Grupos de interesse	Também conhecidos como grupos de pressão, são grupos de pessoas organizadas de maneira formal ou informal, que utiliza recursos para influenciar decisões e políticas públicas.
Partidos políticos	São organizações formalmente constituídas em torno de um projeto político que busca influenciar ou protagonizar o processo decisório. Influenciam decisões como aliados ou opositores do governo, medindo forças no processo eleitoral.
Meios de comunicação	Tem papel de difundir informações, podendo influenciar pautas quando as colocam em destaque, modificando a opinião pública. Pode também exercer papel de controle sobre a esfera política por meio de jornalismo investigativo.
<i>Think tanks</i>	São organizações de pesquisa e aconselhamento em políticas públicas, atuam na produção e disseminação de conhecimento relevante por meio de ativismo capaz de influenciar o curso das decisões políticas.
Destinatários das políticas públicas	São os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada. Geralmente são rotulados como uma categoria passiva de atores, mas podem influenciar no processo em políticas constitutivas e articuladores de interesses coletivos.
Organizações do terceiro setor	São organizações privadas sem fins lucrativos que lutam por interesses coletivos. Atuam em áreas sociais em que há ineficiência da ação estatal. Se diferenciam dos grupos de interesse porque se articulam em busca de uma preocupação coletiva externa ao grupo.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Secchi (2013).

No caso dos atores não governamentais, a pluralidade das categorias muitas vezes pode ocorrer antagonismo entre os grupos, sendo então um jogo de forças para definição dos interesses que serão atendidos.

A autora Rua (1998) acrescenta um outro ator, que são os agentes internacionais, colocando que estes também podem impactar o processo político de decisão, havendo casos de organizações ou países que mantêm relações de troca importantes, que acabam por influenciar até mesmo a política externa do país.

Para Secchi (2013), um mesmo ator pode apresentar diferentes interesses em diferentes contextos ou estágios do processo de elaboração da política pública, bem como os atores de uma mesma categoria podem possuir interesses conflitantes.

As políticas podem ser elaboradas em nível federal, estadual ou municipal, de acordo com o ator governamental envolvido, pois, desde meados de 1990, houve uma intensificação da transferência para os estados e municípios brasileiros de grande parte das funções de gestão de políticas sociais, sendo então possíveis programas descentralizados de políticas (ARRETCHE, 2002).

### 2.1.2. Categorias de políticas públicas

Muitas são as categorizações das políticas públicas. Estas categorizações levam diferentes fatores em consideração, como abrangência de beneficiários, distribuição dos custos, impactos e situações de criação, entre outros. A fim de esclarecer e aprofundar o debate acerca das políticas públicas, serão apresentadas algumas destas categorizações a seguir.

Uma das tipologias mais conhecidas de políticas é a formulada por Lowi (1964) e se baseia no impacto esperado na sociedade, havendo então quatro tipos de políticas públicas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

As políticas públicas regulatórias são aquelas que estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. Elas trabalham com ordens e proibições, tendo seus efeitos referentes sobre custos e benefícios e a distribuição equilibrada entre os grupos e setores da sociedade (SECCHI, 2013). Os processos de conflito e consenso podem se modificar conforme a configuração das políticas (FREY, 2000). Estas políticas são mais visíveis ao público e envolvem grupos de interesses, políticos e burocratas (SOUZA, 2006). Um exemplo desta categoria de política pública é o código de trânsito .

Segundo Souza (2006) políticas públicas distributivas são aquelas que geram benefícios concentrados para alguns grupos e têm seus custos compartilhados por todos os contribuintes. Elas geram mais impactos individuais que universais. Uma grande dificuldade do desenho deste tipo de política é estabelecer qual será o grupo de beneficiários (FREY, 2000). Um exemplo de política distributiva é a gratuidade de taxas de serviços públicos para certas categorias de usuários (SECCHI, 2013).

Políticas públicas redistributivas são as que concedem certos benefícios a algumas categorias de atores e geram custos concentrados sobre outras categorias, com o objetivo de desviar e deslocar conscientemente recursos, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade (SECCHI, 2013). Estas possuem caráter universal e provocam muitos conflitos. Elas são marcadas pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos (FREY, 2000). Pode ser citada como exemplo desta categoria a questão das cotas raciais nas universidades.

Políticas públicas constitutivas são as que lidam com procedimentos e definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração das políticas públicas (FREY, 2000). Encontram-se acima dos outros três tipos de políticas e geralmente moldam as



condições gerais das negociações e dinâmicas políticas nas outras arenas. Como exemplo, pode-se citar distribuição de competências entre os poderes e esferas (SECCHI, 2013).

De acordo com Secchi (2013), Wilson (1983) formulou uma tipologia que adota como critério a distribuição dos custos e benefícios da política pública, corroborando e complementando a proposta de Lowi. Neste sentido, têm-se as políticas públicas clientelistas, quando os benefícios são centrados em certos grupos, mas seus custos são difusos na coletividade, podendo ser uma alusão às políticas distributivas. Ainda segundo o autor, as políticas de grupos de interesse ocorrem nas situações em que custos e benefícios são concentrados sobre certas categorias, como as políticas redistributivas de Lowi. As políticas empreendedoras são as que possuem seus benefícios distribuídos pela sociedade, mas seus custos recaem sobre certas categorias. Para finalizar, as políticas majoritárias são as que têm custos e benefícios distribuídos pela sociedade como um todo (SECCHI, 2013).

Há também como tipologia, segundo Teixeira (2002, p.3), a classificação quanto à natureza ou grau de intervenção das políticas públicas. Neste sentido, as políticas públicas podem ser estruturais ou conjunturais. A política estrutural é a que interfere nas relações de base, como renda, emprego, propriedade, determinando a configuração da própria esfera da política e seus condicionantes. A política pública conjuntural é aquela de caráter emergencial que visa abrandar uma situação temporária e imediata.

Outra modalidade apresentada por Teixeira (2002, p.3) é a separação quanto à abrangência dos possíveis benefícios, podendo neste caso ser universais, segmentais ou fragmentadas. As políticas públicas universais são aquelas que são destinadas a todos os cidadãos, sem distinção. As políticas públicas segmentadas são destinadas a um determinado segmento da população, sendo caracterizado por um fator demarcado, como idade, sexo ou condição física. Já as políticas fragmentadas são as que se destinam a grupos sociais dentro de cada segmento.

A tipologia proposta por Gormley (1986) pensa a capacidade de despertar atenção do público em geral (saliência) e o nível de complexidade da formulação e implementação da política. A saliência diz respeito à capacidade de afetar um elevado número de pessoas de modo significativo, enquanto a complexidade refere-se à necessidade de conhecimento especializado para o processo de desenvolvimento da política (SECCHI, 2013).

Para Secchi (2013), nesta perspectiva, políticas que exigem alta saliência e complexidade são nomeadas como “política de sala operatória”, enquanto políticas que envolvem alta saliência e baixa complexidade são tidas como “políticas de audiência”, que são aquelas que envolvem grande atenção da população, mas são de fácil elaboração. Políticas

de alta complexidade, mas baixa saliência são as “políticas de sala de reuniões”, enquanto políticas de baixa complexidade e baixa saliência são as de “baixo escalão”. A categorização neste modelo é importante porque permite prever o comportamento dos atores e seus mecanismos de decisão.

Outra forma de categorizar as políticas é segundo a tipologia proposta por Bonzeman e Pandey (2004), considerando a distinção entre conteúdo técnico e político. As políticas públicas com conteúdo primordialmente político são as que consistem em conflitos relevantes quando se estabelece seus objetivos e ordenamentos. Políticas de conteúdo técnico são menos conflituosas no estabelecimento dos objetivos, embora possa haver problemas na definição da metodologia. Apesar disso, as políticas podem sofrer alterações ao longo do ciclo das políticas públicas, além de possuírem aspectos técnicos e políticos simultaneamente (SECCHI, 2013).

Outra maneira pertinente de classificar as políticas públicas é quanto à sua setorialidade. Segundo Rua e Romanini(S/D) as políticas públicas são separadas nesta classificação em políticas sociais, quando promovem o exercício de direitos sociais; políticas econômicas, que pensam a gestão econômica do país; políticas de infraestrutura, quando buscam assegurar condições de implementação e a obtenção dos objetivos das políticas sociais e econômicas; e políticas do Estado, quando pensam na manutenção da ordem interna, exercício da cidadania e defesa externa.

Uma classificação apresentada por Rua e Romanini (S/D) para políticas sociais se baseia na lógica de enfrentamento aos problemas sociais. Elas se apresentam neste caso como políticas compensatórias, quando visam minimizar profundas distorções sociais, e emancipatórias, quando se destinam ao empoderamento de grupos sociais vulneráveis.

Para Secchi (2013), ao discutir as categorias das políticas públicas, deve-se sempre estar atento para não cair no reducionismo das tipologias, que são simplificações da realidade. Apesar disso, a discussão é pertinente para auxiliar na elucidação dos elementos presentes na política que se pretende debater e organização das alternativas.

### **2.1.3. Ciclo das políticas públicas**

As políticas públicas, segundo a proposta de Brewer (1974), podem ser entendidas como um ciclo deliberado que é formado por estágios de um processo dinâmico. Os estágios

constituintes das políticas públicas segundo Rua (2009) são: formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

O primeiro momento do ciclo é a formação de agenda. Para Souza (2006), essa etapa representa o reconhecimento de uma situação como um problema político, o problema se torna público e passa a integrar a agenda política, que é o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política entende que deve haver intervenção pública

Quando o problema passa a ser entendido como relevante, então ele ganha espaço para fazer parte da agenda. Muitas vezes há uma rotatividade de problemas, visto que os recursos humanos, financeiros e temporais são limitados. Com isso, alguns problemas não conseguem permanecer na agenda por muito tempo, outras vezes nem mesmo chegam a constituir a agenda. Há também os problemas que progressivamente ganham ou perdem espaço na agenda, enquanto outros são cíclicos, sendo marcados por episódios sazonais que os colocam ou tiram da agenda (SECCHI, 2013).

Para Secchi (2013), a estabilidade e a mudança da agenda política pode ter como explicação a teoria do equilíbrio pontuado, desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993). Segundo essa noção, longos períodos de estabilidade e mudança lentas são seguidos interrompidos por transformações rápidas.

A definição da agenda é um dos mais importantes momentos do processo decisório das políticas públicas, porque ali são colocadas as preferências dos atores, inclusive havendo possibilidade de conflitos com a expressão de interesses diversos sendo expressados pelas possíveis soluções propostas, sendo importante então que se combine e chegue a uma solução satisfatória para as partes envolvidas no processo (RUA, 1998; 2009).

Segundo Rua (1998), uma situação pode se transformar em um problema político quando mobiliza ação política de coletivos ou atores individuais estrategicamente situados, em situações de crise que demandam soluções emergenciais e a não resolução da situação acarreta consequências problemáticas, ou quando há uma situação de oportunidade com vantagens para a resolução do problema.

O estágio posterior à formação da agenda é a formulação das alternativas. Essa etapa passa pela formulação de soluções, estabelecendo objetivos e estratégias, bem como as potenciais consequências da escolha de cada alternativa. Neste momento do ciclo de políticas públicas os atores passam a apresentar propostas para a resolução do problema (SECCHI, 2013).

Para Rua (1998), esta etapa é delicada quando se pensa o custo/benefício dos atores envolvidos, pois seus ganhos e perdas podem ir além de custos econômicos,

envolvendo também elementos simbólicos e relações de poder. Os atores têm seus interesses afetados de acordo com a configuração que a política assume, sendo importante identificar as preferências dos envolvidos e afetados no processo (RUA, 1998).

A tomada de decisão é a etapa posterior à formulação de alternativas. Diferente do que possa parecer, não significa que todas as decisões sobre a política foram tomadas, mas apenas que o seu núcleo principal está sendo formulado (RUA, 2009). Neste momento, objetiva-se escolher a alternativa mais apropriada entre as opções possíveis (FREY, 2000).

Para Secchi (2013), existem três formas de entender a dinâmica do processo de escolha entre as alternativas. A primeira se baseia nos tomadores de decisão buscando solucionar os problemas escolhendo a alternativa mais apropriada. A segunda considera que os tomadores de decisão vão moldando os problemas às soluções (no processo conhecido como *garbage can*) e as soluções aos problemas, como eventos simultâneos. A terceira maneira apontada pelo autor consiste em ter uma solução e então inflar um problema por meio da opinião pública, transformando sua proposta em uma política pública.

Quando uma política pública é mais consensual e menos conflituosa, há mais possibilidade de se reunir decisões sobre mais aspectos. Questões de alto nível de complexidade exigem conhecimentos profundos para estabelecer a escolha da alternativa, sendo possível que menos aspectos tenham sido determinados, adiando as definições para o processo de implementação (RUA, 2009).

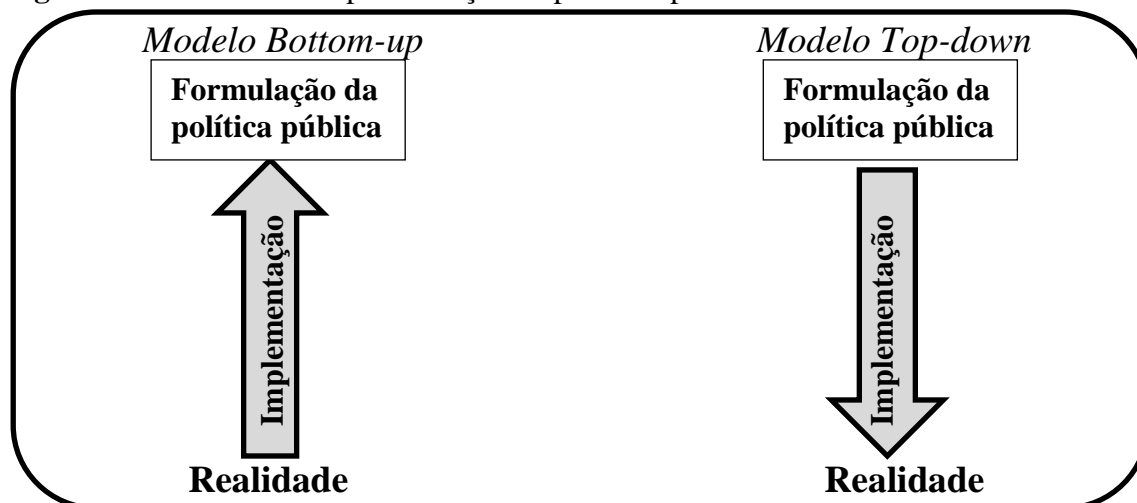
A implementação é a fase que corresponde a colocar em prática as decisões, estabelecendo os processos de intervenções que serão convertidos de intenções para ações, bem como o acompanhamento destas ações. RUA (1998) estabelece que a implementação é o momento que os grupos realizam o direcionamento de suas ações para alcançar os objetivos propostos, sendo necessário acompanhando para verificar as consequências entre o momento que a política é formulada e sua repercussão concreta. Frey (2000) corrobora com a autora quando coloca que é possível que os impactos projetados na fase de sua formulação sejam diferentes dos previstos, sendo necessária atenção aos processos, quais atores estão envolvidos, suas motivações e os resultados que a política traz.

Secchi (2013) apresenta o modelo de execução proposto por Sebastian (1986) que considera que existem dois modelos para colocar em prática esta etapa do ciclo das políticas públicas: *top-down* e *bottom-up*, que consiste na interpretação do fluxo de implementação das ações pensadas na política, conforme exemplifica a Figura 1.

Secchi (2013) coloca que o modelo *bottom-up* caracteriza-se pela liberdade dos burocratas e atores em organizar e implementar as políticas públicas, sendo reconhecida a

limitação da decisão técnica superior e centralizada. Segundo o autor, há mais participação dos implementadores na investigação dos problemas e na prospecção das alternativas, com eventual participação dos beneficiários, sendo então legitimadas as escolhas com base na realidade dos fatos, cabendo a avaliação de acordo com os resultados alcançados. Desta maneira, vai-se à realidade e por meio da empiria busca-se solucionar os problemas.

**Figura 1** – Modelos de implementação de políticas públicas



Fonte: Elaborada pela autora

O modelo top-down pensa a implementação da política de cima para baixo, havendo uma distinção clara entre os que tomam as decisões e aqueles que as implementam, em uma clara separação entre a política das decisões do Estado e a implementação técnica da administração. Essa concepção, para Wilson (2005), parte de uma perspectiva funcionalista e tecnicista, considerando que a classe política elabora e decide aspectos da política enquanto a implementação é um esforço administrativo de empregar esforço para atingir determinados fins. Essa perspectiva também pode ser uma estratégia de “deslocamento de culpa”, quando os planejadores culpam os agentes da política pública pelas suas falhas de implementação (SECCHI, 2013).

Um problema que pode ser enfrentado pela etapa de implementação de políticas públicas é o envolvimento de diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), regiões ou setores de atividade, pois o controle do processo possui mais complexidade. Quando a ação envolve diferentes elos é necessário um grau de cooperação para seu sucesso, visto que a acumulação de pequenos problema pode levar a um grande fracasso da política (RUA, 1998).

A autora Rua (1998) indica que algumas pré-condições são necessárias para a implementação perfeita da política, entre elas: recursos temporais e financeiros suficientes, elaborar a política pensando a relação adequada entre causa e efeito, a maior autonomia possível para a agência responsável pela implementação da política, compreensão clara dos objetivos da política e comunicação clara entre os atores envolvidos. Para ela, o tipo de política e o contexto interno e externo no qual ocorre a implementação são fatores que também devem ser considerados quando se pensa o acompanhamento e o controle desta ação.

Algumas vezes o processo de implementação se confunde com o de formulação, pois pode ocorrer que o objetivo da política e os problemas que a envolvem não sejam conhecidos antecipadamente em sua totalidade e vão surgindo à medida que o processo avança. A implementação é uma dinâmica acelerada de interação entre a política pública e a mudança (RUA, 1998).

A última etapa do ciclo de políticas públicas é a avaliação. Este é o momento da apreciação dos programas já implementados e quais foram seus impactos efetivos. Nesta fase é importante levantar os impactos e os efeitos indesejados que devem orientar ações e projetos futuros, sendo o objetivo deste estágio fornecer informações que oferecerão subsídios para decisões e ajustes (FREY, 2000). A avaliação pode levar à suspensão ou fim do ciclo da política pública, bem como ao início de um novo ciclo de acordo com os resultados alcançados. Com isso, este estágio é imprescindível para desenvolver e adaptar continuamente os instrumentos que envolvem as políticas públicas (RUA, 2009).

Para Souza (2002), a avaliação é uma etapa muito difícil, pois muitas vezes o objetivo da política pública pode não ser claro o suficiente ou ambíguo. Outra questão costuma ser o custo x benefício, sendo complicado levantar as informações necessárias para avaliar no curto prazo. O processo de avaliação possui elementos de valor e julgamento, bem como o estabelecimento de critérios que permitam a sua mensuração.

Ainda segundo Souza (2002), cada política deve ter seus próprios critérios de avaliação, não cabendo tipologias generalistas. A abordagem desta fase se concentra principalmente em seus desdobramentos, devendo a etapa de avaliação e seus parâmetros ser prevista idealmente durante sua formulação.

Quanto aos métodos de avaliar a política pública, estes podem envolver a avaliação de processos, quando o foco se volta para a forma como a política foi executada e se cada etapa atingiu as metas desejadas, e/ou de resultados, quando pensa seus impactos e alterações na realidade. Outra maneira possível de se avaliar é por meio da avaliação institucional, quando se pensa se a “missão institucional” foi alcançada (SOUZA, 2002).

Por fim, a autora Souza (2002) levanta as formas de realizar a mensuração. Ela coloca que as questões metodológicas do processo podem ocorrer por meios qualitativos, quantitativos e mistos, de acordo com o objetivo da investigação. A visão qualitativa pensa aspectos mais subjetivos, a quantitativa pensa dados numéricos, enquanto a mista tenta captar as duas concepções. É importante ressaltar que não há uma hierarquia de método, nem um exclui o outro, cabendo empregar o que melhor satisfaça à intenção da avaliação.

#### **2.1.4. Natureza dos efeitos e externalidades das políticas públicas**

Há um interesse crescente pela avaliação, principalmente no que concerne à efetividade das políticas públicas. Tem-se hoje a sua institucionalização, pensando sempre o alcance de metas, aferindo os resultados esperados e não esperados das atividades desenvolvidas. Avaliar resultados é verificar se o objetivo proposto foi alcançado, quais os efeitos e suas consequências a partir da análise da situação-problema inicial e nas condições de vida das populações (RAMOS e SABBACH, 2012).

Espera-se com o procedimento da avaliação das políticas públicas que seja possível identificar suas externalidades visto que o objetivo desta etapa é atribuir valor às ações, determinando se elas são coisas boas ou ruins. O levantamento destas informações é importante, pois ajudam a estabelecer critérios de avaliação que nos permitem escolher entre as opções de políticas.

Geralmente tem-se a atenção voltada para o cumprimento das metas, sendo levantada a visão dos próprios órgãos encarregados pela execução da política, apontando sempre para o alcance ou não das expectativas, sendo o critério de sucesso a eficácia objetiva.

Para os autores Figueiredo e Figueiredo (1986), a política que tem por objetivo a mudança pode estar sujeita aos seguintes resultados:

- 1) A meta é atingida;
- 2) A meta não é atingida, porém tem-se resultado positivo;
- 3) Os resultados 1 ou 2 ocorrem, mas são negativos no médio ou longo prazo;
- 4) A meta é atingida em relação à população-alvo, melhorando sua situação social, mas no médio prazo a categoria social piora.
- 5) A meta não é atingida e não é produzido qualquer impacto.
- 6) A meta não é atingida e há impacto negativo.

Os autores colocam que em uma análise geral, os dois primeiros resultados são parâmetros de sucesso, enquanto os dois últimos são indicações de fracasso e resultados catastróficos. O resultado 3 dependerá do parâmetro do escopo da avaliação, enquanto o 4 é problemático e paradoxal, ao produzir conflito entre efeitos individuais e coletivos. Um resultado não exclui o outro ao considerar-se a natureza do impacto que a política implementada causa.

A natureza dos impactos pode ser objetiva, quando se alcança mudanças quantitativas nas condições da população-alvo; substantiva, quando alteram qualitativamente as condições de vida da população; e subjetiva, quando alteram o sentimento da população (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986). Assim, uma mesma política pode produzir diferentes externalidades de acordo com a natureza de cada impacto e seus critérios de avaliação.

Segundo Figueiredo e Figueiredos (1986), para verificação da efetividade objetiva, o critério de avaliação de mudanças produzidas se volta para números antes e depois da execução da política. Para a efetividade substantiva usa-se a qualidade das mudanças nas condições da vida da população. Já a efetividade subjetiva, se volta para o conceito de bem-estar social, desdobrando-o para suas dimensões materiais, psicológicas e culturais. (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986).

O Quadro 3 busca explicar as relações de forma simplificada entre natureza e critérios levantados, pois posteriormente o trabalho se valerá dela para classificação das externalidades encontradas.

**Quadro 3** – Natureza e critérios de análise dos impactos das políticas públicas

<b>Natureza</b>	<b>Crítérios</b>	<b>Exemplo</b>
<b>Objetiva</b>	Alterações numéricas	Número de médicos disponíveis para a população.
<b>Substantiva</b>	Alterações na qualidade	Qualidade dos serviços públicos
<b>Subjetiva</b>	Alterações no Bem-estar	Relações de convívio entre moradores

Fonte: Elaborada pela autora com base em Figueiredo e Figueiredo (1986).

Para verificar o impacto produzido e a sua natureza, é necessária uma avaliação posterior ao resultado, para buscar realizar as metas e seu alcance efetivo. Porém, dificilmente há uma causalidade única para os resultados das políticas, o que dificulta a apreciação dos efeitos (RAMOS e SABBACH, 2012; FLEXOS e LEITE, 2007).



A avaliação dos impactos das políticas públicas deve determinar que efeitos podem ser atribuídos a ela, sendo entendido como o resultado do que ocorreu antes da implementação e o que aconteceria caso o programa não tivesse sido implementado. Estes impactos podem ir além do público de beneficiários das políticas (MONTEIRO, 2002).

Quando os efeitos das políticas públicas ultrapassam a barreira do público-alvo da política, tem-se que são produzidas externalidades. As externalidades são as consequências das ações que afetam a sociedade além dos envolvidos diretamente como beneficiários das políticas públicas (COSTA, 1984).

Marta (1999) traz que, como conceito, a externalidade tem sua origem na economia e refere-se a custo social de uma determinada ação. Dentro deste campo, pensa-se a ação do governo para aumentar o bem-estar dos envolvidos no processo econômico, sendo o resultado desta ação o que se chama de externalidade, pois se entende que seu impacto será além do mercado e tem custo social. Apesar de ter sido cunhado inicialmente para outra área, a transposição do conceito para a área de políticas públicas faz sentido quando se pensa o custo social para os externos ao planejamento da política pública (MARTA, 1999).

O impacto de um determinado programa do governo é analisado de acordo com suas consequências, previstas ou não. A avaliação das externalidades deve ser feita junto à realidade social para levantar possíveis mudanças. A mudança neste caso não é a desejada, concebida, projetada e implementada pela administração pública, mas sim sentida pela população (MONTEIRO, 2002).

Nesta perspectiva, o discurso da população é priorizado em detrimento do discurso técnico-administrativo. A realidade é complexa e muitos aspectos podem passar despercebidos pelo formulador da política. Isto porque a sequência de acontecimentos após a ação pública pode derivar resultados esperados e inesperados de forma direta ou indireta (MONTEIRO, 2002).

## 2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

Para Rocha (1999), o Brasil é um Estado Democrático de Direito, que deve buscar garantir o Princípio da Dignidade Humana. Segundo este princípio, é colocado no art. 3º da Constituição Brasileira que os objetivos do Estado são voltados à dignificação do homem, buscando políticas públicas que erradiquem do Brasil condições indignas, extirpando condições de desigualdade social, econômica, regional, pela pobreza e miséria que aviltam e

envergonham os que nessa situação se encontram. O Estado somente pode ser considerado democrático em sua concepção, constitucionalização e atuação quando respeita o princípio da dignidade humana. Desta forma, é evidente que o Estado Brasileiro deveria assegurar que não existam condições que firam a dignidade humana, como famílias em situações de miséria ou privação de aparatos considerados essenciais (ROCHA, 1999).

Segundo Lorenzetti (2001), o direito à moradia adequada é reconhecido pela comunidade internacional, tendo sido incluído na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Ainda assim, somente em 2000, com o artigo 26, a moradia é prevista e estabelecida como um direito social na Constituição Federal (DIAS, 2009). Sendo caracterizada como uma condição básica, promove a identificação com a comunidade e o local no qual o indivíduo está inserido. Ela ainda está ligada a outras situações que influenciam diretamente a qualidade de vida, pois somente por meio dela se tem acesso a saneamento, segurança e luz, por exemplo (LORENZETTI, 2001).

Para Lorenzetti (2001), a moradia ordinariamente se confunde com o acesso à propriedade, sendo símbolo de ascensão social. Considerada como necessidade básica, a habitação traz o suporte de terra como necessidade particular para seu cumprimento. A ausência desta premissa implica diretamente em perda de direitos e serviços públicos dignos. Aquele que não tem moradia está excluído, marginalizado, abrindo espaço para uma intensa ruptura do laço social (LORENZETTI, 2001).

Morais (2002) destaca que a habitação é um bem que apresenta características peculiares, com ênfase para: (i) necessidade básica; (ii) custo elevado; (iii) durabilidade; (iv) heterogeneidade; (v) imobilidade; (vi) mercado reduzido em face do tamanho do estoque; (vii) assimetria de informações; (viii) custos de transações e (ix) mercado segmentado. A autora expõe ainda que este bem apresenta elevados aspectos positivos quando se considera o bem-estar social. Desta forma, prover habitação para a população de baixa renda é um aspecto fundamental das políticas públicas de combate à pobreza, garantindo, assim, acesso desta população a serviços sociais mínimos, como moradia e serviços de infraestrutura urbana adequados.

Pode-se observar a importância da questão habitacional também quando se verifica como esta impacta a capacidade de poupança das famílias, formação de capital e até mesmo condições de saúde (MORAIS, 2002). A falta de acesso à estrutura adequada de saneamento básico interfere diretamente sobre a mortalidade infantil, por exemplo, sendo as doenças transmissíveis por água responsáveis por cerca de 15% das mortes de crianças em todo o mundo ( KAGEYAMA, HOFFMANN, 2006; FUJIWARA, 2005).

Pensando as necessidades desenvolvidas com a ausência de condições de habitação dignas, as políticas públicas habitacionais são aquelas que se destinam a tratar do problema público da moradia. Para Rolnik (2009), todos os brasileiros devem ter acesso à moradia digna, com acesso aos meios de subsistência. Segundo a autora, se em função da desigualdade social do país um grande número de pessoas não tem possibilidade de adquirir, por meio do mercado, moradia em condições adequadas, é obrigação do poder público garantir políticas públicas para acesso efetivo de todos a esse direito.

O processo de urbanização nas duas últimas décadas no segundo milênio, juntamente com o processo de industrialização tardia absorveu somente uma pequena parte dos trabalhadores e trouxe consequências severas para o poder público e o planejamento urbano. Entre as carências da população, a moradia desponta como a mais grave (AZEVEDO, 2007).

No Brasil, há uma grande carência habitacional das camadas de classe mais baixa. Em 1995, havia uma necessidade de 4 milhões de novas moradias urbanas e 1 milhão de moradias rurais, sendo que 85% do déficit habitacional era concentrado em famílias com renda de até 5 salários mínimos (SANTOS, 1999). De acordo com o Censo de 2000, o déficit habitacional já estava em 6,6 milhões, com 5,4 milhões em áreas urbanas e 1,2 milhões na área rural (BONDUKI, 2008).

Outra condição relevante que atinge classes menos favorecidas é a subhabitação, caso das moradias sem infraestrutura adequada. Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a moradia será considerada adequada quando sanar os critérios de instalação sanitária e elétrica, abastecimento de água, coleta de lixo, densidade domiciliar recomendada de uma pessoa por cômodo e construção de tipo durável (SANTOS, 1999; LORENZETTI, 2001).

Maricato (2006) levanta que o Brasil passou por importante processo de urbanização no século XX, no qual sua população urbana saltou de 10% para 81%. Para a autora, parte dos problemas de infraestrutura urbana vem da herança colonial que esteve presente na forma de ocupação do solo. Ainda hoje a ilegalidade se faz presente, sendo corriqueira a ocupação de terras irregulares, como áreas ambientalmente frágeis, margens de rios, mangues, topos de morros e florestas.

A autoconstrução para barateamento da moradia é um aspecto relevante que influencia esta ocupação irregular. Com a histórica incapacidade do Estado e do mercado responderem às necessidades habitacionais, é comum que a construção e ocupação do solo

ocorram sem qualquer conhecimento técnico e legal, levando à desordem urbana (MARICATO, 2006).

Na sociedade brasileira, marcada pela diversidade, questões universais como educação, saúde, saneamento e habitação não são facilmente distribuídos de forma satisfatória a todos os mundos sociais. Com isso, no que se refere à habitação, temas como aluguel, moradia adequada, tamanho da ocupação, infraestrutura e outros podem apresentar diferentes significados de acordo com o setor social ao qual se referem (AZEVEDO, 2007).

Uma vez que envolve diversas esferas, a questão da moradia é bem particular quando se pensa política pública. Para Azevedo (2007), o incremento de programas habitacionais nem sempre representa a melhor alternativa para solucionar o problema de fato. A eficácia de programas deste nível depende da integração entre outras políticas urbanas, como transporte, energia e saneamento básico. Com isso, em algumas situações, cabe investimento em outros aspectos que melhoram a qualidade habitacional e não exatamente aportes diretos em habitações.

Para compreensão da discussão, é pertinente compreender que déficit habitacional não necessariamente indica a ausência da casa própria. Desta forma, a habitação vai além de mero abrigo, sendo necessária a moradia digna para satisfação desta necessidade. A metodologia elaborada pela Fundação João Pinheiro (FJP), que é utilizada para estimativa do déficit habitacional realizada pela Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), considera quatro aspectos, como explica o Quadro 4.

#### **Quadro 4 – Definição das Variáveis para Estimativas de Déficit Habitacional**

<b>Componente 1 – Habitações precárias</b>
A precariedade habitacional contempla todos os domicílios classificados como Particular Improvisado, com isso tem-se o subcomponente – também calculado – Domicílios improvisados. A precariedade se caracteriza quando há Domicílios Particulares Permanentes (DPP) dos tipos casa e apartamento, que não sejam de alvenaria ou madeira emparelhada, cujo material predominante seja de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material. A precariedade se caracteriza quando tem-se domicílios improvisados ou precários.
<b>Componente 2 - Coabitação familiar</b>
A coabitação é definida por dois subcomponentes: (i) todos os DPP do tipo cômodo, independente da condição de sua ocupação, sejam eles cedidos, próprios ou alugados. (ii) famílias conviventes (aquelas que residem no mesmo domicílio com pelo menos uma outra

família) com intenção declarada de se mudar. Assim, todo domicílio que apresente mais de uma família e que tenha intenção de constituir um novo domicílio é caracterizado como convivente.
<b>Componente 3 - Ônus excessivo com aluguel</b>
Caracteriza-se o ônus excessivo com aluguel se o peso do valor pago como prestação da locação no orçamento domiciliar for superior ou igual a 30% da renda domiciliar. Este indicador é calculado exclusivamente para os DPPs urbanos. Além disso, só estão incluídos neste indicador domicílios com renda total de até três salários mínimos.
<b>Componente 4 – Adensamento excessivo em domicílios locados</b>
A qualificação do adensamento excessivo ocorre nos DPPs alugados que possuem mais de três habitantes por cômodo que sirva, permanentemente, como dormitório.

Fonte: IPEA (2013)

A discussão da habitação é oportuna quando se pensa a realidade populacional urbana brasileira, na qual 56,4% da população vive em 309 dos 5570 municípios, o que significa que 5,5% das cidades abriga 116,1 milhões de pessoas. Indo um pouco mais a fundo, 17 cidades concentram 21,9% da população do país, que soma 45,2 milhões de habitantes (IBGE, 2016).

### 2.2.1 Histórico das políticas públicas habitacionais no Brasil

Nesta sessão será discutido o desenvolvimento das políticas públicas habitacionais no Brasil ao longo do tempo, seu contexto histórico e principais aspectos.

Durante o período da República Velha (1889-1930), políticas voltadas para a habitação, seja no sentido da produção do bem ou de regulação do mercado de locação, foram praticamente inexistentes (BONDUKI, 1994).

Neste contexto de crescimento exponencial das cidades do país, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, ocasionado por um forte contingente de imigrantes, há em paralelo a valorização imobiliária como uma opção importante de investimento na ausência de um mercado de capitais (BONDUKI, 1994).

Segundo Bonduki (1994), a cidade de São Paulo, como sede da economia cafeeira e com alto fluxo imigratório, teve um salto populacional de 40 mil habitantes em 1886 para 260 mil em 1900, alcançando ainda 580 mil em 1920. Este aumento corroborava com a

dinâmica do processo imobiliário que contou com forte expansão urbana e hipervalorização de bens imóveis. Uma vez que a habitação sofria um intenso processo de valorização, intensificou-se a produção habitacional sendo realizada pela iniciativa privada com finalidade de locação (BONDUKI, 1994).

Durante a década de 1920, uma boa parte da população de baixa renda vivia em cortiços, sendo que quase 90% da população de São Paulo vivia em condição de aluguel, quase todos trabalhadores e da classe média, visto que não havia qualquer forma de financiamento que permitisse a aquisição da casa própria (BONDUKI, 1994).

Até então, a regulação da questão era realizada pelo Código Civil, mas não havia qualquer regra sobre fixação de aluguéis, sendo estes regidos por seus contratos particulares. Em 1921 tem-se o estabelecimento da lei do inquilinato que congelou o valor dos aluguéis até 1927, sendo a ação uma resposta para a crise de moradia que se instaurou com a elevação abusiva dos aluguéis gerada pelo contexto de Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918) (BONDUKI, 1994).

Apesar disso, algumas poucas alternativas foram surgindo. Para Bonduki (1994), como primeiro marco da construção habitacional estatal, podem-se destacar as cidades do Rio de Janeiro e Recife. Em 1906 o primeiro grupo de moradias construídas pelo poder público no Brasil foi viabilizado pela prefeitura do distrito federal, sendo composto por 120 unidades habitacionais que se localizavam na Avenida Salvador de Sá na cidade do Rio. Este empreendimento teve como origem a forte pressão que o poder público sofreu com a crise habitacional que teve início com a derrubada de milhares de cortiços para a abertura da Avenida Central, atual Rio Branco.

Merece destaque também o caso de Pernambuco. No estado, o órgão do governo Fundação Casa Operária (FCO), criado em 1924, tinha como finalidade a edificação de pequenas casas para a população pobre com aluguel reduzido (BONDUKI, 1994). Tendo construído 40 casas no ano de 1926, esta parece ser a primeira instituição pública do país que teve como objetivo específico a produção de imóveis com caráter social (BONDUKI, 1994).

Outro empreendimento que se relaciona com a área de habitação é a construção de vilas operárias. Estas eram conjuntos de casas implantados pelas indústrias para seus operários. Poderiam ser ofertadas a baixos aluguéis ou mesmo gratuitamente. Estas iniciativas impactaram várias cidades brasileiras (como foi, posteriormente, o caso de Volta Redonda) sendo as primeiras realizações de grande porte no país. Sua origem vem da necessidade da fixação dos operários nas imediações das instalações industriais (BONDUKI, 1994).

Diferente dos cortiços tidos como insalubres, as vilas operárias eram uma iniciativa modelo para a República Velha que mereciam estímulo, uma vez que garantiam condições dignas de moradia e não exigiam intervenção do Estado, proporcionando ainda certo controle ideológico, político e moral dos trabalhadores (BONDUKI, 1994).

Durante a Era Vargas, há a intervenção do poder público no processo de produção de moradias e no mercado de aluguéis. Assim, a habitação passa a ser parte de uma estratégia mais ampla de impulsionar e fortalecer a sociedade urbano-industrial (BONDUKI, 1994). Com relação ao mercado de aluguéis, há a sanção do decreto-lei do inquilinato, em 1942, com o congelamento dos valores dos aluguéis e regulação das relações de inquilino e locador (BONDUKI, 1994).

Na contramão do desejado, esta lei reforçou a tendência da construção de residências de luxo, desincentivando o mercado de locação. Nesta situação, a população se deparou com uma realidade na qual sobravam casas para venda, mas não havia imóveis para aluguel. Além disso, outro fator de influência para o desincentivo à construção para a locação foram os altos preços de materiais de construção, dado o contexto de guerra que impedia a importação (MELO, 1990).

Em 1946, durante o governo Dutra, tem-se a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) como uma alternativa do poder público à crise habitacional pós-guerra. Este foi o primeiro órgão nacional com finalidade exclusiva de promover moradia para população de baixa renda. Bonduki (1994) afirma que a proposta possuía objetivos extremamente amplos e ambiciosos, almejando financiar moradia, infraestrutura, saneamento básico, material de construção, pesquisa habitacional e formação técnica. Para o autor, a ausência de ação coordenada aliada à carência de recursos demonstrou como a intervenção neste período foi desarticulada, estando longe de se constituir efetivamente uma política pública. Esta iniciativa marcou o reconhecimento da questão habitacional como problema público a ser enfrentado com intervenção direta, uma vez que se assumiu que o investimento do setor privado não seria suficiente para sanar as necessidades sociais (BONDUKI, 1994).

Gradativamente houve um abandono do mercado habitacional pela iniciativa privada no que se refere ao público de baixa renda, consolidando-se o crescimento urbano periférico no qual o morador constrói sua própria residência. Na cidade de São Paulo, calcula-se que cerca de 10% da população foi despejada no período de 1945 a 1948 (BONDUKI, 1994).

No ano de 1952, houve uma reformulação dos objetivos da FCP, retirando as atividades complementares à habitação dos planos estatais e restringindo-as a situações

excepcionais, preferencialmente em municípios que tinham orçamento reduzido. Com o tempo, houve dificuldades orçamentárias por parte dos estados em fomentar as construções junto ao governo federal. Em 1961, a Fundação passou a restringir suas atividades apenas às operações de rotina. Tendo, com o tempo, assumido um caráter clientelista que beneficiava os estados que eram mais ricos, pois eram os que mais contribuía, a FCP sofreu várias pressões, tornando-se insustentável quando, em 1963, foi vetado um anexo orçamentário para o ano seguinte, não sendo mais possível arcar com seus gastos de pessoal (MELO, 1990).

No ano de 1964, por meio da lei nº. 4380, de 21 de agosto, foram instituídos o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação (SFH). Estas instituições surgiram como uma resposta do governo militar à questão habitacional. O SFH consistia em um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para serem realizados investimentos habitacionais. As fontes de recursos do SFH eram a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e, a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que era gerado da contribuição compulsória dos trabalhadores formalmente empregados (SANTOS, 1999).

O SFH tinha como órgão central o BNH, que possuía a atribuição de gerenciar o FGTS, normatizando e fiscalizando as aplicações dos recursos das cadernetas de poupança e definindo condições de financiamento de moradias, sendo a arrecadação destinada prioritariamente à construção de imóveis de interesse social, mais tarde sendo repassado, também, aos setores de desenvolvimento urbano (SANTOS, 1999).

As responsáveis pela construção de moradias eram as Companhias de Habitação (COHAB), empresas mistas que eram controladas por governos e associavam o setor de construção ao financeiro para comercialização dos imóveis. As COHAB recebiam financiamento do BNH ao apresentarem projetos compatíveis com seu objetivo (SANTOS, 1999).

A atuação do BNH englobava objetivos como promover melhoria da distribuição geográfica dos investimentos para diminuição de desigualdades e migração para metrópoles, eliminar a promiscuidade das favelas e aumentar o investimento em áreas que envolvessem a construção civil. O banco era o principal definidor da política urbana e habitacional no país, além de subsidiar áreas que promovessem aumento da atividade econômica com geração de empregos (SANTOS, 1999).

Quando o SFH foi formulado, tinha-se a expectativa de que este atuasse de maneira autossustentável para financiar o setor habitacional e fosse possível atender a todas as faixas de renda. O financiamento voltado para as camadas mais altas da sociedade



proporcionou uma expansão imobiliária. Porém, o desempenho do serviço dependia basicamente da capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e de baixo grau de inadimplência dos consumidores (SANTOS, 1999; CARDOSO, 2002).

Em um contexto de inflação controlada, os reajustes das prestações e dos saldos devedores não contribuíam para aumento da inadimplência. Até 1979 a taxa inflacionária anual não ultrapassou 45%. Porém, com o aumento acelerado da inflação, chegando a 100% em 1980 e 200% em 1983, o quadro se modificou de maneira radical. O período de 1983/1984 foi marcado pela superação do valor de reajuste das prestações das classes mais altas em vista do ajuste salarial. Este efeito aumentou a inadimplência e prejudicou o desempenho das COHAB (SANTOS, 1999).

Esta situação gerou uma modificação do BNH e foram criados programas habitacionais destinados às populações de baixa renda que pensavam a autoconstrução e reurbanização de áreas habitacionais, sendo possível destacar entre eles o PROFILURB, PROMORAR e João de Barro (SANTOS, 1999; CARDOSO, 2002).

Melo (1989) traz que o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) buscava atender famílias até então marginalizadas pela COHAB por se encontrarem em situação precária no mercado de trabalho com produção de lote urbanos, sendo idealizado como uma forma de crítica aos grandes conjuntos habitacionais convencionais. Foram realizadas muitas críticas e o programa foi considerado ineficaz e ineficiente, pois teria dado margem para o surgimento de favelas com padrões menos precários de organização (MELO, 1989).

Como Melo (1989) afirma, o Programa de Erradicação de Subhabitação (PROMORAR) representou uma nova proposta de política habitacional. Tendo sido instituído em 1979, visava acabar com as subhabitações com intervenções de melhoria dos núcleos habitacionais de favela, sem remoção dos moradores. Teve no Nordeste a maior concentração de investimento. Com esta iniciativa se atingiu o recorde histórico de produção de habitações populares como programa alternativo. Mais de um quarto das quase 600 mil unidades habitacionais produzidas pelas COHAB foram efetivadas a partir do PROMORAR (MELO, 1989).

O Projeto João de Barro era um programa nacional voltado para a autoconstrução. Com início em 1984, foi a consolidação de um programa de autoconstrução em larga escala, sendo destinado aos núcleos urbanos de pequeno e médio portes. Apesar disso, o desempenho do programa foi considerado fraco (MELO, 1989).

Apesar da performance significativa que o SFH teve ao longo do período militar, tendo financiado em torno de 400 mil moradias anualmente entre 1976 e 1982, o sistema não foi capaz de atender à população de baixa renda. Assim, mesmo com a produção de 4,5 milhões de casas durante sua existência, 48,8% das unidades foram destinadas para a classe média, enquanto apenas 33,5% das unidades habitacionais tiveram como objetivo atender ao interesse social (SANTOS, 1999; CARDOSO, 2002).

No longo prazo, outros problemas apareceram, como a baixa taxa de retorno em investimentos habitacionais. Estes problemas tiveram origem no período militar e no rombo do Fundo de Variação de Compensação Salarial (FVCS), um fundo público de natureza contábil e financeira criado pelo SFH com a finalidade de garantir o limite de prazo para amortização da dívida dos mutuários decorrentes de financiamentos habitacionais (SANTOS, 1999; CARDOSO, 2002).

Com isto, o período que se sucedeu foi marcado pela crise final do modelo do SFH. Santos (1999) considera que as crises que já existiam foram se agravando e tornou-se inviável retomar o modelo da política habitacional anterior, levando ao sepultamento da ideia de que seria possível criar uma política que se autofinanciasse. Desta forma, programas habitacionais alternativos que eram executados com recurso público ganharam força (SANTOS, 1999).

Houve forte impacto na política de habitação com o lançamento do Plano Cruzado em 1986. Uma reformulação estabeleceu um reajuste nas prestações das moradias pela média dos doze meses anteriores, devendo, então, permanecerem congeladas por um ano. Entretanto, como a correção monetária continuava a reajustar o passivo das contas de poupança e FGTS, o Plano Cruzado contribuiu para o aumento do rombo do FCVS (SANTOS, 1999).

Em 1986, por meio do decreto-lei nº. 2291, de 21 de novembro, deu-se a extinção do BNH por incorporação à Caixa Econômica Federal (CEF), até então um banco sem experiência em gestão de programas habitacionais. Enquanto o BNH tinha como atividade-fim a questão da habitacional, com a CEF a atividade foi relegada a um segmento de negócio (SANTOS, 1999).

Após a extinção do BNH, houve um momento de instabilidade institucional com constantes reformulações dos órgãos envolvidos nos problemas de urbanização e moradia. Segundo Santos (1999), em apenas 4 anos o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, passou para Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU) e Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES), sendo extinto em 1989, redirecionando o problema habitacional para o Ministério do Interior.

Assim, houve uma descentralização do problema, que foi repartido entre várias instituições, cabendo à Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) a administração de programas habitacionais alternativos.

Neste período, merece destaque o Programa Nacional de Multirões Habitacionais, criado em 1987. Em gestão da SEAC, a política habitacional popular sofreu uma expansão horizontal. Marcando uma mudança no formato até então clientelista da política habitacional, o programa ampliou de forma notável o número de beneficiários, atingindo 550 mil financiamentos da sua criação até agosto do ano seguinte. Este crescimento foi possível graças ao valor unitário reduzido dos financiamentos individuais (MELO, 1989).

Durante o governo Collor (1990-1992), deu-se a extinção do Ministério do Interior. Santos (1999) explica que nesta época marcada pela má gestão de recursos públicos, o maior programa, Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), foi transferido para o Ministério da Ação Social. Um projeto que foi pensado em caráter emergencial previa a construção de quase 250 mil moradias em 180 dias por meio de empreiteiras privadas, porém o prazo não foi cumprido e o valor unitário médio foi bem superior ao previsto, diminuindo para 210 mil o número de construções. Ainda assim, o resultado não foi alcançado. Outro fator que merece destaque neste período é o dismantelamento das questões habitacionais do planejamento urbano e de saneamento, diminuindo o controle sobre a qualidade das habitações (SANTOS, 1999).

Santos (1999) afirma ainda que, passado o impeachment de Collor, as políticas habitacionais sofreram alterações na posse de Itamar Franco. Com o redesenho das políticas públicas, passou-se a exigir a participação de conselhos municipais e uma contrapartida dos governos locais para que se pudesse receber investimentos federais. Estas iniciativas aumentaram o controle social e transparência dos programas habitacionais. Desta forma, os projetos existentes ou foram mantidos no governo posterior, ou ampararam a formulação de programas semelhantes. Outras iniciativas desta gestão foram a conclusão de obras inacabadas e um novo plano de amortização, mas, ainda assim, não foi possível reverter a crise estrutural instaurada (SANTOS, 1999).

Neste contexto, a moradia persistia como um bem inatingível para a maior parte dos brasileiros. Com a extinção do BNH, as políticas habitacionais foram colocadas em segundo plano, criando um vácuo no segmento, sem que se pudesse estabelecer um padrão de política pública para implementação. Com a adoção do Plano Real houve um forte ajuste fiscal, dificultando a expansão de recursos, que conteve despesas como forma de enfrentamento do déficit público (CARDOSO, 2002).

Algumas sombras do modelo institucional do BNH ainda se projetavam sobre os programas habitacionais. Havia a forte crença de que a única fonte para investimento habitacional vinha do FGTS, bem como este segmento ser exclusivamente de responsabilidade das esferas federal e estadual, e a burocratização extrema do setor (CARDOSO, 2002).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) houve a tentativa de reforma do setor, com uma reorganização institucional e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), agora sendo responsável pela Política Nacional de Habitação (CARDOSO, 2002).

Outra medida de destaque de Fernando Henrique foi a descentralização da alocação de recursos federais, introduzindo princípios do mercado para a prestação de serviços, já que, até então, as políticas habitacionais e de saneamento eram estatais e centralizadas (ARRETCHE, 2002). Assim, o espaço para a participação do setor privado foi ampliado, cabendo ao consumidor final a responsabilidade de arcar com o valor dos imóveis.

Ainda no primeiro governo de FHC (1994-1998), houve a retomada do investimento em políticas habitacionais, mas foi interrompido no segundo governo (1999-2002). Durante a fase de investimento, além da já citada descentralização, as políticas a fundo perdido foram pensadas para as classes baixas, com renda de até 3 salários mínimos, enquanto as do FGTS, com juros abaixo do praticado pelo mercado, se destinavam à classe média. Outra característica foi a ampliação dos mecanismos de participação e controle social sobre os recursos e prioridades (BARBOSA, 2007).

Para Barbosa (2007), neste período, pode-se dividir em três grupos as políticas: o primeiro voltado à melhoria do mercado de habitações, composto principalmente pelo Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional, o Sistema Nacional de Certificação e o Sistema Financeiro Imobiliário; o outro grupo era destinado ao financiamento, entre eles Pró-Moradia e Habitar-Brasil; e os programas de financiamento a longo prazo destinados às famílias com renda entre 3 e 12 salários mínimos, nas modalidades de Carta de Crédito – FGTS e Carta de Crédito Associativo.

Em 1997 tem-se a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que buscava aproximar o seu funcionamento do mercado de capitais. Em 1999, é criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que era destinado a atender famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos por meio do arrendamento do imóvel (SHIMBO, 2010). Apesar da possibilidade de compra, esta modalidade garantia a fácil retomada em caso de inadimplência. Ao fim do governo FHC, houve a proposta do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse

Social (PSH), que concedia subsídios às famílias com renda de até 3 salários mínimos, que mais tarde foi reformulado pelo governo Lula (SHIMBO, 2010).

Segundo Shimbo (2010), uma das iniciativas de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) durante seu governo foi a criação do Ministério das Cidades em 2003, buscando preencher a lacuna relativa à ausência de um órgão que lidasse com as políticas nacionais relativas à urbanização, como habitação, saneamento e transporte. Este ministério teria responsabilidade de coordenar, gerir e formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Mesmo que gerenciasse a PNDU, o Ministério das Cidades perdia força frente ao fato de que os recursos advindos da CEF estavam subordinados ao Ministério da Fazenda, visto que a Caixa continuava a exercer força como principal agente financeiro dos recursos do FGTS. Ainda assim, ao longo 2004 a proposta de uma política nacional de habitação foi discutida por meio da ampliação do diálogo público que as conferências trouxeram (SHIMBO, 2010).

A autora Shimbo (2010) ainda destaca que a proposta elaborada contava com o Sistema Nacional de Habitação, estabelecendo bases que previam a integração entre os níveis de governo e agentes públicos e privados e as regras de destinação de recursos necessários à implementação.

Os grandes impasses das políticas habitacionais da era Lula diziam respeito aos aspectos financeiros no período de 2003-2005. Com uma ampla modificação, que restringiu o Fundo Nacional de Moradia (FNM), foi aprovado um substituto a este, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (BRASIL, S/D). De acordo com Bonduki (2008), a questão de restrição tinha origem no formato institucional, visto que a área econômica é contrária à criação de fundos, já que estes reduzem a liberdade dos gestores na utilização dos recursos. Além disso, como o autor afirma, um fundo pressupõe, embora não garanta, a alocação de recursos para fins de subsídio. Ainda assim, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), juntamente com o FNHIS possibilitou a integração dos programas que se destinavam à habitação em todas as esferas governamentais (BRASIL, S/D).

Segundo Bonduki (2008), uma das grandes propostas da política pública de Lula, o Projeto Moradia, apresentava uma dificuldade para implementação decorrente do fato da política econômica até 2006 basear-se fundamentalmente em dar continuidade às linhas gerais do período FHC. Com a manutenção das altas taxas de juros, as restrições de fontes fiscais e a fixação de superávit primário superior ao do governo anterior, era difícil implementar um

novo fundo para subsídio satisfatório, que permitisse atender à população de renda mais baixa (BONDUKI, 2008).

O autor Bonduki (2008) também afirma que no ano de 2005 algumas alterações ocorreram na área de financiamento habitacional. Ampliou-se o subsídio para a população de baixa renda e a captação do mercado, gerando um novo “boom” imobiliário. Estas modificações vieram em resposta aos apelos do setor de construção e outros segmentos para priorizar os investimentos em políticas sociais de moradia. As medidas tomadas pelo governo a fim de desonerar a construção civil e estimular o crédito imobiliário geraram efeito positivos na dinâmica do setor (BONDUKI, 2008).

Uma articulação emblemática foi a União Nacional da Construção (UNC) que agregou mais de 90 entidades do país e patrocinou, em 2006, um estudo elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, por meio da FGV Projetos, que serviu de base para a formulação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (DIAS, 2009). Em 2007, o governo anunciou o PAC, tratando-se de um grande investimento em diversas áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação) que modificava a política rígida de contenção de gastos que vigorava até então (BONDUKI, 2008; DIAS, 2009). Ainda que o programa se voltasse para obras de infraestrutura, o setor de habitação e saneamento foram privilegiados.

Em um contexto preocupante de crise internacional, uma das iniciativas do PAC foi a implementação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que teve o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) como um de seus desdobramentos. Com início em 2009, o MCMV constitui, hoje, a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil (BRASIL, S/D).

### **2.2.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida**

O Programa Minha Casa, Minha Vida teve seu início por meio da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009 por sanção do vice-presidente José de Alencar durante o segundo mandato do presidente Lula. Tendo em vista que o ano de 2009 se iniciou sob retração econômica e desaceleração do PIB, o programa, que foi criado com a meta de construir 1 milhão de habitações, também pensou a geração de emprego e renda por meio da construção civil (PAC, 2017). Os beneficiários são divididos em 4 faixas de acordo com a renda, seguindo parâmetros de cálculo baseados em pesquisas da FJP.

Para entender a organização do programa, é importante compreender que a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH/MCidades) tem por responsabilidade o acompanhamento e avaliação, bem como a formulação e realização de instrumentos para a Política Nacional de Habitação (PNH), objetivando a promoção do acesso à moradia. Ela também é responsável pela consolidação do SNHIS, desde o apoio técnico até a promoção de mecanismos de participação e controle social nas políticas habitacionais (BRASIL, 2011).

Segundo a hierarquia do planejamento, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) tem como função estruturar a política habitacional, esboçada anteriormente no SNHIS, enquanto o MCMV representa um dos programas de produção de unidades habitacionais menores (KAUSE, BALBIM e LIMA NETO, 2013).

Por lei, é estabelecido que, ao aderir ao SNHIS, há um comprometimento dos estados e municípios em elaborarem os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), sendo esta uma condição para o acesso a recursos do FNHIS. O PLHIS é a consolidação do PlanHab a nível local, sendo constituído por diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam metodologias de planejamento e gestão da habitação (BRASIL, 2011).

Sobre a operacionalização, a modalidade da faixa 1 é atendida por recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no caso de cidades de médio e grande porte, e da Oferta Pública de Recursos (OPR) a instituição que sejam autorizadas pelo Banco Central e agentes financeiros do SFH, para subsidiar o programa em municípios menores (KAUSE, BALBIM e LIMA NETO, 2013).

A criação do MCMV se deu considerando o déficit habitacional do país e tinha por objetivo atender famílias com renda bruta de até 3 salários mínimos, principalmente pensando capitais e regiões metropolitanas e municípios com população superior a 100 mil habitantes, podendo, de acordo com o déficit habitacional, beneficiar locais com população entre 50 mil e 100 mil habitantes (BRASIL, 2009b).

Um dos subprogramas do MCMV é o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) que tem por finalidade o subsídio para produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, sendo realizado por repasse de recursos ou de financiamento habitacional (SHN, 2017).

O MCMV para faixa 1 busca atender famílias com renda mensal de até R\$ 1800, admitindo-se que até 10% das famílias tenham renda de até R\$2350,00. Além disso, como regra geral, as famílias não podem ter casa própria, nem qualquer financiamento para moradia

e não ter recebido benefícios habitacionais do governo federal. São priorizadas famílias em área de risco ou situação insalubre, mulheres responsáveis pela unidade familiar e que tenham membros com deficiência comprovada (SNH, 2017).

De acordo com o sítio eletrônico do PAC (2017), o funcionamento do trabalho começa pela União que aloca recursos de acordo com a área e solicita a apresentação de projetos. Os estados e municípios realizam o cadastro de demanda e a triagem, indicando as famílias para seleção. As construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da Caixa, podendo esta iniciativa ser resultado de uma parceria com outras instituições governamentais ou não. A CEF contrata a operação, acompanhando a obra e liberando recursos de acordo com o cronograma, realizando sua comercialização ao fim do empreendimento (PAC, 2017).

Alguns critérios são utilizados para priorizar os empreendimentos, como a contrapartida, infraestrutura, terreno e desoneração fiscal oferecida pelos estados e municípios, áreas com grandes empreendimentos de infraestrutura e áreas atingidas por catástrofes definidas pela defesa civil (PAC, 2017).

As construções devem obedecer algumas especificações, havendo duas tipologias para a faixa de renda 1. A primeira tipologia diz respeito à casa térrea, sendo que a área construída deve ter 35 m<sup>2</sup>, enquanto a segunda tipologia regula sobre apartamento, que deve ter área de 42 m<sup>2</sup>. Em ambos os casos as casas são compostas por sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios e área de serviço, sendo que esta última nas casas térreas é em área externa. No caso dos apartamentos, estes são construídos em blocos de 4 ou 5 pavimentos, com 4 apartamentos por pavimento (PAC, 2017).

Segundo a SNH (2017), ela apresenta os principais agentes e suas atribuições no que se refere ao MCMV, sendo eles o Ministério das Cidades, os beneficiários, o agente operador, a entidade organizadora, o agente financeiro e governos. O Ministério das Cidades deve gerir a aplicação, selecionar propostas, estabelecer as regras e condições do programa, bem como as tipologias e o padrão das unidades habitacionais, além de acompanhar e avaliar o desempenho do programa. Os beneficiários são responsáveis pelo financiamento, por participar da gestão participativa do local e assinar o termo de recebimento. O agente operador controla e presta conta dos recursos financeiros, define os procedimentos operacionais e analisa recursos e normatizações. A entidade organizadora deve elaborar os projetos, executar e concluir os empreendimentos, executar ou contratar serviço social junto aos beneficiário, além de organizar o grupo de beneficiários. Ao agente financeiro cabe recepcionar as propostas das entidades organizadoras, acompanhar as obras e serviços e a



contratação junto aos beneficiários. Por fim, o governo é responsável por apoiar o programa por meio de recursos financeiros, bens e serviços (SHN, 2017).

Uma característica que merece destaque quanto a este programa da política pública habitacional nacional é que sua execução coloca como necessidade a realização de trabalho social no empreendimento, estando ao menos 0,5% do investimento reservado ao fomento deste trabalho junto aos conjuntos habitacionais para faixa 1. Esta ação tem por objetivos a capacitação do convívio, o uso dos equipamentos comunitários, a educação ambiental e a integração social, denominando-se esta ação como serviço de convivência (PAC, 2017).

O MCMV assumiu também um papel econômico para o crescimento do país. Seu lançamento em 2009 também foi uma resposta à crise financeira mundial. O programa busca estimular a construção civil, uma vez que este setor tradicionalmente emprega grande contingente de mão de obra com baixa qualificação e possui uma alta participação no PIB do país (D'AMICO, 2011).

Em maio de 2017 foi disponibilizada uma cartilha que apresentou algumas alterações sobre o funcionamento do programa. Desde então, o número máximo de unidades por empreendimento passou de 2000 para 500, podendo haver agrupamento de até 4 empreendimentos. Este fator foi modificado levando em consideração que dificulta a gestão condominial e integração espacial à cidade por parte dos beneficiários (SNH, 2017).

Como resultado, o Minha Casa, Minha Vida superou as expectativas e foi considerado “exemplo para o mundo” pela Organização das Nações Unidas. Até o presente momento foram investidos R\$ 294,494 bilhões, com 4 219 366 unidades contratadas e 2 632 953 unidades já entregues. Destas, foram contratadas 1,7 milhão de unidades na faixa 1 desde 2009, tendo entregue 778.651 das 958,7 mil já construídas, além de ter gerado mais de 850 mil empregos diretos e indiretos (BRASIL, S/D; INSTITUTO LULA, 2017; PMCMV, 2017).

### **2.2.3 Externalidades das políticas públicas habitacionais**

Para Carvalho e Stephan (2016), a avaliação da eficácia de uma política pública se dá em relação aos objetivos e instrumentos de cada programa, não significando necessariamente o alcance de metas, mas sendo preciso também avaliar os efeitos indiretos

que resultaram da intervenção, estejam eles de acordo com a intenção da ação ou contrários a ela.

Políticas habitacionais trazem em seu contexto algumas externalidades possíveis. Pelo seu modo de elaboração, buscando sempre mais unidades a menor preço. Um dos aspectos que mais interfere no preço final dos imóveis e nos impactos é a constante alocação em locais periféricos, que são excluídos e desprovidos de serviços públicos satisfatórios (CARVALHO e STEPHAN, 2016).

Segundo Maricato (2009), os megaconjuntos em zonas periféricas têm sido a principal escolha das construtoras responsáveis pela compra do terreno e construção dos empreendimentos. Baseando-se na cultura clientelista e populista da política, as prefeituras tendem a aprovar qualquer projeto pensando apenas no impacto imediato de geração de empregos e votos que o empreendimento trará, sem a percepção prospectiva de que isto gerará custos estruturais e demanda por serviços públicos.

No caso dos conjuntos habitacionais destinados à faixa 1 do MCMV, o modelo de urbanização é baseado em grandes empreendimentos monofuncionais, sendo a localização periférica uma forma de reproduzir o padrão dos condomínios fechados, separados do tecido urbano (Rufino et al., 2015).

Rolnik e Nakato (2009) apontam que a produção de moradias populares não pode ultrapassar os limites da capacidade de atendimento do sistema. Isso pode levar ao encarecimento das infraestruturas e equipamentos urbanos, aprofundando segregações socioespaciais e trazer custos de transporte, resultando em aumento do impacto ambiental.

De acordo com Marguti (2013), as externalidades das políticas habitacionais podem ser positivas ou negativas e geram distribuição dos custos e benefícios pelo sistema urbano. Mas deve-se estar atento ao fato de que alterações no sistema urbano provocam necessidade de ajustes em diferentes partes.

Partindo da natureza dos impactos apresentados pela Tabela 1, que podem ser objetivos, subjetivos e substantivos, as externalidades classificadas e discutidas a partir dessas categorias.

### 2.2.3.1 Externalidades Objetivas

Pode-se enquadrar como externalidades de natureza objetiva as questões que podem ser quantificadas numericamente. Neste caso, as modificações são de fácil

compreensão, atentando-se para a variação (ou não) de número dos equipamentos públicos e disponibilidade de serviços. Serão pontos de mensuração a disponibilidade de transporte público, as vagas nas escolas, oferta de opções culturais, médicos e agentes da saúde por habitantes, atendimentos e ofertas de ações de assistência social, além de modificação no preço dos imóveis, para investigar valorização ou desvalorização que possa ter sido causada pela proximidade com o novo conjunto habitacional.

Uma análise realizada por Lucena e Maia (2016) é que a proximidade com conjuntos habitacionais traz modificações estruturais no entorno, como a construção de muros e ampliação das edificações (concretas e passíveis de mensuração), sendo estas “melhorias” encaradas como forma de elevar o nível de segurança. Esta é uma constante queixa apontada por Rulfinio et al. (2013) e Pequeno e Rosa (2015), mas pelo caráter qualitativo será discutida no tópico que trabalha esta natureza.

#### 2.2.3.2 Externalidades Substantivas

Para investigar as externalidades da implementação da política de natureza qualitativa, serão pontos de análise alguns aspectos qualitativos já propostos (RUFINO et al., 2015; ROLNIK et al., 2015), mas que nos casos foram investigados junto aos beneficiários da política como forma de comparação entre os serviços que possuíam no local de origem e os encontrados nos conjuntos habitacionais.

Mudando o foco dos beneficiários do MCMV para os moradores externos aos conjuntos, serão levantados tópicos propostos por Rufino et al. (2015) e Rolnik et al. (2015), como qualidade dos serviços de fornecimento de água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, transporte público, pavimentação, iluminação pública, correios, telefonia, calçamento das ruas, tráfego de veículos, acesso aos serviços e equipamentos sociais e segurança.

A questão da segurança parece ser muito abordada enquanto impacto produzido pela construção dos conjuntos habitacionais. Segundo Rufino et al. (2015), este aparece como um dos problemas mais graves apontados pelos moradores, sendo os empreendimentos associados à presença do tráfico de drogas e ausência de policiamento. Os autores Pequeno e Rosa (2015) corroboram ao afirmar que a violência fora dos muros ou intramuros dos conjuntos habitacionais é apontada como problema de forma recorrente.

### 2.2.3.3 Externalidades Subjetivas

Para investigar as externalidades subjetivas destaca-se as relações sociais entre a comunidade externa e os novos empreendimentos habitacionais. Analisando-se o que é apresentado por Pequeno e Rosa (2015), Nota-se que a existência de poucos espaços públicos coletivos dificultam a integração e a sociabilidade entre novos moradores e demais presentes na vizinhança.

Uma teoria que corrobora com o apresentado pelos autores é a relação entre estabelecidos e *outsiders* de Elias e Scotson (1965), que analisam as relações de poder entre membros de uma nova comunidade sendo inseridos em uma estrutura social antiga e já coesa. Desta forma, a obra dos autores será utilizada como aporte teórico para investigação das externalidades desta natureza.

Uma possível externalidade negativa que resultou da política pública habitacional do Minha Casa, Minha Vida é a convivência em sociedade, que pode ser reflexo da relação pensada pelos autores entre a nova comunidade e o entorno mais antigo.

Estabelecido vem da palavra inglesa *established* e serve como designação para grupos e indivíduos em posição de prestígio e de poder nas relações sociais. Uma característica deste grupo é a autopercepção de ser uma “boa sociedade”, que foi construída por meio de tradições e influências, como uma espécie de modelo moral a ser seguido por outros.

Nesta mesma lógica, os *outsiders* são os que estão fora da lógica de “boa sociedade”, tendo como característica a heterogeneidade e laços sociais menos intensos entre os membros, não constituindo propriamente um grupo social.

Como base para realizar o trabalho, Nbert Elias e John Scotson buscaram compreender as relações de poder entre comunidades que compunham Winston Parva, uma área localizada na Inglaterra composta por um bairro mais antigo e duas outras povoações mais recentes, visto que havia uma diferenciação social entre os considerados estabelecidos e *outsiders*, ainda que os indicadores de renda, educação e ocupação fossem similares e apontassem para uma comunidade homogênea.

Os aspectos que o livro traz a respeito da convivência comunitária despertam a atenção pela particularidade, mas também pela sua possibilidade de reprodução. É usual que a chegada de novas pessoas a relações sociais já construídas gere certo estranhamento e repercussões semelhantes.

O novo passa a ser visto como uma ameaça à ordem ainda que não tenha intenção de perturbá-la, pois os já estabelecidos consideram que o contato estreito pode rebaixar e macular seu status com coisas inferiores. A influência do coletivo tem papel definitivo na percepção da identidade de cada um, havendo necessidade de sistemática legitimação.

Estas ordens sociais de extrema mobilidade trazem consigo relações muito sensíveis a qualquer coisa que possa ameaçar sua posição e desenvolvem angústias ligadas ao status. Muitas vezes os vínculos antigos e sólidos não significam necessariamente estima entre si, mas pode apenas ser uma forma de união contra intrusos nesta ordem.

Entre os aspectos que os autores apresentam, são passíveis de análise: a coesão da comunidade antiga com um passado em comum sendo considerados estabelecidos, os estreitos laços de relações sociais intragrupo e a recusa destes em manter contato com os outsiders, o sentimento de pertencimento dos estabelecidos, a estigmatização promovida pela redução de todo o grupo de outsiders à sua pior porção, rótulos pejorativos que atribuem valor inferior aos outsiders, a convivência baseada no controle e regras coletivas intragrupal para os estabelecidos, a marcação constante da diferença entre os dois grupos, fofocas que têm como alvo outsiders, a má fama dos jovens outsiders, enquanto os jovens estabelecidos fazem parte de um sistema de controle coletivo que impedia a má conduta.

O estudo de Winston Parva e suas relações de poder entre estabelecidos e outsiders contribui para compreender como o tempo de residência em determinado local afeta de maneira profunda o relacionamento entre pessoas, sendo particularmente útil quando não existem diferenças sociais, éticas ou de classe entre os grupos.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1. NATUREZA DA PESQUISA

A pesquisa se propôs a ser um estudo de abordagem qualitativa, visto que aponta para as especificidades dos fenômenos, suas origens e motivações. As definições e focos da pesquisa qualitativa podem sofrer realinhados durante o desenvolvimento do estudo de acordo com o levantamento de dados e a interação do pesquisador com o objeto, tendo atenção à perspectiva do sujeito (HAGUETTE, 2010; GODOY, 1995).

A pesquisa qualitativa apresenta muita diversidade, mas alguns aspectos são essenciais para seu desenvolvimento. O pesquisador é o principal instrumento para coleta e interpretação de dados, estando assim aprofundado em todo o processo. O acesso direto ao ambiente natural possibilita responder à preocupação do estudo qualitativo, que é voltada para a análise do contexto da ocorrência do fenômeno no mundo empírico, sendo importante a pretensão de um levantamento holístico dos dados e todo seu processo, já que estes não se reduzem a variáveis. Por não se voltar para a expressão quantitativa e numérica dos elementos, a disseminação dos resultados se centra na utilização de palavras para sua expressão (GODOY, 1995).

É imprescindível para a pesquisa qualitativa compreender o significado que as pessoas dão às coisas e a estrutura que leva à sua interpretação, tentando esclarecer o dinamismo interno das situações que pode estar invisível aos expectadores e, para que isto ocorra de forma satisfatória, a precisão da captura dos pontos de vista abordados é essencial (GODOY, 1995).

Para Flick (2009), a pesquisa qualitativa apresenta como características centrais a escolha adequada de métodos e teorias convenientes, reconhecimento e análise de diferentes perspectivas, produção de conhecimento a partir da reflexão do pesquisador sobre sua pesquisa e a variedade de abordagens e métodos. O autor ressalta que a complexidade dos objetos torna impossível a explicação do fenômeno de forma isolada, sendo estes representados em sua totalidade, dentro de seus contextos diários, já que o campo qualitativo não cria situações artificiais em laboratório, mas sim investiga práticas e interações dos sujeitos na vida cotidiana.

Tendo em vista que o objeto de estudo foi uma programa de uma política pública e teve como principal foco a percepção dos impactados externos à política, a pesquisa qualitativa foi a abordagem que melhor se enquadrava para satisfazer aos interesses propostos.

Por meio dela foi possível coletar em campo as visões dos entrevistados, observar suas interações com o conjunto habitacional analisado e buscar suas interpretações particulares, que a partir do cruzamento com a parte documental, sendo esperado que convergissem para a realidade dos fatos e suas motivações. Assim, focada na subjetividade dos sujeitos, não seria pertinente a tradução de significados em números.

De acordo com a finalidade do estudo, tem-se que esta foi uma pesquisa aplicada, muito utilizada entre os pesquisadores sociais. Difere-se da pesquisa pura, pois não é motivada apenas pela curiosidade intelectual do pesquisador e, apesar dos muitos pontos de contato com a pesquisa pura que proporciona o enriquecimento do trabalho, o principal interesse é a aplicação, trazendo consequências práticas possibilitadas pelo conhecimento. Neste tipo de trabalho, a preocupação se volta menos para o desenvolvimento de teorias universais e mais para a aplicação dos conhecimentos na realidade (GIL, 2006; VERGARA, 2011).

O alinhamento com a pesquisa aplicada se dá porque, pensando o âmbito do ciclo das políticas públicas, com o levantamento das externalidades produzidas e não previstas durante o planejamento e execução do MCMV na cidade de Volta Redonda, novas perspectivas e análises serão debatidas no trabalho e o conhecimento produzido era de possível aplicação para corrigir falhas encontradas e aprimorar o programa, bem como diminuir eventuais impactos negativos do programa.

Quanto aos objetivos do estudo, almejando esclarecer conceitos e ideias, pretendia-se uma pesquisa exploratória. Nesta, seu desenvolvimento visava aproximação com determinado fato, sendo escolhido principalmente para temáticas pouco exploradas e com pouco conhecimento sistematizado, não cabendo, então, a formulação de hipóteses prévias. Esta tipologia apresenta menor rigidez no planejamento, sendo possível que a pesquisa exploratória seja uma etapa inicial de investigação que, com o aprofundamento da revisão literária, tem seu problema esclarecido. (GIL, 2006; VERGARA, 2011).

Estes enquadramentos ocorreram em virtude da temática política pública habitacional, especificamente o programa Minha Casa, Minha Vida criado em 2009 pelo governo federal. Em um breve levantamento sobre o MCMV é possível verificar que a maioria dos trabalhos sobre o tema tem por base a segregação urbana. Ainda assim, por ser uma política relativamente nova e dada sua abrangência, há muitas questões pertinentes a serem discutidas sobre a política. As políticas públicas habitacionais são historicamente pouco pesquisadas, principalmente quando se analisa a questão do ponto de vista da administração pública. Por envolver áreas multidisciplinares, é possível encontrar estudos com diferentes

enfoques, pensando a construção civil, seu impacto no mercado imobiliário até a análise de desempenho. Especificamente sobre a vertente que se pretende trabalhar, pensando as externalidades da política pública, não foram encontrados estudos anteriores. Quando se pensa políticas públicas é comum que o foco se volte para a eficiência ou elaboração da proposta, mas pouco se fala sobre os impactos para além dos beneficiários.

### 3.2. TÉCNICAS DE LEVANTAMENTO DE DADOS E SELEÇÃO DE SUJEITOS

A pesquisa foi desenvolvida em campo para realização do levantamento de dados. Esta modalidade se baseia em uma investigação empírica realizada no local de ocorrência do fenômeno (VERGARA, 2005). Considerando o objeto, esta proximidade traria maior aprofundamento sobre as perspectivas e parece a alternativa mais pertinente aos objetivos.

As técnicas utilizadas para o levantamento foram a investigação documental, entrevistas e observação simples.

A autora Godoy (1995) coloca que as entrevistas são muito aceitas como estratégia de investigação qualitativa, ganhando aporte teórico de diversos autores na década de 1950. Para Duarte (2004), as entrevistas são formas de levantamento fundamentais quando se deseja realizar um mapeamento de crenças, práticas e valores de universos sociais específicos em que não sejam explícitos conflitos e contradições, permitindo ao pesquisador um mergulho em profundidade. Assim é possível coletar a percepção dos sujeitos e seus significados sobre a realidade, bem como a lógica de organização do grupo.

A realização de entrevistas de forma correta é um trabalho rigoroso que tem por objetivo levantar informações ricas e densas para análise posterior, sendo necessário para sua elaboração correta preparo teórico e competência técnica do pesquisador (DUARTE, 2004). Para realização da entrevista, a definição dos sujeitos investigados é primordial, pois há uma interferência direta desta etapa na qualidade das informações levantadas, devendo este corpo de pesquisa ser representativo do grupo social estudado (DUARTE, 2002).

Duarte (2002) coloca ainda que é difícil estabelecer um número a priori de entrevistados, pois depende das informações obtidas a cada depoimento, sua relevância e profundidade, sendo recomendado que as entrevistas sejam realizadas enquanto surgirem dados originais, tornando mais consistente e denso o material para análise, podendo-se voltar a campo sempre que preciso, ainda que o “ponto de saturação” tenha sido atingido.



A autora aponta ainda que uma boa entrevista deve contar com um pesquisador preparado que consiga desenvolver a entrevista com certa informalidade, mas que tenha clareza quanto aos objetivos da pesquisa, compreensão do contexto empírico e teórico em que se pretende realizar a investigação, conhecimento profundo do roteiro da entrevista que deve ser realizada com segurança e autoconfiança (DUARTE, 2004).

Para realização das entrevistas, o corpo de sujeitos participante foi escolhido de forma não probabilística, pois não se baseou em procedimentos estatísticos para sua definição (VERGARA, 2005). Os sujeitos foram definidos por julgamento, pois foram selecionados de acordo com o julgamento do pesquisador (MAROTTI et al., 2008). Isso ocorreu tendo em vista que a pretensão era levantar perspectivas de grupos de interesse, sendo procuradas pessoas que apresentam maior interação com o objeto, ou seja, buscou-se os mais aptos para provisão de informações de cada grupo.

A investigação documental é a realizada em documentos e arquivos de diversas fontes. Esta forma de levantamento não é uma proposta rigidamente estruturada, podendo se revestir de um caráter inovador, com contribuições importantes. Os documentos são tidos como ricas fontes de dados, sendo caracterizado pela apreciação de dados de naturezas diversas que ainda não receberam tratamento analítico ou que possam ser reinterpretados, sendo esta uma fonte não reativa (VERGARA, 2005; GODOY, 1995).

Para Godoy (1995), os documentos podem ser entendidos de uma ampla forma, incluindo materiais escritos, estatísticos, fotográficos e outros. Estas fontes são tidas como primárias quando são produzidos por aqueles que vivenciaram o evento objeto de estudo ou secundárias, que ocorre quando coletados por pessoas que não estiveram presentes na ocasião. O autor Cellard (2008) classifica os documentos em públicos, quando são arquivos de domínio público, incluindo jornais, boletins, anúncios; privados, quando pertencentes a instituições privadas; e pessoais, como autobiografia, correspondências, documentos de família etc.

Uma das vantagens da pesquisa documental é que esta possibilita estudos de eventos distantes temporal ou fisicamente do pesquisador. Assim, ao realizar sua análise, deve-se estar atento ao contexto histórico, econômico e social da fonte de dados, bem como a finalidade com que foi escrito o documento, havendo a possibilidade de vários tipos de vieses que podem atrapalhar a investigação social, com possível distorção das informações encontradas. Outra consideração é que o documento escrito pode não ser representativo de todo o contexto, mas expressar apenas uma opinião individual (GODOY, 1995).

Como dificuldade da realização do procedimento da análise documental durante a pesquisa, pode-se apontar a falta de padronização de formato dos dados, a complexidade de decodificação de informações, acesso a informações não-verbais e a confiabilidade das fontes levantadas (GODOY, 1995).

O documento possibilita um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação e evolução do objeto estudado. Esta ferramenta facilita eliminar a influência do pesquisador sobre a coleta de dados e quando se pensa a historicamente, documentos podem representar a totalidade dos registros sobre determinadas épocas. Deve-se ter atenção ao fato de que este instrumento não é dominado pelo pesquisador e não fornece nada além do que já vem escrito ali (CELLARD, 2008).

Como forma de levantamento, também será utilizada a observação simples, que é aquela em que o pesquisador permanece alheio ao objeto estudado, sendo um espectador da situação. A observação simples vai além da simples constatação de dados, exigindo um mínimo de controle na obtenção dos dados (GIL, 2006).

O processo de observação é seguido por análise e interpretação dos dados coletados que devem seguir uma sistematização de procedimentos científicos. Para Gil (2006), a observação simples apresenta pontos positivos no que se refere à possibilidade de obter dados que auxiliem na delimitação da pesquisa, bem como a construção de hipóteses, ao mesmo tempo em que promove a obtenção de dados sem produzir suspeitas nos membros das comunidades.

As limitações que este método apresenta envolvem a limitação do pesquisador de se atentar a apenas um fato por vez, ao registro depender da memória do observador e da ampla margem a uma interpretação subjetiva dos fatos observados. Ainda assim, a observação simples é muito adequada à pesquisa qualitativa de caráter exploratório, principalmente para averiguar relações de convívio social e costumes de um determinado grupo, além favorecer a “montagem do quebra-cabeça”, ou seja, a articulação de evidências originárias de outras fontes (GIL, 2006).

### 3.3. ANÁLISE DOS DADOS

Para exame das informações levantadas, o trabalho se utilizou da análise de conteúdo. Bardin (2008, p.44) define este meio como o “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo

das mensagens”, sendo um leque de apetrechos marcado pela disparidade de formas e adaptabilidade.

Chizzotti (2006, p. 144) acrescenta que a análise de conteúdo “é uma forma de interpretar o conteúdo (...), adotando sistemáticas de extrair os significados temáticos ou os significantes lexicais por meio dos elementos mais simples do texto”, mensurando a frequência de categorias para medir o peso de determinado assunto.

Quando se tem início a utilização da comunicações, almejando a compreensão para além dos seus significados imediatos, o recurso da análise de conteúdo torna-se útil. Esta análise apresenta como objetivos superar as incertezas da mensagem e enriquecimento da leitura para descoberta de conteúdos e estruturas, podendo ser uma análise dos significados ou dos significantes. Inicialmente o procedimento passa pelo tratamento descritivo das informações levantadas (BARDIN, 2008).

A análise de conteúdo é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema. Para a autora Bardin (2008), a análise de conteúdo pode ser aplicada a todas as formas de comunicação. Esta ferramenta é um método muito empírico, não havendo coisas prontas, apenas normas de base que direcionam o trabalho. Esta técnica deve ser reinventada a cada momento, sendo alinhada ao domínio e objetivo pretendidos.

Este meio permite a análise categórica, passando por classificações do texto, segundo frequência de presença ou ausência de itens de sentido, armazenando o texto em espécies de gavetas de significado, sendo um método taxonômico para satisfazer a preocupação em introduzir uma ordem na aparente desordem dos dados (BARDIN, 2008). Chizzotti (2006) aponta que a análise de conteúdo visa decompor as unidades léxicas ou temáticas de um texto, codificadas sobre algumas categorias, comportas por indicadores que permitam uma enumeração das unidades e, a partir disso, estabelecer inferências generalizadoras.

#### 3.4. PLANEJAMENTO DA PESQUISA

Pretendia-se que a pesquisa contasse com o planejamento aqui exposto. Inicialmente, foi desenhada a proposta de estudo e estabelecida a questão problema, bem como o objetivo geral do trabalho, a metodologia foi delineada para que norteasse a pesquisa de acordo com os objetivos específicos, como dispõe o Quadro 5.

**Quadro 5** - Alinhamento entre objetivos, métodos e evidências reunidas

Objetivo específico	Método	Evidências reunidas
a) reconhecer o histórico e os fundamentos das políticas públicas habitacionais no Brasil, com ênfase para o Programa Minha Casa Minha Vida.	Pesquisa bibliográfica	Levantamento das políticas públicas habitacionais, seu contexto histórico e fundamentos.
	Pesquisa documental	
b) reconstituir, de acordo com o ciclo das políticas públicas, a execução do Programa Minha Casa Minha Vida em dois conjuntos habitacionais do município de Volta Redonda, RJ.	Pesquisa documental	Como foram as etapas do ciclo das políticas públicas para os residenciais, quem participou das decisões e como a decisão ocorreu, o que foi planejado e quais externalidades foram previstas.
	Entrevista com planejadores	
c) analisar as naturezas e impactos dos efeitos indesejáveis do Programa Minha Casa Minha Vida em um residencial urbano do município de Volta Redonda, RJ, na perspectiva de planejadores, provedores de serviços públicos e antigos residentes.	Observação simples	Aspectos visivelmente indesejáveis que possam ter origem na alteração demográfica e novas relações sociais.
	Pesquisa documental	Elementos infraestruturais e relacionais anteriores e posteriores à implementação da política pública.
	Entrevista com planejadores, provedores de serviços públicos e antigos residentes.	Levantamento das alterações infraestruturais e relacionais que a política pública promoveu e a percepção de cada ator sobre ela.

Fonte: Elaborado pela autora

O próximo passo foi em direção ao referencial, partindo do geral para o específico, pretende-se construir uma base de políticas públicas, passando para a política pública habitacional e suas possíveis externalidades. Sobre políticas públicas, os principais autores que utilizados foram Maria das Graças Rua, Celina Souza e Leonardo Secchi. Especificamente sobre as políticas habitacionais, os autores Aduino Cardoso, Raquel Rolnik, Nabil Bonduki e Marta Arretche foram norteadores. Um tópico que se pensou em discutir, que seria a externalidade social causada pelos conjuntos habitacionais teve como base Nobert Elias, pensando a relação de outsiders em relação aos moradores mais antigos do local.

Construído o referencial, foi realizado o protocolo de levantamento de dados. Esta ideia se norteou pelos objetivos específicos que são pilares do objetivo geral. Assim,

satisfazendo-se os objetivos específicos, o objetivo geral também foi alcançado. Este protocolo foi pensando de acordo com as necessidades de coleta de dados de cada objetivo específico, sendo para isso determinado o roteiro de entrevista pertinente, os sujeitos entrevistados, os documentos que deveriam ser averiguados e o que deveria ser observado para atingir a proposta.

Os sujeitos entrevistados foram selecionados por julgamento, de acordo com o seu enquadramento no grupo de interesse. Foram ouvidos residentes do bairro anteriores à implantação do conjunto habitacional para levantar as modificações que a política trouxe. Planejadores públicos da época também foram entrevistados para entender como o processo de decisão sobre a implantação ocorreu e o que foi previsto ou não sobre o ciclo da política pública. Ainda foram entrevistados os provedores de serviço público, como professores e diretores de escola, funcionários da Unidade Básica de Saúde da Família e do Centro de Referência em Assistência Social para compreender a transição que o Minha Casa, Minha Vida trouxe para o local, as dificuldades encontradas e, caso estas dificuldades tenham sido superadas, como ocorreu este processo.

Para fim de identificação dos discursos apresentados, foram utilizadas as iniciais de acordo com o grupo ao qual pertence o sujeito, sendo empregue para residentes originais RO, para os prestadores de serviço PS e para planejadores públicos PP. Junto às iniciais estará disposto o número correspondente à entrevista dentro do grupo,

A escolha dos atores entrevistados levou em conta a investigação das externalidades, sendo assim, optou-se por não se utilizar a visão dos beneficiários do programa. Entende-se que esta perspectiva contribuiria para o aprofundamento da pesquisa com comparações entre a visão dos que estão inseridos no programa e os que recebem somente suas externalidades, mas as limitações de tempo não permitiram este feito.

Com os dados, a análise de conteúdo será utilizada para examinar o que foi levantado, buscando simplificar e categorizar as informações. Assim será possível chegar à natureza dos efeitos indesejáveis do programa Minha Casa, Minha Vida no lócus do estudo de acordo com a percepção dos participantes. A categorização dos elementos se dará de acordo com a proposta do Quadro 6.

**Quadro 6** - Categorias de análise das externalidades das políticas públicas habitacionais

Natureza das externalidades	Elementos investigados
Objetiva	Disponibilidade de transporte público; vagas nas escolas; oferta de opções culturais, médicos e agentes da saúde por habitantes; atendimentos e ofertas de ações de assistência social; modificação no preço dos imóveis.
Substantiva	Qualidade dos serviços de fornecimento de água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, transporte público, pavimentação, iluminação pública, correios, telefonia, calçamento das ruas, tráfego de veículos, acesso aos serviços e equipamentos sociais e segurança.
Subjetiva	As relações entre a nova comunidade e a antiga. A existência do contato entre moradores antigos e dos conjuntos habitacionais e como este se dá; o sentimento de pertencimento ou não-pertencimento dos moradores; estigmas sobre os moradores dos conjuntos habitacionais; rótulos pejorativos que atribuem valor inferior aos moradores dos conjuntos habitacionais; conceitos associados às crianças e aos jovens dos conjuntos habitacionais.

Fonte: Elaborado pela autora.

Seguindo a proposta do Quadro 6, os elementos serão alocados pensando os eixos de categorização de acordo com a natureza das externalidades encontradas, sendo possível prever alguns elementos que serão alvo de investigação em cada categoria tendo em vista a literatura sobre o tema.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1. RESULTADOS**

#### **4.1.1 Caso dos Residenciais Ingá I e II em Volta Redonda**

Para condução do estudo, o objeto de análise foram os conjuntos habitacionais do MCMV destinados à faixa 1, Residencial Ingá I e II, localizados no bairro Santa Cruz, em Volta Redonda, interior fluminense. O Residencial I foi o primeiro condomínio a ser implantado na cidade pela política habitacional do MCMV, mas é indissociável da análise de impactos do Ingá II, uma vez que os condomínios são vizinhos e se valem do mesmo aparato de serviços públicos. A Figura 2 demonstra a localização e a proximidade dos condomínios.

O Residencial Ingá I foi inaugurado dia 15 de julho de 2013 e compreende 224 unidades habitacionais como condomínio distribuído em 14 blocos de 16 apartamentos cada. O local conta ainda com área de lazer, estacionamento e salão de festas para a comunidade. O condomínio recebeu um investimento de R\$19 milhões e ocupa uma área de 11 mil m<sup>2</sup>. Tendo sido construído segundo a faixa 1 do programa, estas unidades priorizaram moradores de áreas de risco. A empresa responsável pela execução da obra foi a Haec-Congel Construções Gerais Ltda., tendo sido financiado pela CEF (PORTAL VR, S/D).

O Residencial Ingá II foi inaugurado dia 22 de setembro de 2015. Com estrutura de 15 blocos com 16 apartamentos em cada, o local compreende 240 unidades habitacionais. Neste caso, o empreendimento contou com um investimento superior a R\$ 18 milhões. Nos dois residenciais as famílias vieram de diferentes áreas da cidade, sendo distribuídas entre os apartamentos por sorteio, exceto para casos de portadores de necessidades especiais e idosos que foram priorizados com alguns apartamentos adaptados ou alocados no térreo (PORTAL VR, S/D).

**Figura 2** – Localização dos Residenciais Ingá I e II (Vista de Satélite)



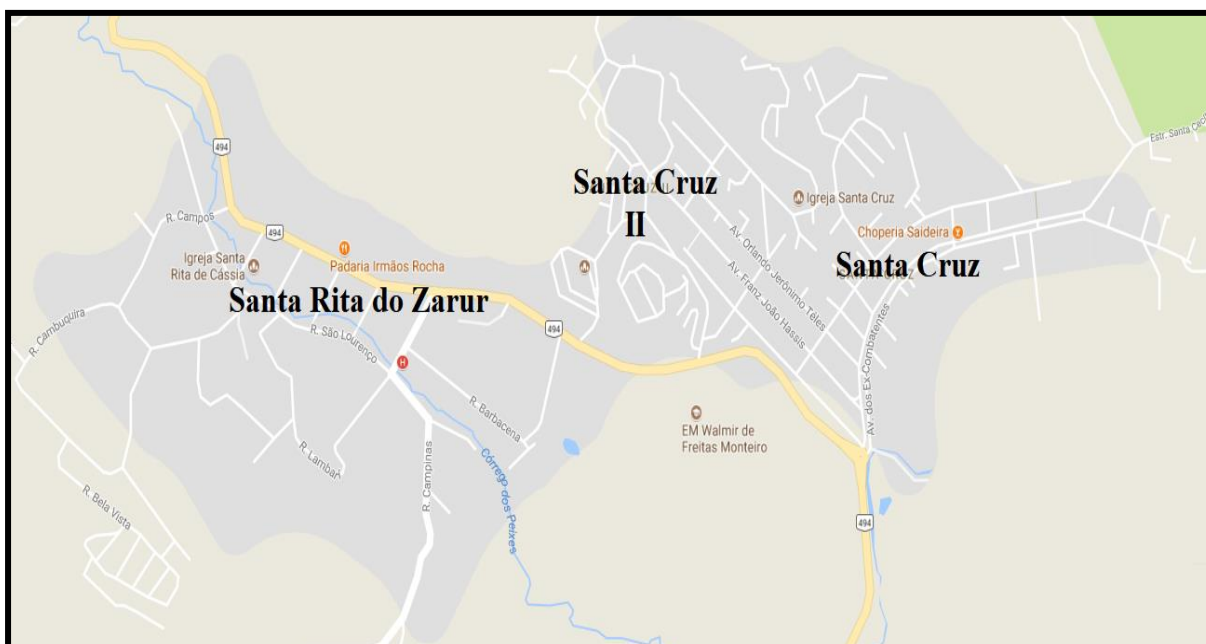
Fonte: Google Maps (2017).

Os conjuntos habitacionais se localizam no bairro Santa Cruz. A região está na Zona Norte de Volta Redonda, a cerca de 10 km do centro da cidade. É interessante levantar que o bairro no qual se localizam os empreendimentos tem sua origem ligada à política habitacional. Na década de 1980, a Companhia de Habitação de Volta Redonda (COHAB-VR), com recursos da SFH construiu unidades habitacionais destinadas às famílias com renda nas faixas de 0 a 3 s. m. e 3 a 5 s. m., por meio de conjuntos habitacionais. Desta forma, o local foi contemplado com 2500 moradias. Mais tarde, em 1999, em parceria com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), 21 unidades habitacionais foram inauguradas no bairro. Mais tarde, um outro empreendimento foi inaugurado nas proximidades, dando origem ao Santa Cruz II (PORTAL VR, S/D).

Pela localização do bairro, quando se pensa a análise dos impactos trazidos com a implementação dos empreendimentos do MCMV, deve-se conjuntamente observar as externalidades resultantes dos bairros Santa Cruz II e Santa Rita do Zarur. Isto ocorre tendo em vista que, ainda que os conjuntos habitacionais se localizem no bairro Santa Cruz, dada a proximidade (Figura 3), o mesmo aparato de serviços coletivos de transporte, Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), escolas e Unidade Básica de Saúde da Família (UBSF) atendem a população dos três bairros.



**Figura 3** – Bairros impactados pelos Residenciais Ingá I e II



Fonte: Google Maps.(2017).

Os bairros contam com o atendimento de uma UBSF, um CRAS, quatro linhas de ônibus e seis escolas, sendo duas destinadas à pré-escola e educação infantil, duas à primeira fase do ensino fundamental (1º ao 5º ano), uma à segunda fase do ensino fundamental (6º a 9º ano) e outra ao ensino médio. Há também uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) localizada na região.

Antes da implementação da política habitacional, segundo o censo de 2010 do IBGE, os bairros somavam quase 14000 habitantes. Apesar de não haver dados oficiais, considerando uma média de 4 residentes por unidade habitacional (que seria o recomendado pelo número de cômodos), pode-se considerar que o local teve um aumento de quase 2 mil pessoas. É possível que o número seja superior, tendo em vista que, segundo a secretária da Associação de Moradores do Residencial Ingá I, as famílias são muito numerosas, já havendo caso de famílias com 20 pessoas em um mesmo apartamento.

#### 4.1.2 Histórico Habitacional

Na presente sessão serão apresentados o histórico das políticas habitacionais na cidade de Volta Redonda e o ciclo do programa “Minha Casa, Minha Vida”. Os pontos

abordados tiveram como fonte as entrevistas realizadas com os planejadores envolvidos nas políticas habitacionais da cidade e pesquisa documental.

A cidade de Volta Redonda contou com um desenvolvimento muito particular. Anteriormente como distrito de Barra Mansa constituído por grandes propriedades rurais, o local foi escolhido como sede da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941. A região se localizava em um ponto estratégico, próxima às duas maiores cidades do país, São Paulo e Rio de Janeiro.

Inicialmente a região sofreu forte imigração de trabalhadores que ofertavam a mão-de-obra qualificada necessária para o planejamento e a construção da Usina Presidente Vargas. Outros trabalhadores também foram atraídos para a cidade em busca de novas oportunidades para realizar as atividades que exigiam menos qualificação. Este movimento resultou em vilas operárias e alojamentos que foram planejados e tiveram os funcionários alocados de acordo com o tipo de função desempenhada, sendo reservadas aos profissionais mais especializados as áreas mais nobres da região.

Em 17 de julho de 1954 tem-se a emancipação de Volta Redonda. Dez anos após sua emancipação, durante o período militar, dá-se a fundação da Companhia Habitacional de Volta Redonda, COHAB – VR, como sociedade anônima, cujo acionista majoritário foi a prefeitura de Volta Redonda. No mesmo ano a COHAB encomendou um diagnóstico da cidade pensando as sucessivas expansões que a CSN teria ao longo dos tempos, sendo previsto, neste processo, que os trabalhadores menos qualificados tenderiam a se estabelecer na cidade (PORTAL VR, 2017).

Apesar do diagnóstico e planejamento realizados, o entrevistado contou que nos anos seguintes alguns acontecimentos modificaram o processo de expansão da cidade. Um movimento popular de apropriação de terras públicas ganhou força, sendo orientado por um vereador. Assim, muitas ocupações irregulares foram se estabelecendo e formando áreas de posse. Ao município coube o ônus de prover a infraestrutura e a urbanização dos locais.

Em 1967, uma enchente deixou muitos desalojados, obrigando que o governo municipal desocupasse a área conhecida como Beira-Rio. Segundo o relato, com esta situação, a realocação das famílias resultou na criação do bairro Vila Brasília, uma iniciativa da COHAB por meio do PROFILURB. Neste período, a atuação da COHAB priorizava famílias hipossuficientes na construção de moradias.

Em 1980, com investimento do Sistema Financeiro de Habitação mais de 5000 unidades habitacionais foram construídas, sendo desta época o Conjunto Habitacional Santa Cruz, que deu origem ao bairro onde se localizam os empreendimentos estudados. Nesta

ocasião os prédios totalizaram 2500 moradias e foram elaborados pelo BNH (COHAB- VR, 2017).

Posteriormente a cidade experimentou um período sem grandes investimentos habitacionais por parte do governo federal. Apesar disso, o ex-secretário conta que a questão habitacional surgiu como uma das prioridades no orçamento participativo da cidade.

Com isso, com recurso municipal, iniciou-se a construção de moradias, com o projeto Vilas da Cidadania. Porém, sem um programa federal planejado que orientasse os empreendimentos, faltavam diretrizes que norteassem a ocupação dessas novas unidades.

Pensando as necessidades locais, segundo os planejadores entrevistados, foi decidido que as moradias construídas com recursos da prefeitura beneficiariam prioritariamente a população que residia em áreas de risco e, posteriormente, a população hipossuficiente e em situação de coabitação.

Ainda de acordo com as entrevistas, após as Vilas da Cidadania, somente com o “Minha Casa, Minha Vida”, em 2009, a cidade voltou a ter um programa habitacional de construção de moradias de grande impacto.

Para reconstituir o histórico do programa “Minha Casa, Minha Vida” em Volta Redonda, este será explicado a partir do ciclo de política pública. Com isso, são trazidas as informações acerca da idealização, planejamento e execução do programa, bem como se deu o processo de seleção das famílias beneficiárias na cidade.

Segundo um ex-secretário municipal entrevistado, a formação de agenda que resultou no programa Minha Casa, Minha Vida nasceu de uma decisão no âmbito federal que se atentou à problemática do déficit habitacional que acometia o país, principalmente nas camadas de baixa renda. Com a criação do Ministério das Cidades e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como o apelo do setor de construção civil para uma resposta do poder público para o enfrentamento da crise mundial de 2008, o “Minha Casa, Minha Vida” ganhou forma e emergiu como um recurso para a realização de grandes modificações na ordenação habitacional do país. Desta forma, a possibilidade de aporte para a construção de unidades habitacionais em larga escala fez com que cada vez mais a moradia crescesse como tema de interesse nas agendas locais. Além deste fato, para o entrevistado, o programa representava uma grande oportunidade para marketing político.

No que diz respeito à formulação de alternativas, o município deveria decidir quanto à sua adesão ao não ao programa nacional, oferecendo a contrapartida exigida. Uma vez que optasse pela adesão, o município, seguindo as diretrizes estabelecidas, deveria definir quais terrenos poderiam servir para a construção dos empreendimentos. Outra decisão

importante era como o processo de acompanhamento se daria, principalmente no que concerne à gestão financeira, tendo sido preciso decidir entre criar um conselho para gerenciamento do fundo habitacional municipal ou atribuir a um conselho já existente esta função, sendo esta a alternativa escolhida.

Não foram elaboradas alternativas previamente quanto às formas de enfrentamento das possíveis repercussões do programa. Cabe ressaltar que esta medida é uma exigência do governo federal para os casos de empreendimentos que totalizem 500 unidades habitacionais ou mais, sendo necessário um diagnóstico local para verificação da viabilidade e adequação dos equipamentos públicos às prováveis alterações de densidade demográfica.

Já quanto à etapa referente à tomada de decisão, segundo o antigo secretário, a deliberação de participar do programa veio como uma imposição do prefeito. Os gestores municipais acreditavam que havia a necessidade de se realizar um planejamento, mas isto levaria alguns meses e havia certa urgência para andamento do programa.

Pensando a maneira mais rápida de dar prosseguimento ao processo, decidiu-se pela utilização de um conselho municipal já existente para gestão do fundo habitacional. Como o Conselho Municipal de Assistência Social havia passado por uma reformulação pouco antes, visando as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), este foi escolhido para gerenciamento do recurso, também considerando seu vínculo com a Secretaria Municipal de Ação Comunitária - SMAC, que realizaria a seleção dos beneficiários.

Segundo as diretrizes propostas do MCMV da faixa 1, a opção viável para a construção destas unidades habitacionais é a verticalização, sendo construídos empreendimentos em formato de condomínio. Coube a opção entre blocos de 4 ou 5 andares e o terreno para a construção. No primeiro momento, considerando o alto valor da terra, todos os terrenos foram cedidos pela prefeitura.

Já sobre a etapa de implementação, seu início se deu quando o município colocou as terras no FAR e o conselho de assistência social assumiu o direcionamento do MCMV. A empresa que executou os dois empreendimentos estudados foi a Haec-Congel Construções Gerais Ltda. A Obra foi acompanhada por fiscais da CEF, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda – IPPU, do Fundo Comunitário de Volta Redonda e da Secretaria Municipal de Obras. As ações de gestão eram pensadas conjuntamente pelo secretário de planejamento, prefeito e o presidente do FURBAN. A seleção dos mutuários e o acompanhamento da ocupação do empreendimento foram realizados pela SMAC (PORTAL VR, 2017).

Segundo um dos funcionários do CRAS que atende ao residencial urbano, o processo de seleção aconteceu pensando os fundamentos nacionais previstos nas diretrizes do programa. Primeiramente, para solicitar o benefício, o candidato deveria ter renda familiar de até R\$1800,00, não ser proprietário de imóvel e não ter recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários do município, dos Estados, da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS. Com isso, eram critérios de prioridade nacionais: I) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; II) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e III) famílias com componente portador de deficiência.

Também foram estabelecidos critérios de prioridade municipal, sendo estes I) famílias residentes no município há pelo menos 5 anos; II) famílias que recebessem Bolsa Família ou algum Benefício de Prestação Continuada de políticas de Assistência Social; e III) famílias com componente idoso ( PORTAL VR, 2017).

Estabelecidos os critérios, as famílias foram separadas em grupos. O grupo I deveria cumprir de 4 a 6 critérios e recebia 60% das unidades habitacionais sorteadas. O grupo II deveria cumprir 2 ou 3 critérios e recebia 25% das unidades habitacionais. O grupo III era formado por famílias que só cumpriam 1 critério e recebiam 15% das unidades habitacionais (PORTAL VR, 2017).

Com isso, segundo um dos entrevistados que participou deste processo, os candidatos realizavam o cadastro por meio do CRAS e passavam por um atendimento com o técnico em assistência social, informando sua situação. O técnico verificava se a família era adequada ao perfil e realizava um relatório encaminhando para a SMAC, onde uma equipe técnica analisava o relatório, participando desta análise sempre o dobro de relatórios em face do número de apartamentos disponibilizados. Selecionavam-se os contemplados a partir desta análise. Uma vez contemplado, o beneficiário era chamado a levar sua documentação para a CEF para dar entrada no procedimento de aquisição do imóvel.

Quando a família era contemplada no empreendimento, o CRAS onde a família foi atendida encaminhava o levantamento socioeconômico para a SMAC que repassava ao CRAS responsável pelo atendimento do novo conjunto habitacional. Assim, a família deveria ir ao novo CRAS atualizar seu endereço, informando que passaria a ser atendida na nova unidade para acompanhamento dos contemplados pelo governo federal.

Segundo o relato, após a ocupação do empreendimento pelos beneficiários, foi realizado um trabalho de convivência junto aos moradores. Com os moradores do Ingá I, por ter sido o primeiro empreendimento entregue em Volta Redonda, houve certa dificuldade na

organização desta etapa, sendo necessário algumas vezes que fossem realizadas reuniões noturnas com a participação do corpo técnico do CRAS local. Neste caso, os encontros eram feitos dentro do empreendimento, pois havia uma resistência dos moradores em frequentar a unidade do CRAS que atende ao residencial urbano. No Ingá II, os encontros foram realizados no próprio CRAS e houve maior adesão dos mutuários.

Sobre a etapa que envolve a avaliação, cabe ressaltar que esta não foi realizada formalmente até então, mas alguns pontos serão alvo de análise no presente trabalho, cabendo ressaltar que os aspectos que concernem às externalidades serão discutidos posteriormente.

Quanto ao programa “Minha Casa, Minha Vida”, o primeiro ponto que recorrentemente surgiu nos dados foi a questão do formato das unidades habitacionais. Segundo um ex-secretário da cidade, a verticalização, com construção de condomínios, não é a melhor alternativa para atender aos moradores da faixa 1, pois acredita que o ideal de residir em apartamento é típico da classe média e a reprodução reduzida deste modelo acaba gerando desarranjos. Para ele, os moradores não se adaptam à lógica condominial, não compreendendo que a manutenção do espaço comum deve ser feita pelos próprios moradores, e não pela prefeitura. Em um ambiente que as pessoas até mesmo passam fome é impossível estabelecer uma taxa de condomínio.

Outra queixa bastante comum é a maneira como os apartamentos foram distribuídos. Servidores públicos de diversos equipamentos trouxeram este ponto à tona, sempre questionando por que beneficiários do próprio bairro foram mandados para empreendimentos distantes. Com isso, uma prática comum entre os beneficiários é a troca informal de apartamentos entre empreendimentos.

Quanto aos beneficiários, apesar de não terem sido alvo de análise formal desta pesquisa, é possível verificar que há um descontentamento com os imóveis. Uma manifestação com representantes de todos os empreendimentos construídos na cidade de Volta Redonda foi realizada no dia 05 de dezembro de 2017, reivindicando melhorias na estrutura dos apartamentos do programa “Minha Casa, Minha Vida” (DIÁRIO DO VALE, 2017).

#### **4.1.3 Apresentação das externalidades**

Segundo os residentes dos bairros que acompanharam o desenvolvimento dos dois empreendimentos do MCMV, o residencial urbano passou por muitas modificações com a vinda dos novos moradores.

Inicialmente, os entrevistados fizeram apontamentos sobre como os bairros era anteriormente. Isso permitiu acessar as memórias dos antigos residentes dos bairros, mas pode ser verificado que havia opiniões divergentes sobre este questionamento.

Posteriormente procurou-se realizar comparações, investigando o convívio com os novos moradores, as visões que se têm deles e, principalmente, as modificações que podem ser percebidas pelos residentes dos bairros que tiveram como ponto de partida a implementação do conjunto habitacional no residencial urbano estudado.

Quanto aos prestadores de serviços públicos, foram entrevistados funcionários de 4 das 5 escolas que atendem aos bairros que compõem o residencial urbano, além de funcionários do CRAS e da UBSF que compõem os equipamentos públicos do local.

Com os servidores, buscou-se verificar se houve alterações na demanda de serviços, na disponibilidade de funcionários e recursos e, também, na qualidade do trabalho. Outro ponto levantado foi quanto à percepção que fazem da convivência entre os moradores, sendo indagados sobre diferenciações e preconceitos.

Já no que diz respeito ao levantamento com os planejadores, foi possível entrevistar duas pessoas que participaram de elaboração do programa na cidade e as contribuições foram relevantes, tendo em vista que eles acompanharam toda a política, sendo um ex-secretário da antiga gestão municipal e um membro da parte de habitação da CEF. Apesar da tentativa de contato com outro integrante do planejamento que esteve presente durante o ciclo do MCMV, não houve a possibilidade de realizar entrevista.

Com os planejadores entrevistados foi possível verificar o histórico habitacional da cidade, os atores envolvidos nas etapas do MCMV e o ciclo da política pública. Também foram levantados os aspectos do planejamento que envolveram a política, as previsões e sistematizações dos impactos.

Nas próximas sessões os pontos mais recorrentes encontrados no levantamento de dados serão detalhados de acordo com as naturezas das externalidades encontradas.

#### 4.1.3.1 Externalidades Objetivas

Com as entrevistas realizadas junto aos antigos residentes, puderam ser apontadas como externalidades de natureza objetiva aquelas que apresentam variações quantitativas e, portanto, mensuráveis.

O primeiro ponto de externalidade, que parece ter vários impactos, é o mais previsível de todos, a própria alteração demográfica em si. Apesar de não haver dados oficiais, é possível que sejam 2000 novos residentes com a implementação do “Minha Casa, Minha Vida”, o que seria equivalente a um aumento de cerca de 25% na população do bairro Santa Cruz.

Nos aspectos que dizem respeito aos serviços públicos, o fator mais recorrente relacionou-se à questão do transporte coletivo. O aumento dos moradores parece não ter ocorrido em consonância com o acréscimo de ônibus, sendo frequente que eles estejam lotados, muitas vezes não parando nos pontos. Os moradores diziam se indignar com o fato da passagem ter aumentado, mas ser usual esperarem por muito tempo no ponto para tomarem a locomoção.

Também houve muitos apontamentos sobre a menor disponibilidade de médicos. Segundo relato de um dos planejadores da política, não houve aumento de funcionários nos equipamentos públicos por conta da alteração demográfica. Com isso, parece haver maior demora em conseguir agendamento no posto de saúde que atende ao residencial urbano.

Ainda a respeito dos serviços públicos, foi mencionado que a coleta de lixo tornou-se insuficiente para atender ao aumento de demanda do bairro. Ocorreram declarações também quanto à disponibilidade de água e energia elétrica, uma vez que são recorrentes as interrupções no abastecimento de ambas desde a vinda dos novos moradores.

No sentido de modificações sociais, foi relatado que hoje há um grande número de pedintes no bairro. Os moradores expressaram que frequentemente pessoas passam de porta em porta pedindo por dinheiro, roupas e alimentos, bem como no mercado local. Segundo os entrevistados, é comum ir ao mercado e se deparar com crianças pedindo aos clientes que comprem alguma coisa para elas, como afirmou o residente original 1 (RO1) “Eu detesto ir em mercado, eu vou porque eu tenho que comer, né? Quando veio ‘Minha Casa Minha Vida’, menina, o que tinha de gente, de menino pedindo... Era o tempo todo (...) eu moro aqui, o mercado é aqui pertinho... uma pedição... criança pedindo”. Também foi mencionado que o mercado hoje é mais cheio do que era antigamente.

Para os moradores, hoje também há mais violência no bairro. Isso se deve aos constantes casos de apreensão de drogas, assaltos, brigas na rua, furtos a residências e assassinatos. Sendo recorrente as aparições do bairro Santa Cruz nas páginas policiais, que resultou em uma fama de local violento, anteriormente inexistente.

Como desdobramento da violência, a insegurança fez com que os moradores reformassem as casas, aumentassem muros, modificassem as trancas das portas e instalassem



grades. Foi relatado inclusive a instalação de câmeras por medo da violência, como afirmou o RO2 “Com relação à segurança, eu não sinto muito seguro não... E tenho um vizinho que colocou câmera agora esses dias, agora essa semana... Colocou câmera de segurança porque ele falou que essa rua tá muito complicado”. A residente original 1 disse ainda lamentar a situação, pois antes ela dormia com as janelas abertas para ventilar a casa, mas já não tem coragem de fazer isso hoje em dia.

Por fim, outro impacto foi a desvalorização dos imóveis. Uma pessoa que tem casas de aluguel no bairro mencionou que há certo receio por parte dos locatários em se instalarem no residencial e julgam os valores muito elevados para o local, problema que, segundo o relato, antes não havia. A venda também é difícil, como afirmou o RO4 “Ah... tá desvalorizando... já desvalorizou. (...) você pega para vender, pedi o valor que tá... aí as pessoas falam ‘Nossa, Santa Cruz não vale isso’”.

De acordo com os funcionários dos equipamentos públicos, o número de trabalhadores permaneceu o mesmo inicialmente. Isso indica que houve um aumento do número de alunos por professor, de usuários do CRAS por técnico e de habitantes por profissional da saúde.

Para os profissionais de educação, quando os primeiros moradores vieram para o bairro, sentiu-se mais o impacto da alteração demográfica, como afirma este servidor escolar:

A gente sofreu uma avalanche. A gente já tinha uma comunidade acomodada, tudo funcionava, e o MCMV veio quebrando tudo que já estava organizado, e aqui com a escola foi da mesma maneira. Como não teve nenhuma reforma física, de estrutura, para adaptação, a gente teve que acomodar as salas, aumentou o número de alunos em sala. Apesar de ter um número definido, a gente trabalhou com um limite máximo, tendo que abrir até mais turmas. Na época do primeiro MCMV a gente teve que abrir uma turma em outubro (PRESTADOR DE SERVIÇO 3 – PS3).

Outra dificuldade para as escolas foi terminar o ano com o orçamento previsto, já que os recursos por aluno só seriam reajustados para o ano subsequente.

Também foi levantado que hoje há menos vagas ofertadas para a população e as salas estão lotadas, além de haver uma carência de profissionais de limpeza. O aumento de alunos significou 25% em uma escola e aproximadamente 35% em outra.

Um outro aspecto tem relação com as constantes idas e vindas dos alunos com a troca de apartamentos que chega a acontecer. Houve aumento na dinâmica das turmas escolares, havendo constantes modificações, entrando e saindo alunos das turmas durante todo o período letivo, podendo ser uma dificuldade para os estudantes que passam por isso.

Para os servidores das escolas, em 2 dos 3 colégios de ensino fundamental do local, foi relatado que há uma diferença significativa entre as médias dos estudantes residentes

no conjunto habitacional e nos outros bairros. Eles afirmam que apesar de haver alguns destaques positivos, a nota dos residentes no Ingá I e II tende a ser menor que a dos outros alunos nestas escolas.

Consequentemente à diferença de médias entre as notas dos estudantes, outro aspecto levantado pelos funcionários é que há mais repetências entre os moradores do empreendimento do MCMV no bairro e, com isso, maiores distorções de idade associadas às turmas, como afirmou o PS2 “a gente recebeu muitos alunos com distorção de idade. Alunos que eram para estar alfabetizado no sexto ano, com a idade média entre 10 e 11, estavam com 15, pela realidade adversa que eles vieram. Grande parte das distorções de idade são de alunos provindos do Ingá”.

Para os servidores do CRAS, assim como os da educação, a vinda dos primeiros moradores foi o ponto de maior dificuldade, sendo necessário que os técnicos se adequassem às novas demandas. Para realização das reuniões, frequentemente o horário normal de expediente era ultrapassado. Apesar de não ter havido aumento no número de técnicos atendendo aos usuários, uma pessoa foi contratada exclusivamente para realizar o serviço de convivência dentro do empreendimento.

Foi dada ênfase ao fato de que a demanda de trabalho aumentou muito desde então. Hoje a unidade conta com mais usuários, sendo assim mais famílias para serem visitadas e mais atendimentos a serem feitos. Segundo os servidores, geralmente as famílias residentes nos empreendimentos são beneficiárias do programa Bolsa Família. Foi relatado que o conjunto de problemas nos empreendimentos é muito grande, tendo em vista que houve uma concentração de famílias vulneráveis socialmente agrupadas em um único local.

Um grande problema apontado foi a realização das visitas pelos técnicos. Segundo o PS4 “a maioria das nossas visitas é feita dentro do empreendimento”. Dado o aumento de usuários atendidos pela unidade, hoje em dia são necessárias mais visitas, principalmente nos conjuntos habitacionais.

A unidade é a única para atender aos bairros que compõem o residencial urbano, dificultando a ida a determinados locais sem transporte. Apesar disso, houve uma diminuição na disponibilidade do transporte para a unidade. Antes o CRAS dispunha de um carro para as visitas semanalmente, contudo agora só dispõe deste a cada 15 dias por um período de 2 horas, mas é difícil realizar todas as visitas necessárias, como ilustra a fala do PS5 “às vezes as pessoas cobram, mas a gente só tem 2h de carro para estar fazendo a visita. Às vezes a gente chega em uma casa e a visita demora mais de 40 minutos, porque a problemática é difícil, é muito extensa”.

Na perspectiva do PS 6, servidor da UBSF, foi apontado, como nos casos anteriores, que o primeiro momento foi o mais difícil para a adaptação à nova demanda. A alteração demográfica teve como consequência a superlotação do posto de saúde. Os funcionários não estavam preparados para atender a toda população do residencial urbano de forma satisfatória. Isso gerou uma série de reclamações por parte da população que queixavam-se das longas filas, da falta de médicos e da ausência de vagas para atendimentos.

Ainda segundo o relato do PS6, com o tempo houve mudança de alguns funcionários que atendiam à Unidade Básica de Saúde da Família. Isto porque boa parte dos que compunham o quadro eram contratados e deram espaço para funcionários concursados. Outra modificação na unidade ocorreu cerca de dois anos após a implementação do primeiro conjunto habitacional, quando aumentou-se o número de médicos e enfermeiros da organização.

Durante a entrevista, o PS6 informou que parece haver a intenção de ampliar a estrutura da UBSF que atende ao residencial urbano. Apesar de ser um longo processo, essa medida poderá auxiliar no atendimento adequado dos usuários e diminuir o tempo de espera.

Na perspectiva do Planejador Público 1 (PP1), a construção de empreendimentos que alterem a densidade demográfica não chega a ser um problema. Ainda segundo o entrevistado, da mesma forma que houve uma dificuldade de adaptação inicialmente com as moradias dos conjuntos habitacionais criados pela COHAB na Santa Cruz, é natural que haja problemas hoje com o MCMV, mas com o tempo os novos moradores tendem a se acomodar com a comunidade e os equipamentos públicos.

Pensando a estrutura das secretarias municipais em si, geralmente não há alteração de orçamento, apenas modificação da alocação de recursos, retirando de alguns equipamentos públicos e concentrando em outros.

#### 4.1.3.2 Externalidades Substantivas

As externalidades de natureza substantiva são aquelas percebidas como alterações na qualidade de serviços. Apesar de não poderem ser mensuradas numericamente, como as externalidades de natureza quantitativa, as externalidades substantivas refletem qualitativamente as modificações das condições de vida da população.

Para os antigos moradores da localidade que compõe o residencial urbano, muitas modificações de qualidade foram percebidas. De maneira geral, houve reclamações sobre a

situação de todo o sistema de serviços públicos que atendem à região, como este morador entrevistado residente no bairro há muitos anos:

Eu sei que tem muita gente precisando morar, mas aqui no bairro não dá não (...) falta água, a violência aumentou mais, os roubos... O ônibus é muito lotado (...) coleta de lixo não tá dando vazão, no colégio meu filho estão reclamando de muita aluno, falta água direto... agora se você for na minha rua você vai ver que tem um esgoto rolando, rolando lá, jorrando (RO3)

Novamente, tem-se a crítica ao transporte. A lotação da condução tem como consequência a piora na qualidade do transporte público ofertado quando comparado com o que era anteriormente. Da mesma maneira, as reclamações sobre o atendimento na UBSF foram recorrentes, sempre pontuando a lotação do espaço, a demora e a dificuldade em conseguir acesso aos serviços, que fazem o usuário perceber o serviço como tendo piorado a qualidade.

Por meio da observação do local durante as idas para as entrevistas, foi possível constatar que os ônibus geralmente estão lotados e a UBSF local está sempre cheia e com longas filas.

Outra questão levantada de forma negativa foi a segurança oferecida aos residentes. Apesar de haver um posto da Polícia Militar localizado em frente aos empreendimentos do MCMV, a população colocou a segurança como um dos aspectos com piora perceptível. É importante ressaltar que, por se tratar de um condomínio, a polícia só pode entrar no local quando acionada por algum dos moradores.

Também foi apontado por alguns moradores que os serviços de abastecimento de água e energia elétrica, bem como a coleta de lixo e esgoto são insuficientes para o local. Com isso, a comunidade percebe os serviços como tendo piorado de qualidade. Segundo relatos, são recorrentes interrupções no fornecimento de água e energia elétrica. Também foi mencionado que, por vezes, o caminhão de lixo não passa nos dias previstos. Outra situação preocupante são vazamentos de esgoto doméstico nas ruas, causando mau cheiro e comprometendo as condições de salubridade.

Quanto ao conjunto de servidores públicos, apesar de admitirem haver dificuldades de adaptação com as modificações das demandas dos novos usuários, não percebem uma queda na qualidade da prestação dos serviços. Em todos os equipamentos investigados, os relatos apontaram que os funcionários sempre direcionam toda a energia e recurso disponível para atender à população da melhor forma possível.

Ainda assim, a partir das entrevistas realizadas, alguns aspectos podem ser identificados como fatores indicativos de alteração de qualidade. Uma condição citada

recorrentemente, e responsável por impacto negativo na qualidade dos serviços públicos, é a troca de imóveis entre beneficiários de diferentes conjuntos habitacionais do MCMV. Isto impede a continuidade do acompanhamento adequado da família pelo CRAS e UBSF, além de atrapalhar o desenvolvimento escolar das crianças que mudam constantemente de escola, dificultando a continuidade do aprendizado.

No que diz respeito à escola, foi apontado também que há pouca participação dos pais que residem no empreendimento na vida escolar dos filhos, sendo estes alunos indisciplinados, que usam de xingamentos e apresentam comportamentos violentos, influenciando negativamente a qualidade da aprendizagem. Como traz a fala de um servidor:

A gente tem uma carência muito grande de participação familiar no contexto aqui dentro da escola. Tem famílias que a gente convoca e não aparecem, na reunião de pais nunca apareceram. Não dão as caras da escola. Uns porque não podem, outros porque não vem mesmo. É insatisfatório dentro do que a gente espera, e isso interfere até diretamente no comportamento e desempenho das crianças(...) e os demais que não fazem parte de lá convivem com isso, com os reflexos que mostram aqui. Indisciplina, agressividade, falta de respeito (PS3).

Já na perspectiva dos planejadores, cabe ressaltar que Volta Redonda é uma cidade em processo de urbanização avançado, havendo asfalto, água e eletricidade em todos os bairros, como afirmou um dos entrevistados

Volta Redonda tem uma situação muito favorável em questão de infraestrutura, você vê a cidade toda com uma boa infraestrutura. Você não vê bairros sem asfalto, sem as redes de abastecimento de água e esgoto. Você não vai achar um local que tenha esta situação... isso favorece, você viabiliza nestas áreas, principalmente periféricas do município, com relação a custo fica mais barato (PP2).

Além disso, o entrevistado ainda enfatizou que há muitas Unidades Básicas de Saúde e Centros de Referência em Assistência Social. Desta forma, os planejadores acreditam que ainda que existam muitas reclamações por parte da população sobre os serviços disponibilizados, a cidade dispõe de uma boa infraestrutura urbana e muitos equipamentos públicos em comparação com outros municípios.

Outro ponto é que as modificações na qualidade dos serviços públicos em decorrência das alterações demográficas foram pensadas de forma superficial. As secretarias de cada área deveriam desenvolver alternativas para evitar estas modificações negativas na qualidade. Assim, não houve uma planificação das medidas que deveriam ser adotadas de forma sistemática para redução de danos.

O entrevistado PP1 afirmou que analisar os efeitos qualitativos de uma política pública deste porte envolve um elevado nível de complexidade, refinamento que cidades do interior, como Volta Redonda, infelizmente ainda não possuem em seu planejamento.

Apesar disso, algumas ações pontuais ocorreram. Um ponto ressaltado foi a criação de uma clínica odontológica, inaugurada em 2017, pensando a melhoria da saúde local, não sendo mais necessário que esta população procurasse atendimento odontológico em outras regiões.

#### 4.1.3.3 Externalidades Subjetivas

As externalidades subjetivas são aquelas que apresentam alterações na percepção de bem-estar do ambiente, representando os anseios particulares dos indivíduos sobre os aspectos que compõem a convivência de maneira intangível.

Para os moradores entrevistados há muita diferença entre a comunidade do conjunto habitacional e a comunidade antiga que compõe o residencial urbano. Quando instigados a comparar os ambientes, os antigos residentes afirmam que o ambiente se tornou violento e inseguro com a construção dos conjuntos habitacionais do MCMV. O RO8 afirmou que “as pessoas têm medo, as pessoas vivem com medo... As pessoas de fora... Eles oprimem as pessoas”. A sensação de medo faz parte da vida dos moradores, sempre receosos que ocorram furtos, assaltos e brigas na localidade, considerando que agora o local é perigoso.

Para estes entrevistados, os novos moradores são mais agitados e trouxeram tumulto para o residencial urbano. Com isso, frequentemente há confusões nas ruas e tumultos, sempre atribuída aos moradores dos conjuntos habitacionais. É considerado que há uma clara distinção entre o comportamento dos moradores de acordo com o local que habitam. Alguns pontos citados foram que estas pessoas são intolerantes e problemáticas, sendo mencionado também que se vestem diferente, julgando que as mulheres usam roupas vulgares. Foram usadas expressões para se referir a estas pessoas como “estranhas” e “esquisitas”, mas os entrevistados não souberam justificar a escolha destas palavras, dizendo apenas que as pessoas são desta maneira.

Foi mencionado ainda que os moradores dos conjuntos habitacionais oprimem os moradores externos, atitude que se repete com as crianças. Disseram que os habitantes do empreendimento do MCMV andam em bando e “assustam” o resto da população. Parece haver uma atitude de hostilidade que, na opinião dos moradores externos, parte dos que residem nos residenciais. Apesar disso, palavras e expressões como “Carandiru”, “Cidade Alta” e “Casinhas” foram usadas para se referir aos conjuntos de forma pejorativa.

Mesmo as crianças que habitam o empreendimento apresentam alguns estigmas. Foi relatado que elas são carentes de afeto, agitadas, violentas, roubam e simulam ter armas durante as brincadeiras, com isso, são más influências para as crianças de fora do conjunto. Alguns pais não permitem a interação com as crianças dos residenciais, afirmando que não deixariam os filhos frequentarem casas de amigos que morassem no Ingá. Este comportamento de evitar criar relações com moradores dos conjuntos habitacionais, que é passado para as crianças, é uma reprodução do que é praticado pelos adultos.

De maneira geral não há amizade com aqueles que moram nos residenciais, sendo sempre destacado que não há qualquer vontade de conhecer ou frequentar estes locais, havendo ênfase para o sentimento de medo em entrar nos conjuntos e algo violento acontecer. “Lá não é tranquilo, lá não é seguro... Eu não vou lá, não vou! Não frequento lá, não é um ambiente propício para moradores decentes”, afirmou o RO8, indicando não considerar que aqueles que residem nos conjuntos são pessoas de bem.

Os moradores afirmaram que houve um forte apelo popular para impedir a construção dos empreendimentos, chegando a ser feito um abaixo assinado para evitar que os locais recebessem os conjuntos habitacionais. Em uma das entrevistas, um morador chegou a mencionar que antes havia o projeto de construção de um “lixão” no local e a associação de moradores conseguiu evitar, porém que não adiantou muito, pois não trouxeram o “lixão”, mas trouxeram o Ingá.

Na opinião dos servidores públicos dos diversos equipamentos investigados, o principal ponto considerado como uma externalidade subjetiva é a culpabilização dos novos moradores pelas alterações sofridas no bairro. Como o PS2 retratou em sua fala “eles acreditam que o número de vagas reduziu por conta deles que vieram de outros bairros e não eram já moradores do bairro aqui. Veio aquela leva de moradores que despencaram aqui de uma vez só, oriundos de outros bairros”. Esse pensamento de que a nova comunidade é responsável por quaisquer modificações de disponibilidade de serviço público e por degradar a imagem do residencial urbano gera preconceito com os habitantes dos conjuntos habitacionais. Foi mencionado que há a incidência dos apelidos negativos supracitados para se referir aos empreendimentos do MCMV, além de ser percebido um destrato com os novos moradores.

De acordo com os servidores da UBSF, os novos moradores passaram por um certo estranhamento com a nova comunidade. Atribuiu-se este sentimento ao formato de condomínio em que se dispuseram as unidades habitacionais, sendo isto motivo de muitas críticas e desentendimentos.

Os servidores da UBSF afirmam ainda que os novos residentes tiveram certa resistência com o conjunto de equipamentos públicos disponíveis, algumas vezes fazendo comparações sobre a forma de trabalho da equipe com os funcionários que os atendiam antes da mudança.

De acordo com os entrevistados das escolas existe uma clara divisão entre os comportamentos, necessidades e desempenho dos alunos, podendo esta divisão acontecer entre os moradores dos bairros Santa Cruz I e II (excluindo os empreendimentos), os residentes dos empreendimentos do MCMV e os que habitam o bairro Santa Rita do Zarur. O PS2 relatou que as famílias precisam de ajuda e as crianças também, crendo que daí vem a diferenciação de comportamento: “a gente vê que é muita pobreza, muita dificuldade, muita fome, mas não é geral. Muitas famílias precisam de muita ajuda, as crianças também precisam de muita ajuda, porque elas vêm realmente diferentes da comunidade que a gente já tem aqui há bastante tempo”.

Os funcionários das escolas citaram que há rixas e desentendimentos entre os alunos de acordo com o local de origem, afirmando que isto era mais forte no começo, havendo um trabalho por parte da instituição educacional em tentar superar estas tendências. Ainda assim, para a comunidade, as violências são sempre atribuídas às crianças dos conjuntos habitacionais, como afirmou o PS2 “Outra coisa que a comunidade acha, assim, um pouco, é que a escola ficou mais violenta. A gente tem pouca violência, graças a Deus, mas a que tem, são atribuídas aos moradores do Ingá”.

Alguns episódios pontuais de rejeição puderam ser encontrados nas falas dos próprios funcionários. Uma pessoa afirmou que “tudo de ruim vem do Ingá”, “as mães só aparecem para fazer barraco” e outra que “lá não tem boas pessoas, só gente que não quer nada com nada, ficam dependendo do governo e não querem saber de trabalhar”.

Apesar disso, há um consenso geral entre os servidores das escolas que os comportamentos preconceituosos são uma reprodução do que os adultos passam às crianças, sendo as famílias as responsáveis por inculcar esses pensamentos de diferenciação e desprezo sobre o local de origem aos estudantes.

De acordo com os servidores do CRAS, o aumento da demanda centralizada nos empreendimentos do MCMV gera insatisfação dos moradores, que cobram por visitas e acreditam que a atenção se volta somente para o Ingá atualmente. Com isso, inevitavelmente é percebido que esta população culpabiliza os novos residentes.

Um ponto que chama a atenção dos funcionários do CRAS é a resistência dos novos moradores em se perceberem como pertencentes ao residencial urbano e utilizarem os



equipamentos públicos que compõem o local. Eles relataram que é comum casos de outros CRAS ligarem para a unidade para solicitar atendimento aos moradores dos conjuntos que insistem em buscar auxílio nas unidades em que eram atendidos antes da mudança. Foi mencionado ainda que, muitas vezes, ao ser realizado o primeiro atendimento junto à família, os usuários queixavam-se de ter que contar sua história novamente na nova unidade. Para os servidores, a aceitação da nova comunidade por vezes é tão difícil que os moradores preferem percorrer grandes distâncias do que inteirar os técnicos do CRAS sobre seus problemas.

Os servidores da unidade do CRAS do residencial urbano percebem certa reclusão nos moradores dos empreendimentos, principalmente do Ingá I, como ilustra a fala de um dos servidores do CRAS

Eles não aderem muito, eles vêm, participam um pouco.... E assim, a gente nota... A agressividade, a forma de falar... As próprias histórias que eles contam, entendeu? eles vivem aquilo dali 24h... mesmo fora dali, eles vivem aquilo dali 24h, falam o tempo de lá, conta o tempo todo de lá... e é muito diferente (PS4)

Com isso, de acordo com os funcionários, é possível que a vivência de algumas situações intensas dificulte a convivência externa. As crianças parecem ser as mais impactadas e representam uma grande preocupação dos servidores, pois elas estão sempre contando situações traumáticas vivenciadas e, como consequência, naturalizam contextos de violência. Assim, pode-se perceber diferenças de comportamento entre os usuários do CRAS de acordo com seu local de residência.

Os funcionários do CRAS ainda pontuaram que os conjuntos habitacionais são locais de incidência de tráfico de drogas e violência. Desta forma, há certo receio no cumprimento das visitas, sendo relatado que já houve ocasiões em que os traficantes impediram os técnicos de realizarem atendimento nas residências.

Ao ser questionado sobre os problemas de convivência e sobre o aumento da violência, um dos planejadores declarou:

Chegava (reclamação) o tempo todo. Brigaiada danada, ainda mais com isso do Orçamento Participativo, era um bate-boca toda hora. Isso aí (aumento da violência) eu acho um pouco de uma falácia, isso aí tá no rol do preconceito. Violência do Santa Cruz não aumenta, nem diminui. Acontece um caso, um episódio ou outro, isso pode acontecer, mas aumentar a violência? Isso não justifica dizer que aumentou a violência nessas áreas (PP1).

Os planejadores percebem que há grande dificuldade da população em aceitar os empreendimentos. Foi mencionado que a repercussão chegou até o orçamento participativo, havendo moradores pedindo por providências e fazendo reclamações sobre a convivência e insatisfação com o atendimento dos serviços públicos.

Para PP1, as opiniões sobre o sentimento de insegurança e medo que teriam sua origem no suposto aumento da criminalidade no bairro não tem fundamento. Ele ainda completou que as opiniões são motivadas pelo preconceito e a resistência em aceitar a nova população. O entrevistado cita que as periferias tendem a ser mais violentas em todo lugar e isto se dá em decorrência dos contrastes trazidos pelas desigualdades sociais em áreas urbanas.

O Quadro 7 traz a síntese dos itens que foram desenvolvidas no texto para melhor compreensão das externalidades encontradas.

**Quadro 7** – Externalidades encontradas na pesquisa

Externalidades Objetivas	Residentes originais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento da densidade demográfica;</li> <li>▪ Aumento de pedintes;</li> <li>▪ Ônibus com mais passageiros;</li> <li>▪ Aumento de violência;</li> <li>▪ Menos disponibilidade de atendimento médico;</li> <li>▪ Diminuição de vagas disponíveis nas escolas;</li> <li>▪ Aumento de gasto com modificações físicas nos imóveis visando à segurança;</li> <li>▪ Desvalorização dos imóveis localizados nos bairros.</li> </ul>
	Prestadores de serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliação demográfica alterou a demanda pelos serviços;</li> <li>▪ Diminuição no número de servidores por usuário (servidores/usuários).</li> <li>▪ Diminuição no espaço por usuário (espaço/usuário).</li> <li>▪ Aumento de funcionários (somente na UBSF, após dois anos);</li> <li>▪ Diminuição na disponibilidade de vagas;</li> <li>▪ Ampliação de alunos nas escolas sem adequação de estrutura</li> <li>▪ Diminuição da verba por aluno (ajuste do orçamento somente no ano subsequente à implementação do empreendimento);</li> <li>▪ Diferença entre as médias escolares dos alunos de acordo com o local que habitam;</li> <li>▪ Aumento das distorções de idades nas escolas;</li> <li>▪ Aumento de reclamações sobre os equipamentos públicos.</li> </ul>
	Planejadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alteração demográfica;</li> <li>▪ Remanejamento dos orçamentos das secretarias para aumentar a verba dos equipamentos locais.</li> </ul>
Externalidades Substantivas	Residentes originais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Piora na qualidade do serviço de saúde;</li> <li>▪ Piora no transporte público;</li> <li>▪ Piora no serviço de abastecimento de água;</li> <li>▪ Piora no serviço de coleta de esgoto;</li> <li>▪ Piora no serviço de coleta de lixo;</li> <li>▪ Piora no serviço de fornecimento de energia elétrica;</li> <li>▪ Piora no serviço de segurança pública.</li> </ul>
	Prestadores de serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descontinuidade no atendimento dos serviços públicos por constantes mudanças;</li> <li>▪</li> </ul>
	Planejadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alterações na qualidade pensadas de forma unidimensional e superficial;</li> <li>▪ Clínica odontológica para melhorar a qualidade da saúde da população local.</li> </ul>
Externalidades Subjetivas	Residentes originais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliação da sensação de medo;</li> <li>▪ Ampliação da sensação de insegurança;</li> <li>▪ Ambiente no residencial urbano se tornou confuso e tumultuado;</li> <li>▪ Moradores estranhos e esquisitos passaram a habitar o residencial;</li> <li>▪ Moradores de vestimentas vulgares passaram a habitar o residencial;</li> <li>▪ Moradores intolerantes e problemáticos passaram a habitar o residencial;</li> <li>▪ Sensação de opressão dos moradores antigos;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crianças com comportamentos violentos passaram a habitar o residencial;</li> <li>▪ Desvalorização do bairro como um todo;</li> </ul>
	Prestadores de serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Divisão de grupos de acordo com a origem no ambiente escolar;</li> <li>▪ Ambiente repleto de preconceito;</li> <li>▪ Baixa adesão dos moradores dos conjuntos habitacionais na participação escolar e nos programas no CRAS;</li> <li>▪ Moradores dos conjuntos habitacionais não se percebem como pertencentes ao local;</li> </ul>
	Planejadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Brigas em função da convivência entre os novos moradores;</li> <li>▪ Reclamações em função da construção dos empreendimentos;</li> <li>▪ Aumento da violência como uma falácia motivada por preconceito.</li> </ul>

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados levantados durante a pesquisa (2018).

A partir do Quadro 7 foram elaboradas as análises das externalidades que compõem a próxima sessão de acordo com a literatura que embasou a pesquisa e o resultados aqui descritos.

## 4.2 DISCUSSÃO

Historicamente, a cidade de Volta Redonda apresentou seu desenvolvimento urbano de maneira muito particular. Para Assis (2013), a Companhia privou os trabalhadores e cidadãos de serem sujeitos da construção de seu próprio espaço, cabendo ao local ainda enquanto distrito de Barra Mansa servir como um suporte para à CSN, com construções pensando no apoio aos trabalhadores da Usina.

A cidade contava, no início de sua ocupação, com uma clara distinção de locais de moradias, sendo seu planejamento pensado, inclusive, com relação ao sentido do vento para evitar que as partículas sólidas de poluentes presentes no ar fossem direcionadas para as áreas nobres da cidade. Desta forma, observa-se que a organização urbana da cidade foi planejada como um reflexo da hierarquia organizacional da CSN. Com isso, grande parte das terras da cidade pertencem à empresa, que posteriormente foi privatizada, assim como todas suas posses.

Como a cidade não dispõe de muito território, sua densidade demográfica é muito alta, chegando a ser quase 3 vezes maior que a da capital do estado (IBGE 2010). Com a pouca disponibilidade de área para construção, os aluguéis da cidade apresentam valores muito elevados, tornando as políticas habitacionais um ponto de grande relevância.

A questão do residencial urbano estudado é instigante. O local teve sua origem com mais de 2 mil unidades de habitação distribuídas em conjuntos habitacionais realizados

pela COHAB na década de 1980. A área se localiza na periferia e tem boa parte da população em situação de vulnerabilidade social. Ainda assim, grande resistência e preconceito com os habitantes dos empreendimentos do programa Minha Casa, Minha Vida pôde ser percebida.

O programa Minha Casa, Minha Vida representou a conquista da casa própria para muitas famílias brasileiras, principalmente de baixa renda. Ainda assim, muitas críticas podem ser feitas ao programa. É possível que seu planejamento tenha sido realizado por técnicos que não conheciam a realidade das famílias beneficiárias e não foram previstos os impactos que sua implementação traria.

Recorrentemente, com o levantamento de dados ao longo de toda a pesquisa, a questão da disposição das moradias em conjuntos habitacionais foi apontada. A verticalização das moradias promove adensamento demográfico e intensifica problemas de convivência.

Se a estrutura verticalizada por si só traz algumas questões para discussão como a alteração demográfica, utilização do espaço coletivo e modificação da paisagem urbana, a situação é ainda mais delicada quando se pensa esta estrutura para famílias historicamente marginalizadas.

Apesar da presente pesquisa não ter utilizado a visão dos beneficiários do programa, o que impossibilita conhecer a fundo a realidade na perspectiva dos residentes dos conjuntos habitacionais, foi realizada observação do local e os constantes apontamentos e críticas cercearam sempre a questão da vivência em condomínio.

As questões de violência, brigas e disputas do tráfico, cuidado e manutenção do espaço coletivo, cobrança de mensalidade do condomínio, divisão de contas, boa convivência entre os vizinhos são algumas das constantemente levantadas. Na audiência pública observada, percebeu-se desunião dos moradores, pouca comunicação e descaso do setor público.

Ainda que seja natural que o modelo condominial implique cobrança de mensalidade, cuidado com o espaço coletivo e divisão de contas, além de respeito às regras estabelecidas para boa convivência, dado o perfil de beneficiários que residem nos conjuntos habitacionais, é possível considerar que estes aspectos são inéditos e de difícil compreensão para a maioria dos moradores, sendo recorrentemente citados na audiência.

Com a observação realizada no contexto dos conjuntos habitacionais, percebeu-se que as famílias que lá residem eram habituadas com casas e a alteração para as moradias em apartamentos trouxe muitos conflitos sobre a utilização das áreas comuns e regras gerais do local. Isso leva a crer que, ainda que exista a obrigatoriedade no programa do cumprimento de um serviço social de acompanhamento voltado para a convivência, este parece não ter sido

trabalhado de forma satisfatória. Uma profunda transformação foi realizada na vida destas pessoas, mas muitas carências não chegaram a ser cumpridas e dificultam o convívio e relações sociais do grupo.

De acordo com uma pesquisa baseada no censo de 2010 realizado pelo IBGE (PORTAL UOL, 2012), há uma relação entre a renda e a taxa de fecundidade, chegando a 3,9 filhos por mulher em famílias que vivem com renda per capita de até um quarto de salário mínimo, sendo possível constatar que este fato aumenta a densidade domiciliar entre a população de baixa renda. Desta forma, a disposição da casa em dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço em 44m<sup>2</sup> pode não ser o mais adequado para que uma família numerosa viva de forma que se pode considerar digna. E esta inadequação causa problemas de adaptação. De certa forma, o objetivo de atender à população de baixa renda com entrega de moradia digna pode ser distante.

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi uma solução para a questão de moradia, buscando diminuir o déficit habitacional. Como carro-chefe das políticas públicas habitacionais, pode-se perceber que soluções paralelas tornaram-se escassas em todas as esferas de governo. Parece que o MCMV é percebido como a única questão pertinente a ser debatida, apesar dos problemas de infraestrutura urbana, preço elevado de aluguéis, inúmeros imóveis desocupados, entre outros. É como se a solução para qualquer problema habitacional fosse a entrega de uma nova moradia.

Enquanto isso, vê-se pouca ou nenhuma ação sendo feita para tratar da questão habitacional de outra forma. Porém, não há como solucionar todos os problemas com a concessão de moradias, até mesmo porque a administração pública brasileira não tem capacidade de suprir todas as demandas desta forma.

A seleção de famílias para os conjuntos habitacionais da faixa 1 acaba sendo realizada entre os grupos de maior vulnerabilidade social e, conseqüentemente, os que concentram grandes problemas. Por fim, o empreendimento se torna uma concentração de famílias que demandam atenção especial do setor público para amparar suas carências, sendo necessário um forte acompanhamento de órgãos públicos como o CRAS.

Cabe ressaltar que houve grande adesão dos servidores em participarem das entrevistas. Isto possibilitou investigar as perspectivas dos funcionários que compõem os equipamentos públicos do residencial urbano. Os moradores também participaram da pesquisa e relatavam gostar da possibilidade de falar sobre uma temática que interfere tanto na vida deles.

Primeiramente, se tratando das externalidades objetivas, verifica-se, como a autora Maricato (2009) traz, a construção de megaconjuntos em áreas periféricas é a principal escolha das empreiteiras encarregadas de construir os conjuntos. Em Volta Redonda não foi diferente. Contando com 464 unidades habitacionais em uma periferia da cidade, o objeto de estudo é um retrato fiel desta realidade. O empreendimento ainda segue o padrão monofuncional de condomínio como apontado por Rufino et al. (2015), sendo separado do restante da malha urbana.

É provável que seguir estes modelos seja a causa de muitas externalidades. Estes padrões têm por consequência a estrutura verticalizada das moradias. Desta forma, há aumento da densidade demográfica do residencial urbano de maneira considerável. Esta pode ser uma explicação para as externalidades de natureza objetiva e, em alguns casos, também das externalidades de natureza substantiva.

Ainda se tratando das externalidades objetivas, Lucena e Maia (2016) tratavam das modificações físicas nas moradias no entorno dos conjuntos habitacionais pensando a segurança. Estas alterações foram encontradas nas maiorias dos relatos dos moradores entrevistados e envolveram aumento de investimentos em novas trancas, grades, cadeados e até mesmo câmeras. Estas medidas são pensadas como prevenção a situações de violência.

Outra questão recorrente foi a diminuição da disponibilidade dos serviços públicos, sendo este um consenso entre os atores entrevistados. Ao que parece no caso dos Residenciais Ingá I e II, as casas foram disponibilizadas, mas o aparato de serviços públicos adequado não. As vagas nas escolas não foram disponibilizadas imediatamente, bem como o acompanhamento adequado na UBSF e CRAS.

Apesar de ser mencionado que houve aumento de funcionários na UBSF que atende ao residencial urbano após alguns anos, é possível que este aumento não tenha sido significativo a ponto de satisfazer à demanda. Foi observado que a UBSF estava sempre cheia e com longas filas de espera.

Como trazem Rolnik e Nakato (2009), as moradias populares devem ser pensadas de acordo com a capacidade de suporte do sistema público. Quando isto não é feito, há insuficiência de ofertas para toda a população e aprofundamento da segregação espacial. É percebido que muitas vezes as críticas e preconceitos decorrentes da convivência com os novos moradores têm sua origem na insatisfação com os serviços públicos, levando à culpabilização dos residentes nos conjuntos habitacionais. Desta forma, a atenção se volta para o adensamento demográfico, desviando-se do que seria a real causa para o problema: o planejamento não integrado e fragilizado do programa.

Pode-se traçar um paralelo entre as externalidades objetivas e substantivas. A modificação numérica da demanda altera a disponibilidade de determinado serviço e, conseqüentemente, percebe-se queda em sua qualidade pelo usuário.

De acordo com os pontos de análise propostos por Rolnik et al. (2015) e Rulfini et al. (2015), o que se obteve em campo foi que os serviços públicos tiveram queda considerável de qualidade em todos os aspectos. Apesar de sempre ser colocado que há um grande esforço dos funcionários dos equipamentos em manter a qualidade, a população não percebe desta forma.

Alguns aspectos que interferem na qualidade parecem ser de responsabilidade exclusiva dos moradores dos empreendimentos do MCMV, como a pouca participação dos pais nas escolas, dificultando assim o acompanhamento dos filhos.

O corpo técnico envolvido no programa justificou a ausência do planejamento pensando a disponibilidade e qualidade dos serviços públicos com a falta de tempo e a complexidade do problema. Para resolução das questões de maneira satisfatória, além de um profundo planejamento, seria indispensável pensar a política de forma multidimensional, junto com diversas áreas que moldassem a atuação de forma uniforme.

A clínica odontológica, citada como um ponto positivo que buscava ampliar a disponibilidade e a qualidade dos serviços aos moradores daquele residencial urbano, foi, na verdade, mais um aspecto que permitiu a culpabilização dos habitantes dos empreendimentos. Os moradores externos aos conjuntos consideram que há priorização de atendimento para aqueles que moram no Ingá, sentindo-se preteridos em relação aos outros.

A questão de segurança é outro aspecto qualitativo que teve destaque. Os planejadores apontam que, na verdade, a insegurança tem sua origem no preconceito e receio de lidar com os novos moradores, mas não há um impacto verdadeiro sobre isso. Não foi possível constatar se há um verdadeiro impacto de aumento de violência, mas muitos aspectos apontados, principalmente para os moradores, parecem ser embasados em preconceitos, produzindo assim as externalidades de natureza subjetivas.

Para tratar das externalidades de natureza subjetivas, utilizou-se da obra de Elias e Scotson (1965) acerca dos estabelecidos e os outsiders, tendo como exemplo a comunidade de Winston Parva. Foram encontradas muitas pontos de convergência entre a empiria e a teoria.

Para Elias e Scotson (1965), há uma parte da comunidade tida como estabelecida, constituída por membros mais antigos e que se autopercebem como uma “boa sociedade”, sendo um exemplo moral. No caso estudado, ficou nítida que esta é a visão dos moradores

antigos ao compararem o local atualmente com o que era antes da chegada dos empreendimentos do MCMV.

Na contramão dos estabelecidos, encontram-se os outsiders. Os outsiders são os que estão fora da lógica de “boa sociedade”, possuindo laços sociais menos intensos entre os membros. Neste caso, pode-se considerar os moradores dos conjuntos habitacionais Ingá I e II como outsiders.

Os moradores do residencial urbano são da periferia da cidade, possuem moradias similares, renda parecida, as mesmas opções de lazer e dependência dos serviços públicos que atendem ao local. Como no caso de Winston Parva, ainda que haja similaridade entre a população que habita o residencial urbano, há uma clara diferenciação social.

A visão de que há uma separação entre os grupos foi percebida em todas as entrevistas. Sempre que um morador do bairro era entrevistado, utilizava-se do termo “nós” para se referir aos que residiam fora do empreendimento e “eles” para os que são beneficiários do programa e residem nos conjuntos.

Outro ponto de convergência encontrado foi a constante estigmatização sofrida pelos outsiders. Ficou evidente com as entrevistas que há um pensamento coletivo, embora não unânime, de que os moradores dos empreendimentos são inferiores aos que já residiam no bairro. Isto pode ser percebido pelos rótulos atribuídos, considerando os novos moradores estranhos, esquisitos, vulgares, ainda que não seja dada qualquer explicação para esta rotulação.

Estas rotulações também podem ser a origem do medo de se envolver com a nova comunidade. Havendo este autorreconhecimento coletivo de que os moradores externos são superiores de alguma forma, era sempre evidenciado que não havia qualquer interesse em manter contato, amizade e, muito menos, frequentar os conjuntos habitacionais.

Também como uma forma de autoafirmar a identidade superior, como trazem Elias e Scotson (1965), a utilização de termos pejorativos para se referir aos outsiders foi mais um ponto de convergência entre a teoria e a empiria. No presente estudo, os tidos como estabelecidos se utilizam dos termos “Carandiru”, “Cidade Alta” e “casinhas” para se referir aos Residenciais Ingá I e II, sendo o primeiro termo uma alusão a uma antiga casa de detenção localizada em São Paulo, o segundo refere-se a um complexo de favelas localizado na cidade do Rio de Janeiro, enquanto o último utilizado no diminutivo busca menosprezar as moradias dos conjuntos habitacionais. Como esperado, são termos entendidos como negativos dentro do contexto das comunidades e que retratam desdém, ainda que representem outras coisas fora desta situação.



As diferenciações acontecem também entre as crianças e os jovens. Mesmo nestas idades, os que residem nos conjuntos habitacionais são considerados como inferiores e maus exemplos ao restante. Porém é interessante ressaltar que, na pré-escola, não foi apontada qualquer diferença entre os comportamentos, as crianças agem da mesma forma segundo as entrevistas. Com isso, uma possível justificativa para o desenvolvimento deste mau comportamento seria, como afirmam Elias e Scotson (1965), a percepção da rejeição e diferenciação, que só acontece quando o indivíduo ganha mais conhecimento e percepção das relações sociais que o cercam. Como forma de se rebelar, então, ao serem rejeitados e censurados, as crianças e os jovens demonstram mau comportamento como uma resposta ao menosprezo.

Já no que diz respeito às diferenças entre médias dos alunos, além da possível justificativa apresentada sobre as mudanças constantes dos estudantes de escola, o que possivelmente atrapalharia o desenvolvimento acadêmico, outra possível causa pode estar ligada a esta separação social. Como os autores discutem, na maioria dos casos as razões para estas distinções se aplicam às diversidades étnicas, econômicas ou religiosas, mas nenhuma das explicações funciona para as comunidades. No residencial urbano estudado, assim como Winston Parva, é possível que a dominação e sensação de inferioridade vivenciada pelos outsiders impacte sua autoestima e resulte em mau desempenho escolar.

De acordo com os planejadores, a imagem de insegurança que a construção dos conjuntos habitacionais trouxeram não passa de preconceito por parte dos antigos residentes. Elias e Scotson (1965) corroboram este pensamento ao afirmarem que estigmatização dos outsiders se origina em uma fantasia coletiva do grupo de estabelecidos, que tem por objetivo justificar a aversão pelo novo grupo. Desta forma, simbologias não fundamentadas são criadas para alimentar os estigmas.

É provável que esta resistência em se perceber como parte da nova comunidade enxergada externamente e constantemente apontada nas entrevistas tenha sua origem nestes estigmas que minam a autoimagem dos moradores dos empreendimentos do MCMV. Com isto, barreiras para isolamento são construídas e pode ser este o motivo da baixa adesão a programas do CRAS e participação na vida escolar dos filhos.

Alguns outros estigmas recebidos no caso dos Residenciais Ingá I e II seriam sobre promiscuidade, vulgaridade, confusões violência, brigas, comportamentos exagerados, tumulto, gritaria. Até mesmo a família ser composta por muitos membros pode ser um motivo de preconceito, que apontaria uma estrutura familiar fora do padrão.

Todos estes apontamentos trazem à tona que há uma grande dificuldade em se lidar com o novo, independente da forma que ele seja, produzindo estigmas.

As alterações demográficas que modificam a demanda e a qualidade dos serviços prestados, culpabilizando os novos moradores, fazem questionar por que a revolta dos antigos residentes é com os beneficiários do programa MCMV e não com os gestores públicos pelo mau planejamento? Por que os moradores antigos não percebem os novos igualmente como cidadãos com direito ao atendimento nos equipamentos públicos? Por que há tanto preconceito com os que residem nos conjuntos habitacionais se o local teve sua origem por meio de conjuntos habitacionais?

Estas reflexões apontam que existem aspectos físicos das políticas públicas com um profundo impacto na construção sociológica do espaço. De fato, como apontou o corpo técnico responsável pelo planejamento do programa em Volta Redonda, existe uma alta complexidade muitas vezes negligenciada pela administração pública.

Isto não significa que a imprevisibilidade de certos aspectos devam ser ignorados, mas indicam, na verdade, que as políticas públicas devem ser pensadas de maneira multidimensional.

O trabalho buscou reconhecer o ciclo do programa Minha Casa, Minha Vida, mas direcionou maior fôlego na etapa de avaliação, com ênfase para as externalidades produzidas. Foi possível levantar um indicativo que corroborasse com o fato de que esta etapa pode ser a que envolve maior desafio pela complexidade, uma vez que sua apreciação jamais se dará em um ambiente estático, mas sim na sociedade, junto à população.

O que se observou com o caso estudado é que o próprio programa, ao não exigir que o Plano Local de Habitação de Interesse Social fosse elaborado anteriormente à liberação dos recursos, abria margem para o mau planejamento. Como pesquisado, as políticas públicas representam interesse de diferentes atores. É possível que o interesse político em lançar um programa tão grande para construção de moradias e que representasse forte apelo junto aos eleitores tenha sido um fator que impactou o rápido planejamento. Algumas vezes há mais interesse em executar obras do que fazê-las da melhor maneira.

Avaliando o programa de forma generalizada, não se pode ignorar que ele possibilitou a mudança de vida para milhões de brasileiros. Ainda assim, mais uma vez deve-se refletir acerca do formato de condomínio, bem como a construção de grandes conjuntos habitacionais monofuncionais nas periferias. A viabilidade de conjuntos que promovam grandes adensamentos pode existir do ponto de vista econômico, mas parecem ser inviáveis

urbanística e socialmente. Isso demonstra que uma política habitacional efetiva teria que congrega mais elementos do que a simples entrega de unidades habitacionais.

A moradia digna vai além de paredes pintadas e piso no chão. Ela passa pelas relações sociais que são construídas, pela sensação de pertencimento que transforma alvenaria em lar e pelo acesso adequado aos serviços públicos que deveria ser garantidos a todos os cidadãos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa “Minha Casa, Minha Vida” representa um importante marco na história das políticas públicas habitacionais, bem como na vida de milhões de brasileiros beneficiados com novas moradias. Apesar disso, alguns aspectos do programa ainda devem ser debatidos para fim de aprimoramento da proposta.

O presente trabalho teve por objetivo compreender como se apresentam as externalidades do programa Minha Casa Minha Vida em um residencial urbano no município de Volta Redonda. Desta forma, buscou-se dividi-las de acordo com a natureza proposta por Figueiredo e Figueiredo (1986), explorando as perspectivas dos planejadores, provedores de serviços públicos e antigos residentes do local.

No que concerne ao MCMV, o programa se fundamentou como um instrumento das políticas públicas habitacionais para o provimento de moradia para aqueles que, provavelmente, não poderiam adquirir este bem de outras formas. Além disso, o programa, que fazia parte do PAC, serviu como um dos pilares para o enfrentamento da crise mundial de 2008.

Foi com o residencial urbano analisado que o programa teve seu início na cidade de Volta Redonda, tendo sido levantado durante a pesquisa que houve certa urgência por parte do poder público em entregar os conjuntos habitacionais. Seguiu-se a lógica de grandes conjuntos monofuncionais, com a entrega de 464 unidades habitacionais no local, divididos em dois conjuntos.

Pode-se considerar que muitas externalidades foram encontradas, tendo sua origem atribuída principalmente às alterações demográficas e aos aspectos da convivência em sociedade enfrentados pelos antigos e novos residentes do local.

Como resposta para a questão problema que norteou o trabalho, observou-se que cada ator tem uma perspectiva. Para os planejadores, as externalidades do programa envolvem questões de alta complexidade e imprevisibilidade, além de serem movidas especialmente por preconceito. Ainda assim, admite-se que um planejamento multidimensional do programa favoreceria a articulação dos serviços públicos para suprir às novas demandas resultantes do programa de forma mais satisfatória. Porém, estes atores acreditam que, ao longo do tempo, pode haver minimização dos conflitos entre antigos e novos moradores, bem como dos serviços públicos às novas condições da localidade.

Já os provedores de serviços públicos consideram que foram produzidas externalidades quanto à demanda, mas não com relação à qualidade dos serviços públicos

ofertados. Para eles, houve uma diferença perceptível em relação ao aumento de serviço, mas foi relatado da parte de todos os prestadores de serviços entrevistados que há um grande esforço para manutenção da qualidade do que oferecido à população. Alguns salientaram que há certas diferenças entre os comportamentos dos novos moradores em relação à antiga comunidade.

Os antigos moradores do residencial urbano apontaram que houve modificações na disponibilidade dos serviços públicos com demanda mais que proporcional à oferta, conseqüentemente na qualidade dos mesmos, além de destacarem muitos aspectos negativos sobre os comportamentos diferentes dos novos moradores. Foi apontado recorrentemente que a culpa pelas alterações negativas que a comunidade sofreu são de responsabilidade dos moradores dos conjuntos habitacionais.

A presente dissertação analisou os impactos das políticas públicas nas lógicas material e simbólica a partir das quais as comunidades se organizam. Chamou a atenção a perspectiva de que há enfoques intangíveis que o planejamento muitas vezes não consegue prever. As relações humanas são traçadas de maneira complexa. Um desdobramento deste fato foi a observação de referências teóricas encontradas na obra de Elias e Scotson (1965) que trata de relações de dominação entre aqueles que os autores denominam “estabelecidos” e “outsiders”.

A teoria de estabelecidos e outsiders que baseia-se em relações de poder pôde ser aplicada à realidade encontrada no residencial urbano investigado. Enquanto um grupo se autopercebeu como superior e exemplo de boa sociedade, por ser mais antigo e coeso, outro foi rotulado com aspectos negativos pelo fato deste ter chegado depois e não pertencer àquele lugar.

Esta relação de poder cria estigmas que dificultam a convivência em grupo e minam a confiança dos outsiders. Desta forma, outros problemas tendem a se desencadear. No caso do residencial urbano estudado, a principal consequência é a culpabilização dos moradores dos conjuntos habitacionais pelos serviços públicos ruins e aumento da violência. O instigante sobre estas supostas diferenças entre os moradores é que elas não podem ser relacionadas a distinções étnicas, sociais, religiosas, econômicas ou ocupacionais, sendo concretas apenas no que diz respeito ao tempo de residência no local.

Apesar de não ser possível determinar com exatidão as causas de cada externalidade, dada a complexidade que as questões envolvem, é provável que tenha havido um olhar unidimensional do setor público no planejamento do programa, com foco na entrega de unidades habitacionais, mas não na efetividade do programa, gerando as alterações na

disponibilidade dos serviços públicos, bem como em sua qualidade. Admite-se também a possibilidade das relações sociais que dificultam o processo de integração dos novos moradores à antiga comunidade serem uma causa para as diferenças comportamentais percebidas.

Mais uma vez, é importante ressaltar que a realização das políticas públicas deve ser um processo de reflexão permanente, buscando levantar com o máximo de profundidade os impactos das políticas públicas para o aprimoramento das interferências públicas na sociedade durante todo o seu ciclo. O adensamento populacional deveria motivar a revisão do aparato de serviços públicos disponível no território, sendo pensado com a ampliação da capacidade de provisão e da qualidade dos serviços de acordo com as novas demandas que possam surgir.

Ainda que existam aspectos de difícil previsibilidade, o planejamento é indispensável, devendo-se ter atenção a diferentes perspectivas, contribuindo para a diminuição das incertezas.

Como limitação, pode-se ressaltar o acesso a documentos sobre o planejamento do programa na cidade, pois estes não puderam ser encontrados em nenhuma das secretarias investigadas e ninguém soube informar onde seria possível acessá-los, além da impossibilidade de realização de algumas entrevistas que poderiam contribuir para o aprofundamento do trabalho, mas não algumas pessoas não se disponibilizaram para participar da pesquisa. Também não foi possível acessar dados e indicadores para comparar os aspectos levantados na fala com os encontrados em fontes oficiais. Cabe ainda pontuar que houve certa dificuldade no levantamento bibliográfico sobre a temática das externalidades de políticas públicas, assim como para as políticas públicas habitacionais, pois aparentemente não existe muito conteúdo sobre o assunto.

Aponta-se como sugestão para trabalhos futuros a investigação na perspectiva dos beneficiários do programa, bem como o aprofundamento das externalidades investigadas com indicadores que permitam a mensuração das alterações para realização de novas inferências. A reprodução da pesquisa em outras localidades permitiria conclusões mais abrangentes pelo método indutivo e, conseqüentemente, auxiliaria nas reflexões e soluções para os problemas encontrados, aprimorando o processo de planejamento de políticas públicas. Também seria interessante a realização de estudos que acompanhassem a concepção de uma política pública habitacional para esclarecimentos sobre sua formulação, além de estudos longitudinais que captassem em médio e longo prazos novas concentrações residenciais e o desdobramento das

externalidades neste tempo. De maneira geral, as externalidades de políticas públicas ainda são uma temática pouco explorada com grandes possibilidades para investigação.

Para além dos propósitos deste trabalho, algumas pontuações sobre a formulação de um programa vinculado a uma política pública habitacional que objetiva a entrega de moradias serão elaboradas. A primeira questão seria sobre o formato das moradias. Deve-se estar atento ao tipo de beneficiário que o programa pretende atender. Com isso, poderiam ser realizados mais de um modelo de habitação de acordo com a densidade domiciliar da família que será beneficiada.

Outra recomendação seria evitar a construção de grandes conjuntos habitacionais como o do caso estudado, optando por casas sempre que possível. Caso seja inviável a construção de casas, a sugestão é que se opte por prédios e não por conjuntos habitacionais, diminuindo assim a área comum que é de responsabilidade dos moradores e, conseqüentemente, os conflitos sobre a utilização das mesmas. Prédios que não componham um condomínio fechado poderão diminuir a segregação espacial e facilitar a integração com a comunidade mais antiga do local. A disposição dos prédios pode ser distribuída ao longo do residencial urbano.

A integração dos residentes originais do local, um dos atores impactados com um programa de grande porte, poderá ser realizada com acesso à associação de moradores, legitimando o programa no local. Assim também a população poderá esclarecer ao poder público quais as demandas já existentes e os principais pontos a serem trabalhados para melhor adequação de todos, diminuindo as externalidades produzidas. É importante que haja um canal de acesso para diálogo e acompanhamento contínuo do poder público.

Além do aspecto da moradia, a entrega e ocupação das unidades habitacionais também é um ponto que merece reflexão. É possível que uma ocupação gradual facilite a acomodação dos equipamentos públicos às novas demandas, bem como a aceitação dos antigos residentes, diminuindo a criação de grupos e estigmas.

Um dos pontos observados nos conjuntos foi a falta de manutenção do centro de convivência, grama e brinquedos. Por isso, pensou-se que as opções de lazer devem ser construídas em paralelo com as residências, mas como parte da paisagem urbana local, integradas ao bairro e disponíveis a qualquer um, não somente aos moradores beneficiados pelo programa. Desta forma, as construções poderiam ser pontos de integração e aproximação com a antiga comunidade, possibilitando que os novos moradores fossem percebidos como fontes de benesses públicas.

Outro ponto é tentar manter os beneficiários o mais perto possível do seu local de origem, buscando manter proximidade na alocação de famílias que residiam próximas, diminuindo assim os conflitos de convivência e a sensação de pertencimento entre os novos moradores.

É interessante também a ampliação dos serviços prestados no CRAS, sendo ofertado um serviço de convivência que busque aproximar os novos e antigos residentes, além de trazer perspectivas e esclarecimentos acerca do programa. Também poderia haver a participação de funcionários dos equipamentos públicos locais, diminuindo a distância entre usuários e servidores. É importante que a política seja elaborada pensando uma dimensão educativa, integrando toda a comunidade à nova realidade.

Por fim, deve-se promover os ajustes necessários nos serviços públicos disponíveis ao local para que não haja sobrecarga ou alteração abrupta de demanda e manutenção da qualidade. Este acompanhamento deve ser contínuo por parte do poder público.

Uma forma de viabilizar uma política deste tipo seria por meio de um conselho municipal de habitação. Desta forma, seria possível a proposição de uma política pública multidimensional, advogando para que ações complementares à cessão de moradias entrem na agenda pública.

Estas medidas foram pensadas para tornar uma proposta de criação de moradias dignas que minimizem a criação de externalidades, diminuindo os conflitos locais. Outros impactos não previstos podem surgir, mas o acompanhamento e ajuste contínuo do programa pelo poder público auxilia na prevenção de efeitos indesejados.



## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Número especial.

ASSIS, R. O. Usina e cidade: harmonia, conflitos e representações do/no espaço urbano em Volta Redonda, RJ. Universidade Federal de Viçosa. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Viçosa, 2013.

AZEVEDO, S. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**, Coleção Habitare/FINEP. Porto Alegre: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, 2007, p. 13- 41.

BARBOSA, I. S. **O Estado e a produção habitacional pública**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2008, pp. 29-48; 140-143.

BONDUKI, N. G. Origens da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, v 29, n 127, 1994, p. 711-732.

BONDUKI, N. G. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, 1, São Paulo, 2008, p. 71-104.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Folheto Institucional** - Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, DF: MCid, S/D. 24p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS Simplificado. DF: MCid, 2011. Disponível em < <https://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/progrmas-e-aco-es-snh/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-aco-es/1296-plano-local-de-habitacao-de-interesse-social-plhis> > . Acesso em 28 jul 2017.

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. **Planejamento e Território**: ensaios sobre a desigualdade. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, p-105-122.

CARVALHO, A. W. B; STEPHAN, I, I, C. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. **Cad. Metrop**, São Paulo, v. 18, n. 35, abr 2016, pp. 283-307.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. pp. 295-316.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

COSTA, A. B. Conceito de Pobreza. **Estudos de Economia**, v 1, n 3, Abr.-Jun. 1984

COHAB. Companhia de Habitação de Volta Redonda. Brasil, 2017. Disponível em: < <http://www.voltaredonda.rj.gov.br/cohab/> > Acesso em: 20 dez de 2017.

D'AMICO, F. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: COSTA, Juliana Camargos et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011. p. 33-54.

DIAS, E. C. Minha Casa, minha vida, minha política pública. **Conjuntura da Construção**, Ano VII, n. 2, Junho. 2009.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**. n. 24. Curitiba: Editora UFPR, 2004, p. 213-225.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, 2002, p. 139-154.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 45, maio/jun. 2011, p. 813-836.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FIGUEIREDO, M, F.; FIGUEIREDO, A.M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.

FLEXOR, G.; LEITE, S.P. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: Encontro Nacional De Economia Política, 12., 2007, São Paulo, 2007. Anais... São Paulo: SEP, 2007.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2004, pp. 76-86.

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

FUJIWARA T. 2004. A Privatização Beneficia os Pobres? Os Efeitos da Desestatização do Saneamento Básico na Mortalidade Infantil. **Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia**, Natal, 6-9 Dezembro. ANPEC, Rio de Janeiro.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOOGLE MAPS. 2017. Disponível em: < <https://www.google.com.br/maps/place/Santa+Cruz,+Volta+Redonda+-+RJ/@-22.4646706,-44.0966449,16z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x9ebd64db7e3c59:0x3f17ed51d19ab15c!8m2!3d-22.46496!4d-44.0936543> >. Acesso em: 29 jun 2017.

HAGUETTE, T. M .F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 12 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

HIRATA, F. ‘Minha casa, minha vida’: política habitacional e de geração de emprego ou profundamento da segregação urbana? **Revista Aurora**, n. 4, Unesp, 2009.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

IBGE. Brasil. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Cidades**. Brasília, DF: IBGE, 2016. Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>> Acesso em: 27 jul 2017.

IPEA. Brasil. **Nota técnica**: estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nº1, Brasília, 2013.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.15, n. 1 (26), p. 79-112, jan/jun. 2006.

LORENZETTI, M. S. B. A Questão Habitacional no Brasil. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**, Julho/2001, 26 p.

LUCENA, W. G. ; MAIA, D. S. Habitação E Expansão Urbana: Análise Do Programa Minha Casa Minha Vida Nas Cidades De Campina Grande, PB e Caruaru, PE. Anais do Encontro Nacional de Geógrafos, São Luís, 2016.

MARGUTI, B. O. Conjuntos habitacionais: Estruturação socioespacial e acesso à cidade município de Santo André. In: CARDOSO, A. L. (Org). **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 227-254.

MARICATO, E. O Ministério Das Cidades E A Política Nacional De Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais Acompanhamento e Análise**, Brasília, IPEA, 12, 2006, p. 211-220.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrôpole** (PUCSP), v. 21, p. 33-52, 2009.

MAROTTI, J. et al. Amostragem em pesquisa clínica: tamanho da amostra. **Revista de Odontologia da Universidade Cidade de São Paulo**. 2008 n. 2, v.20, 2008. pp. 186-194

MARTA, J. M. C. Externalidades: uma resenha. **Revista de Estudos Sociais**. v. 1, n. 2. 1999. pp. 17-26.

MCMV, **Programa Minha Casa, Minha Vida – sítio eletrônico oficial**. Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/>> Acesso em 02 jan de 2017.

MELO, M. A. B. C. Política de Habitação ou Populismo: O caso da Fundação da Casa Popular 1946-1964. **Revista de Arquitetura e Urbanismo**, v. 3, 1990, p.39-62.

MELO, M. A. B. C. Políticas Públicas e Habitação Popular: Continuidade e Ruptura, 1979-1988. UFPE: Recife, 1989, p. 39-61.

MIGUEL, L. A. P. ; POPADIUK, S. Integrando metodologias na análise de dados sob o paradigma interacionista simbólico: um caso prático. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 12, n. 2, p. 357- 373, 2014 .

MONTEIRO, G. T. M. A avaliação dos impactos sociais dos programas de governo. Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Oct. 2002.

MORAES, A. Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAIS, M. P. Breve Diagnóstico sobre o Quadro Atual da Habitação no Brasil. **Políticas Sociais Acompanhamento e Análise**, nº4 , IPEA: Brasília, 2002, p. 109-118.

PAC, Programa de Aceleração do Crescimento – sítio eletrônico. Ministério do Planejamento. Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>> Acesso em 20 de jan de 2017.

PEQUENO, R.; ROSA, S. V. O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. **Cad. Metrop.** São Paulo, v. 18, n. 35, abr 2016, p. 191-215.

PINILLA, J. P. Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual. **Revista de la Universidad Bolivariana**, v.11, n. 32, 2012, p. 119-140

PORTAL UOL. Nas famílias mais ricas, taxa de fecundidade no país chega a menos de um filho por mulher. Uol Notícias Ciência e Saúde. São Paulo, 2012. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2012/10/17/em-domicilios-com-alto-rendimento-taxa-de-fecundidade-no-pais-chega-a-menos-de-um-filho-por-mulher.htm?cmpid=copiaecola>> Acesso em: 22 de fev de 2018.

PORTAL VR. Prefeitura Municipal de Volta Redonda – sítio eletrônico. Brasil, 2017. Disponível em < [www.portalvr.com](http://www.portalvr.com)> Acesso em 20 de dez de 2017.

RAMOS, M. P. ; SABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 46(5). p. 1271-294, set./2012

ROCHA, C. L. A. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social. Revista Interesse Público. Ano 1., n. 4, out./dez. 1999. São Paulo: Notadez.

ROLNIK, R. ; NAKANO, A. K. . Direito à moradia ou salvação do setor? **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A3 - A3, 14 mar. 2009.

ROLNIK, R. Moradia adequada é um direito! **Blog da Raquel Rolnik**. 19 out 2009. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/19/moradia-adequada-e-um-direito/>> Acesso em: 26 jul 2017.

RUA, M G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p.

RUA, M. G. ; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas** (Unidades de I a XIV). IGEPP, [s.d.]

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política.

RUFINO, M. B. C. et al. A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário?. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z. RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha Casa... e a cidade?**. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015, p. 103-130.

SANTOS, C. H. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para discussão, n. 654).

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 01 p. 21-42.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2a edição. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, J. A. S. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, abr /jun. 1998, p. 89-94.

SNH, Secretaria Nacional de Habitação. **Novas Regras do Programa Minha Casa, Minha Vida** (Cartilha). Ministério das Cidades: Brasília, 2017, 12p.

SOUZA, C. “Estado da arte da pesquisa em políticas públicas”. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007

SOUZA, C. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. Salvador, 2002. In: **A função Administração Pública na Bahia**, Salvador, 2002.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e transformação da realidade. **Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia**. 2002.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa Em Administração**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VERGARA, S. C.; CALDAS, M. P.. Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. **Rev. adm. empres.**, São Paulo , v. 45, n. 4, p. 66-72, 2005 .

WILSON, W. O Estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 2005, p. 349-366.

## APÊNDICE A – Roteiro de entrevista: Planejadores

- 1) Quem participou e como foi o processo de decisão do ciclo da política do Minha Casa, Minha Vida em Volta Redonda?
- 2) Como foi o acompanhamento das obras por parte do poder público?
  - 3) Como foi decidido quem ocuparia os apartamentos dos Residenciais Ingá I e II?
- 4) Quais aspectos foram pensados sobre as alterações que a implementação dos conjuntos habitacionais poderia ocasionar?
- 5) Como avaliam a implementação destes conjuntos habitacionais do Minha Casa, Minha Vida em Volta Redonda?
- 6) O que foi previsto como externalidade que a implementação dos Residenciais Ingá I e II traria para o local?
- 7) Que alterações foram feitas para receber os novos moradores e suprir suas demandas?
- 8) Que externalidades não foram previstas pelo poder público?
- 9) Como o poder público procurou sanar as externalidades que surgiram?
- 10) Como o poder público preparou os provedores de serviços públicos sobre as possíveis externalidades (escolas, CRAS e UBSF)?
- 11) O poder público percebia o aparato de serviços públicos como suficiente para atender à nova população?
- 12) Foram levantados pontos positivos ou negativos por parte dos prestadores de serviços públicos que tinham como fundamento a implementação dos Residenciais?
- 13) Houve alguma comunicação com a população do entorno para saber sua opinião ou conscientizar das possíveis alterações que os novos moradores trariam?
- 14) Da forma que o processo ocorreu, o que poderia ter sido diferente?
- 15) Considerando que o Residencial Ingá I foi o primeiro conjunto habitacional do MCMV a ser implementado em Volta Redonda, como a experiência ajudou a melhorar a implementação dos outros conjuntos habitacionais?
- 16) Que modificações podem ser apontadas pelo poder público com relação aos números de equipamentos e serviços públicos?
- 17) Que modificações podem ser apontadas pelo poder público com relação à qualidade da prestação dos serviços públicos?
- 18) Que modificações podem ser apontadas pelo poder público com relação à convivência entre moradores novos e antigos?

- 19) Uma reclamação apontada por estudos sobre a implementação de conjuntos habitacionais é sobre o aumento da violência. As ocorrências de violência aumentaram na localidade após os conjuntos habitacionais?
- 20) Houve aumento de pessoal para prestação de serviços públicos após a implementação dos conjuntos habitacionais?
- 21) Foram promovidas modificações no espaço físico e nos recursos das instituições prestadoras de serviços públicos após a implementação dos conjuntos habitacionais? Por quê?

**APÊNDICE B – Roteiro de entrevista: Provedores de serviços públicos (Escola, CRAS, UBSF)**

- 1) Os funcionários que prestavam serviços antes permaneceram os mesmos após a implementação do MCMV?
- 2) Houve aumento dos funcionários, dos recursos e do espaço da instituição prestadora de serviço público?
- 3) A instituição prestadora de serviço público foi comunicada e preparada para as possíveis alterações que a implementação dos conjuntos habitacionais trariam?
- 4) A instituição prestadora de serviço público estava preparada para atender aos novos e antigos moradores quando houve a implementação dos conjuntos habitacionais?
- 5) Quanto modificou a demanda por serviços públicos para a instituição (número de vagas na escola/ consultas e exames na UBSF/ visitas às famílias e oferta de cursos)?
- 6) A alteração da demanda trouxe alteração na qualidade do serviço?
- 7) Caso tenha havido alteração na qualidade do serviço, é percebido que a comunidade antiga culpabiliza os novos moradores?
- 8) Os novos moradores reclamam dos serviços prestados comparando com o local de origem?
- 9) Há diferenças significantes entre o desempenho dos alunos do MCMV e os outros?  
(Escola)
- 10) Há diferença entre os comportamentos das crianças que moram no MCMV e os outros?
- 11) Há diferença entre a forma como as famílias se comportam e se identificam como pertencentes ao meio?
- 12) Parece haver diferença entre o tratamento que as crianças e jovens dão aos moradores dos conjuntos habitacionais?



**APÊNDICE C – Roteiro de entrevista: Antigos moradores**

- 1) Como era o bairro antes da implementação do MCMV?
- 2) Como é agora?
- 3) Você acha que existe diferença entre os moradores dos conjuntos habitacionais e o restante do bairro sobre o comportamento?
- 4) Você acha que existe diferença entre os moradores dos conjuntos habitacionais e o restante do bairro quanto à participação na vida coletiva?
- 5) Como é a sua relação com os moradores dos conjuntos habitacionais? Você tem amigos que moram lá? Frequenta o ambiente?
- 6) Existe diferença entre as crianças e jovens dos conjuntos habitacionais?
- 7) Você participa das atividades junto com os moradores do MCMV?
- 8) Caso tenha filhos, suas crianças têm amizade com crianças de lá? Já foram à casa de amigos do conjunto habitacional? Frequentam os mesmos locais?
- 9) Houve alguma comunicação com a população do entorno para saber a opinião ou conscientizar das possíveis alterações que os novos moradores trariam?
- 10) Houve modificação na disponibilidade de serviços públicos?
- 11) Houve modificação na qualidade de serviços públicos?
- 12) Você sente que o ambiente é mais seguro ou inseguro atualmente por conta dos conjuntos habitacionais?
- 13) Você acredita que a construção dos conjuntos habitacionais valorizou o desvalorizou seu imóvel?
- 14) Você realizou modificações na sua residência desde a construção dos conjuntos habitacionais?