

# O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DO BRASIL\*

FRANCISCO PEREIRA NETO

Universidade Federal de Pelotas

francisco.fpneto@gmail.com

CLÁUDIA TIRELLI

Universidade de Santa Cruz do Sul

ctirelli@unisc.br

TUIZE SILVA ROVERE

Universidade Federal de Pelotas

tuize.rovere@gmail.com

## RESUMO

O artigo discute a ausência dos usuários no processo de planejamento e implementação das políticas habitacionais no Brasil. Através de uma revisão bibliográfica e de uma investigação etnográfica em um conjunto residencial do Programa Minha Casa Minha Vida e em setores da administração pública do município de Pelotas/RS, pôde-se perceber a permanência do modelo *top down* de elaboração e execução das políticas habitacionais no país, caracterizado pela sobrevalorização do saber técnico e a desconsideração dos conhecimentos e experiências cotidianas dos moradores da periferia ao fazer-cidade. Por meio de um diálogo com os estudos amparados na sociologia relacional, na teoria das (i) mobilidades e no debate sobre a implementação de políticas públicas, propõe-se uma mudança epistemológica que possibilite incluir, do ponto de vista teórico e metodológico, as experiências cotidianas dos moradores na construção das políticas habitacionais e do direito à cidade.

**PALAVRAS CHAVE:** Política habitacional; Programa Minha Casa Minha Vida; Participação dos usuários.

\*Texto resultado de projeto contemplado pela chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/21 – Faixa A – Grupos Emergentes, sob o título “Disputas e resistências: a cidade (re)construída entre a norma instituída pela política habitacional e os modos de existência dos habitantes das periferias”.



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

## **THE CHALLENGE OF USER PARTICIPATION IN BRAZIL'S HOUSING POLICIES: A METHODOLOGICAL PROPOSAL.**

### **ABSTRACT**

The article discusses the absence of users in the planning and implementation process of housing policies in Brazil. Through a bibliographical review and an ethnographic investigation in a residential complex of the Minha Casa Minha Vida Program and in public administration sectors in the city of Pelotas/RS, it was possible to perceive the permanence of the top-down model of elaboration and execution of housing policies in the country, characterized by the overvaluation of technical knowledge and the disregard of the knowledge and daily experiences of residents of the outskirts of the city. Through a dialogue with studies based on relational sociology, the theory of (im)mobilities and the debate on the implementation of public policies, an epistemological change is proposed that makes it possible to include, from a theoretical and methodological point of view, the daily experiences of residents in the construction of housing policies and the right to the city.

**KEYWORDS:** Housing policy; Minha Casa Minha Vida Program; User participation.

## **EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN DEL USUARIO EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE BRASIL: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA.**

### **RESUMEN**

El artículo analiza la ausencia de los usuarios en el proceso de planificación e implementación de políticas de vivienda en Brasil. A través de una revisión bibliográfica y una investigación etnográfica en un conjunto residencial del Programa Minha Casa Minha Vida y en sectores de la administración pública de la ciudad de Pelotas/RS, fue posible percibir la permanencia del modelo top-down de elaboración y ejecución de políticas de vivienda en el país, caracterizado por la sobrevaloración de los conocimientos técnicos y el desprecio de los saberes y experiencias cotidianas de los residentes de la periferia de la ciudad. A través de un diálogo con estudios basados en la sociología relacional, la teoría de las (in)movilidades y el debate sobre la implementación de políticas públicas, se propone un cambio epistemológico que permita incluir, desde un punto de vista teórico y metodológico, las experiencias cotidianas de los residentes en la construcción de políticas de vivienda y el derecho a la ciudad.

**PALABRAS CLAVE:** Política de vivienda, Programa Minha Casa Minha Vida, Participación de los usuarios.

## 1 | INTRODUÇÃO

Na última década, muitos analistas de políticas públicas e urbanistas se dedicaram a estudar os efeitos das políticas habitacionais implementadas no Brasil contemporâneo, sobretudo dos resultados alcançados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado em 2009 durante o segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da República (2007-2010). No âmbito desse programa foram previstas ações específicas para responder ao problema da falta de moradia vivenciado pela população de baixa renda (com renda familiar de até 3 salários-mínimos), considerada a Faixa 1 do programa. Na formulação do PMCMV, o déficit de moradia desse segmento populacional seria atendido por meio da construção de conjuntos habitacionais, com preços subsidiados pelo Governo, envolvendo uma articulação entre empresas privadas do setor da construção civil e a Caixa Econômica Federal, com a contrapartida de municípios no que se refere à provisão da infraestrutura urbana necessária à sua implementação e ao trabalho social de seleção e preparação dos futuros moradores.

Os números produzidos pelos documentos do PMCMV indicam que seus resultados foram robustos ao propiciar o acesso à moradia para a população de baixa renda, perfazendo um total de 1,5 milhões de unidades habitacionais desde 2009 até 2020 (Brasil, 2020).<sup>1</sup> No entanto, vários estudos de avaliação desta política evidenciam que os seus efeitos não

foram homogêneos e nem somente positivos, indicando a necessidade de rever vários de seus pressupostos, especialmente com a continuidade ao Programa pelo governo eleito para o quadriênio 2023-2026.

Os estudos já realizados apresentam vários pontos em comum, dentre os quais se destacam: i) os limites da política de enfrentamento ao déficit habitacional através da edificação de unidades novas de moradia nas periferias urbanas; ii) a padronização do modelo arquitetônico das edificações, nem sempre condizente com as necessidades específicas dos territórios; iii) a invasão, comercialização e/ou abandono das moradias; iv) o recrudescimento da violência pela transferência de grupos ligados ao tráfico de drogas para o interior dos conjuntos habitacionais; v) a falta de espaços de convivência comunitária; vi) as dificuldades de acesso aos serviços públicos e de infraestrutura urbana; vii) a ausência de um trabalho social continuado junto aos moradores; e viii) o acesso restrito ao mercado de trabalho e a possibilidades de mobilidade social ascendente (Bonuki, 2009; 2018; Maricato, 2009; Amore *et al.*, 2015; Rolnik, 2015).

O que chama atenção nas análises realizadas é que grande parte das avaliações do PMCMV aponta para os seus efeitos colaterais, mas ainda preserva uma perspectiva predominantemente *top down*, ou seja, baseada na necessidade de revisão e qualificação do seu planejamento pelo alto. De forma geral, as pesquisas apontam para o hiato existente entre os objetivos propostos na formulação dessas políticas e a sua implementação e

<sup>1</sup> O relatório de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil, 2020) aponta que o déficit habitacional de 6 milhões de moradias não arrefeceu com a implementação do Programa, mas salienta que é provável que o seu não incremento esteja vinculado aos seus resultados.

resultados nos distintos territórios, ou seja, entre a política projetada e a política de fato.

A pergunta que se coloca, a partir dessa constatação, é como estruturar uma política habitacional mais efetiva levando em consideração as experiências cotidianas dos moradores das periferias sobre o que significa a cidade e o fazer-cidade? Em outras palavras, como promover uma articulação mais orgânica entre o planejado e o mundo vivido?

Sem desconsiderar a importância do processo de formulação da política, incluindo aí o seu planejamento, parecemos fundamental trazer para as investigações e proposições, o elemento que parece estar ausente nesse processo: as experiências dos moradores ao vivenciar e construir a cidade a partir do seu cotidiano. Para trazer à baila essa dimensão das experiências do vivido, precisamos escapar das armadilhas que nos fazem afirmar, de antemão, quem é e o que quer esse indivíduo que habita as periferias urbanas e, mais ainda, como essas experiências se colocam frente a figura do “beneficiário” prevista pela política habitacional. Buscando responder a esse desafio, estabelecemos um diálogo com algumas abordagens teóricas e metodológicas que podem contribuir para preencher essa lacuna nos estudos referentes às políticas habitacionais. Dentre essas abordagens, destacam-se os estudos recentes desenvolvidos a partir das contribuições da sociologia relacional, da perspectiva das mobilidades e da implementação de políticas públicas, as quais apontam para a necessidade de se utilizar outras lentes e instrumentos metodológicos para compreender como se estabelece a relação entre a formulação e

implementação das políticas públicas habitacionais e os moradores que habitam e fazem a cidade. Para evidenciar empiricamente os argumentos propostos traremos alguns relatos e informações da pesquisa que desenvolvemos, desde o ano de 2022, junto a conjuntos habitacionais construídos através da Faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios de Santa Cruz do Sul e Pelotas, no Estado do Rio Grande do Sul - Brasil.

O artigo encontra-se estruturado em três seções, excetuando-se esta introdução e as considerações finais. A primeira seção retoma a história da construção do Programa Minha Casa, Minha Vida, com ênfase nas suas ações destinadas à fase de pós-ocupação. A segunda seção discute o problema da participação no processo de elaboração das políticas públicas, apontando para os seus limites e dificuldades no processo de materialização dessas políticas. Esta seção também analisa os resultados empíricos da pesquisa realizada em um conjunto residencial do PMCMV localizado no município de Pelotas/RS. Por fim, na terceira seção, apresenta-se o embrião de uma proposta de análise que possibilite considerar a percepção e os modos de vida dos moradores no processo de formulação das políticas habitacionais.

## **2. | O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: BREVE HISTÓRICO E ANÁLISES PÓS-OCUPAÇÃO**

O Programa Minha Casa Minha Vida surgiu em 2009, durante o segundo Governo Lula, como um pacote de medidas para mitigação do déficit habitacional que, além de suprir a crescente demanda por moradia, despontava como uma medida fundamental para o aquecimento da economia a partir do incentivo ao consumo interno. Segundo Rolnik (2015), o programa foi inicialmente elaborado em conjunto com o setor da construção civil e alcançou seu objetivo inicial de fomentar o crescimento da economia através da geração de emprego e renda. No final de 2008, pós-crise hipotecária americana, o cenário era desfavorável e o Brasil entrava em retração econômica. Inicialmente a meta do PMCMV era de construir 200 mil moradias voltadas para a faixa de 4 a 10 salários mínimos, mas, posteriormente, o Governo Federal ampliou sua meta para cerca de 1 milhão de unidades habitacionais, parte delas totalmente subsidiadas. Em relação a programas habitacionais anteriores, como o Banco Nacional da Habitação (BNH), a grande novidade era justamente o atendimento às classes mais baixas (0 a 3 salários-mínimos), para as quais deveriam ser destinadas 40% da meta de construções e 70% do aporte de recursos, perfazendo aproximadamente 16 milhões de reais (Rufino; Shimbo; Amore, 2015, p. 17). Em sua versão final, o PMCMV contava com as modalidades: MCMV – Entidades, prevendo subsídios que seriam destinados à produção de moradias por associações e cooperativas; Plano Nacional de Habitação (PNH) – Rural, para construção de casas na área rural, destinadas a pequenos agricultores familiares, cooperativas rurais, reassentamentos rurais, etc.; MCMV – sub-50, destinado aos municípios com menos de 50 mil habitantes, além do “carro-chefe” do programa, o MCMV – Empresas, que apresentava condições específicas para variadas faixas de renda, com valores distintos para os subsídios, mecanismos financeiros e valores das unidades habitacionais a serem produzidas (Rolnik, 2015).

Apesar do sucesso em termos econômicos, o programa deixou a desejar no que tange a questão social urbana. Segundo afirma Ermínia Maricato, em editorial da revista Carta Maior (2009)<sup>2</sup>, na medida em que abandonou as discussões que vinham sendo realizadas junto ao Ministério das Cidades sobre a mitigação dos problemas sociais resultantes da questão habitacional, o programa passou a funcionar mais como medida econômica do que como um programa social. O PMCMV teve como “efeito colateral” a geração de novos problemas de localização das classes mais baixas na cidade, perpetuando a segregação urbana e os padrões de ocupação territorial baseados na especulação imobiliária. Essas lacunas do programa em relação à segregação urbana já eram discutidas antes mesmo de sua implementação:

**O perigo de se repetirem os erros reconhecidos do BNH, de produção periférica em locais mal servidos por infraestrutura urbana, já era mencionado, tendo em vista a desarticulação da produção habitacional em relação às matérias urbanísticas, em relação às ações municipais de regulação do uso e ocupação do solo, que estariam apoiadas na efetivação da função social da propriedade, na implementação dos instrumentos do Estatuto**

---

<sup>2</sup> Editorial da revista Carta Maior em maio de 2009 em [http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanço-mas-segregação-urbana-fica\[1\]intocada/4/15160](http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanço-mas-segregação-urbana-fica[1]intocada/4/15160) ou Criado o programa habitacional Minha Casa Minha Vida ([ufba.br](http://ufba.br))

da Cidade, na elaboração dos Planos Diretores em bases diferentes daquelas que os tinham caracterizado durante os anos 1970 e 1980. (Rufino; Shimbo; Amore, 2015, p. 18)

Ainda assim, é indiscutível o efeito contracíclico do PMCMV sobre a indústria da construção civil. Segundo Rolnik (2015), com informações da Revista do Sinduscon (Sindicato da Indústria de Construção), o setor cresceu 47,1% no período de 2003-2013, enquanto o PIB no mesmo período cresceu 45,9%. Foram criados 2,23 milhões de postos de trabalho formais. A partir de 2010, cerca de 1 milhão de unidades financiadas pelo FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) foram lançadas por ano, um número quatro vezes maior do que em 2013; a produção de tintas cresceu 75% e a de vergalhões, 72%, no mesmo período (Rolnik, 2015, p. 306). Além disso, incorporaram-se ao programa diretrizes mínimas para os projetos e construções, estabeleceram-se parâmetros para o trabalho social a ser realizado e definiram-se metas e responsabilidades na implementação dos equipamentos públicos que deveriam acompanhar cada um dos empreendimentos construídos (Rufino; Shimbo; Amore, 2015), entre outras medidas que vieram a qualificar o programa. A partir de 2011, surge o PMCMV II, compromisso assumido pela presidente Dilma para a construção de mais 2 milhões de unidades habitacionais. Nesta fase foram feitas importantes modificações no programa, tais como o aumento dos custos máximos das unidades, a incorporação de exigências de acessibilidade universal para um número mínimo de habitações, aumento da dimensão dos ambientes e elevação do padrão mínimo de acabamentos. Além disso, na fase II a faixa de renda de até 3 salários-mínimos passou a responder por 60% das contratações. Segundo o Ministério do Planejamento, quando foi lançada a terceira fase do programa (PMCMV III), em 2014, o programa já havia contratado 3,5 milhões de unidades e entregue cerca de 1,7 milhão de casas ou apartamentos.

Uma das questões-chave que se apresenta quanto à efetividade do programa no que diz respeito à solução dos problemas sociais aprofundados pela falta de moradia digna, é a desconexão do PMCMV com o trabalho que vinha sendo desenvolvido pelo Ministério das Cidades desde 2003 (Bonduki, 2009, 2018; Amore *et al.*, 2015; Maricato, 2009; Rolnik, 2015). Mesmo com as mudanças ocorridas em 2015, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) buscava implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), nascido do primeiro projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991 e aprovado em 2003, com o intuito de elaboração do Plano Nacional de Habitação através de um processo participativo com diferentes segmentos sociais que compunham o Conselho das Cidades (Amore, 2015). No SNHIS estavam previstos fundos articulados, controlados socialmente por conselhos de participação popular, e a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Estes últimos seriam responsáveis por definir claramente as necessidades habitacionais de cada município e as possíveis estratégias para enfrentá-las, buscando constituir uma conexão mais efetiva com os territórios. Com a desarticulação do PMCMV com o Ministério das Cidades foram abandonadas as possibilidades de interlocução com os atores presentes nos territórios, diminuindo o espaço para a dimensão participativa e deixando de lado a perspectiva desses atores sobre questões relacionadas à mobilidade, zoneamento, tipologia, vitalidade urbana

e conexão com a cidade. Ao invés disso, na etapa de elaboração do programa, foi dada prioridade para a solução da questão habitacional baseada em dados quantitativos sobre o déficit habitacional (Amore, 2015).

No que diz respeito às avaliações pós-ocupação do PMCMV, as pesquisas têm buscado abordar as diferentes escalas, modalidades e fases do programa, trazendo resultados sobre a qualidade dos empreendimentos, seus impactos sociais e urbanísticos, além dos seus efeitos sobre a vida dos indivíduos que se beneficiam das moradias. Porém, essas abordagens, de forma geral, se mantêm na perspectiva universalista (sujeito universal/médio) e verticalizada (*top down*) adotada no planejamento urbano normativo. Entre os aspectos analisados estão: 1) as questões de qualidade construtiva e do processo de planejamento e efetivação das construções; 2) o desenho e projeto dos empreendimentos; 3) a inserção no espaço urbano; 4) a segregação socioespacial e 5) a política habitacional e produção das cidades. As pesquisas têm focado, preponderantemente, na investigação a respeito do cumprimento das metas previstas na formulação do programa (montante de recursos despendidos, número de unidades entregues e de famílias beneficiadas), na análise do papel dos agentes implementadores locais e no levantamento da satisfação dos usuários. Poucas ainda são as pesquisas que empreendem a interlocução com a forma como os moradores vivenciam a cidade, investigando suas práticas cotidianas, seu fazer-cidade (Agier, 2015) e suas formas de apropriação do espaço urbano. Um dos estudos que rompeu com esse padrão de investigação foi o da equipe formada por uma parceria entre o Laboratório de Estudos do Ambiente Urbano Contemporâneo (LEAUC) do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP) e a assessoria técnica Peabiru – Trabalhos Comunitários e Ambientais, que realizou incursões etnográficas para compreender a adesão das camadas populares ao PMCMV. Essa investigação se deu por meio de trajetórias de vida (abordando temas como moradia, trabalho e vida familiar/comunitária) de representantes das 894 famílias que se organizaram em consórcio para assinar contratos com a Caixa Econômica Federal que viabilizaram a compra de terrenos e execução dos projetos e licenciamentos para a construção de um empreendimento do PMCMV – Entidades, na cidade de Tiradentes – MG (Rizek *et al.*, 2015). Esse estudo está presente no livro “*Minha Casa... E a cidade?*” (Amore *et al.*, 2015), no qual foram publicados relatos de estudos que analisaram diferentes aspectos do PMCMV a partir de projetos aprovados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq) e pelo Ministério das Cidades, em edital lançado em 2012. Essas equipes estavam articuladas na Rede Cidade e Moradia, e estudaram a inserção urbana dos conjuntos habitacionais sob diferentes abordagens em seis estados brasileiros.

No livro *Avaliação Pós-ocupação no Programa Minha Casa Minha Vida: uma abordagem metodológica* (Villa; Saramago; Garcia, 2015) foram publicados os resultados de uma pesquisa financiada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que, da mesma forma que a maior parte dos estudos sobre o programa, baseava-se em dados primários e amostra de beneficiários na cidade de Uberlândia – MG. O objetivo da pesquisa era desenvolver uma metodologia de pesquisa aplicável nos demais empreendimentos do gênero. Da mesma forma, o LabCidade (2014) (Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade), coordenado pela professora Raquel Rolnik e ligado à FAU/USP, publicou em 2014 o relatório dos resultados de suas pesquisas intitulado “Ferramentas para avaliação da

inserção urbana dos empreendimentos do MCMV". Neste relatório é descrita a metodologia desenvolvida para analisar os padrões de inserção urbana dos conjuntos do programa, estruturada a partir de três níveis de análise: escala metropolitana/regional, escala municipal e escala do empreendimento, através de mapeamentos realizados com base em dados secundários e indicadores socioespaciais. Apesar da evidente riqueza de dados e análises sobre o programa, em geral, as pesquisas realizadas obedecem a semelhantes formas de abordagem (*top down*) e não dão conta de preencher o hiato existente entre os objetivos e demandas presentes na formulação das políticas públicas habitacionais, de modo a efetivá-las como políticas sociais, e os resultados de sua implementação nos territórios – a política projetada e a política de fato.

### **3. | A ALEGORIA DA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Uma rápida passagem de olhar sobre análises e avaliações sobre políticas públicas no Brasil alertam para o problema da participação da população beneficiada nos processos de concepção e implementação das mesmas, mesmo que a legislação sobre políticas públicas, desde a constituição de 1988, indique a consulta e participação ativa da população beneficiada no processo. No âmbito das políticas habitacionais não é diferente, como ficou demonstrado anteriormente. Esse fato leva ao desafio de tentar descobrir como se dá a falta de influência dos moradores no planejamento e implementação das políticas públicas.

De início, podemos destacar que tal situação é efeito da desigualdade presente no país. Sem dúvida, classificações de classe, gênero e raça contribuem fortemente para dificultar o acesso de grupos inferiorizados socialmente aos benefícios de uma vida digna. Esse problema não é desconhecido no momento da elaboração das políticas públicas, inclusive porque a superação dele é a principal finalidade de muitas delas. Porém, mesmo com o avanço das políticas na diminuição dos efeitos da desigualdade social, é evidente que este continua sendo o principal limitador para o avanço da sociedade brasileira na ampliação dos direitos sociais. Diante deste desafio, nos parece que é fundamental investir na maior participação da população na definição das políticas públicas, garantindo o protagonismo da população de beneficiários em todas as etapas das políticas públicas, desde sua concepção até a sua execução. Essa radicalização de práticas democráticas no contexto de produção de políticas públicas, além de um dever moral, oferece a possibilidade de um maior conhecimento sobre as realidades que as políticas pretendem interferir, potencializando a contribuição dos cidadãos no espectro de atores que estão envolvidos na sua promoção: agentes do Estado, do mercado e da sociedade civil. Porém, se esse é um caminho a ser conquistado na produção e implantação das políticas públicas, o desenvolvimento das mesmas mostra um arrefecimento dos processos de implementação de uma participação cidadã efetiva no desenvolvimento das políticas públicas.

Para entender essas dificuldades, trazemos algumas reflexões sobre o processo de implementação das políticas públicas na área de habitação, desde que elas foram orientadas pelos princípios constitucionais democráticos, com a Constituição de 1988. Como já saudamos, houve um avanço considerável na

capacidade das políticas públicas de alcançar uma parcela maior da população desfavorecida com benefícios. Porém, há entraves importantes e a reflexão sobre os processos de implantação das políticas públicas é urgente.

Para um início de abordagem sobre o tema, trazemos algumas reflexões de Varella (2011) sobre o Plano Diretor Participativo, lançado pelo governo federal em 2004. De imediato o autor faz algumas ponderações sobre o documento e, logo, lança uma pergunta importante:

[...] o Plano Diretor Participativo é uma lei, um ente jurídico, cifrado nos modos da tradição formalista positiva, que constitui a conduta legal e legítima a partir de regras *a priori* que não supõem, em sua formação (gênese) e aplicação, a ‘participação’ dos atores cujos comportamentos regula. No Brasil, a participação popular em processos de planejamento é ‘constitucional’. Significa que teríamos passado diretamente, num intervalo que pode ser contado em meses, desde a ditadura militar, cujo projeto de modernização criou o Ministério do Planejamento e consolidou o prestígio dos técnicos, a uma nova espécie de república participativa? (Varella, 2011, p. 322)

A boa dose de ironia do autor na pergunta que faz ao final da citação é estimulada por uma argumentação bem fundamentada de que os limites da participação popular nos processos de concepção e de aplicação de políticas públicas, no Brasil, está assentada na ênfase da gestão burocrática como a base dos processos. Ela estaria pautada no autoritarismo positivista, no qual o prestígio dos técnicos os leva a serem os fiadores dos “regimes de verdade” que legitimam as ações do Estado brasileiro no campo das políticas públicas. Em se tratando das políticas habitacionais brasileiras a partir dos anos 70, há uma mudança na perspectiva dos urbanistas e arquitetos em relação aos princípios do planejamento calcados no ideário da primeira fase do modernismo, mais focado no saber e competência dos técnicos/pensadores/artistas. Esse movimento, muito influenciado por mudanças ocorridas na Europa e nos EUA, colocava no centro da crítica a questão da “participação”. De acordo com Varella (2011),

[...] são os próprios urbanistas e arquitetos que passam a admitir e defender a presença do público na definição dos meios e fins do planejamento urbano, o modelo hermenêutico do aplicativo que, em oposição à aplicação universal autoritária, envolve o reconhecimento dos atores, circunstâncias e contextos que demandam alterações, adaptações ou, quem sabe, até mesmo o arquivamento dos planos da cidade dos urbanistas, elaborados na presunção de ignorância e incapacidade de público, cliente ou usuário, de definir, ou pelo menos de “participar” da tomada de decisão sobre aquilo que incide diretamente sobre sua vida presente e futura. (Varella, 2011, p. 326)

Essas ideias irão influenciar, de muitas formas, a inserção do conceito de “participação” na formulação dos marcos legais para a regulação das ações próprias ao planejamento urbano e à política habitacional instituídas pela Constituição de 1988, mais do que propriamente a influência de movimentos sociais no processo constituinte. A título de comparação com o processo estadunidense, onde o conceito de participação foi inserido nas políticas públicas a partir de uma

lógica constituída pela conexão entre as posições da *new left* (nova esquerda) e a tradição cultural do liberalismo e do pragmatismo americano, no caso brasileiro a tradição positivista se manteve no ordenamento das políticas públicas, uma tradição constitutiva da lógica da ação estatal e institucional caracterizada pela baixa aderência aos anseios das visões de mundo que referenciam a vida na sociedade brasileira.

O resultado desse processo pode ser percebido no fato que, entre os norte-americanos, a “cultura liberal do indivíduo consumidor tende a representar a ‘participação’ como um direito de mercado, que afeta clientes e usuários como “consumidores”(Varella, 2011, p. 328); já no caso brasileiro, o conceito de “participação” acaba sendo um “anexo”, uma dimensão paralela e secundária na formulação e aplicação dos planos diretores de ordenamento urbano, muito em função da tradição não participativa do positivismo à brasileira. Concluindo a análise do Plano Diretor Participativo, o autor vai dizer que:

[...] o PDP não é um modo prático e receptivo de conjugar a pauta da ação planejada com demandas de participação e inclusão social; mas um meio e instrumento simbólico de uma ocasião paradigmática e ritual, renovada periodicamente, de comemorar os valores da vida planejada e os vínculos tradicionais de lealdade dos súditos para com a unidade da federação. (Varella, 2011, p. 342)

Alguns elementos empíricos de processos de constituição de habitações nas cidades contemporâneas mostram a presença dessa lógica autoritária nos processos de conformação urbana brasileira, mesmo em períodos em que a relação entre a sociedade e o Estado se deu de forma mais democrática. Os limites para o estabelecimento de políticas públicas que incorporem efetivamente a participação da população, tanto na sua concepção como na sua implementação, pode ser vista na pesquisa que Cunha (2019) realizou, entre 2010 e 2014 (portanto, na vigência de diretrizes democráticas para as políticas públicas), ao analisar processos que tiveram como foco as favelas cariocas de Cantagalo e de Pavão-Pavãozinho. As ações corresponderam ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a implantação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) e aos processos de regularização urbanística e fundiária. A análise da autora sobre as ações de implementação dessas políticas públicas acentua o paradoxo entre o viés “democrático” que configura a proposta da política pública e as práticas de implementação, que em todos os casos desconhece a posição dos moradores sobre as políticas e são insensíveis aos modos de habitar, às lógicas de utilização dos territórios pelos moradores das favelas.

Neste caso específico, a centralidade das favelas na aplicação das políticas públicas decorreu do interesse dos diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal) em constituir um ambiente favorável para receber dois megaeventos na cidade do Rio de Janeiro, a Copa do Mundo em 2014 e as olimpíadas em 2016. Portanto, “o problema das favelas” precisava ser contornado pelos governos e essas ações, que ficaram conhecidas como o “PAC-favelas”, traziam uma proposta de conexão entre ações urbanísticas e de segurança pública que visavam “resgatar” a segurança nesses territórios, estabelecendo a vigência de normas democráticas de convivência. O conceito de “policimento comunitário” está presente no projeto de implantação das UPPs como uma proposta para aproximar os policiais

dos moradores, grupos historicamente em conflito, uma vez que o policiamento repressivo foi sempre a marca das ações policiais em territórios marginalizados na sociedade brasileira. O texto de Cunha (2019) mostra a dificuldade deste projeto de “policimento comunitário” se estabelecer nestas favelas, ao ponto das UPPs passarem a operar através da lógica do policiamento repressivo e o “policimento comunitário” resistir como ações esparsas em um ou outro território, bem longe de representarem ações estruturadas de uma política de segurança pública. Esses territórios se mantêm orientados pela lógica da violência e da insegurança, tornando o ato de habitar um risco para os moradores e, por outro lado, uma possibilidade de lucro para os detentores da violência oficial e extraoficial.

A desconexão entre as propostas das ações das políticas públicas e a organização da vida nos territórios da periferia em que essas políticas pretendem incidir para melhorar a vida nestes locais pode ser vista nos processos de implementação de uma série de decretos normatizando o Uso e Ocupação do Solo do “complexo” das favelas Pavão-Pavãozinho/Cantagalo:

*Com os decretos, a construção de novas casas fica proibida em todo o complexo. O poder público agora passava a intervir através da regulação da forma como os moradores usavam e se apropriaram do espaço de uso comum dessas favelas e até mesmo no interior de suas casas. Através de decretos, o poder público classificava áreas como impróprias à moradia (de risco) e determinava o número de andares que cada edificação poderia ter de acordo com as subzonas. Os decretos procuravam regulamentar também se as lajes das casas deveriam ser fechadas ou abertas, a forma como o interior das casas tinha de ser construída e até o número de janelas necessárias à ventilação adequada (Cunha, 2019, p.105)*

É esperado que o poder público procure ordenar a ocupação dos espaços urbanos através de normas construtivas. O que torna esta situação extremamente opressiva é o fato de que esses territórios foram constituídos por processos de ocupação e autoconstrução, portanto, através de uma lógica construtiva autônoma em relação aos ordenamentos do poder público oficial, dependente dos acordos que se estabeleciam entre os moradores e os “controladores” não oficiais do território, nos dias atuais os representantes do tráfico de drogas. O Estado esteve ausente na maior parte deste processo, tanto através da falta de apoio financeiro para as moradias como na falta em proporcionar infraestrutura básica para constituir condições de moradia digna. Impor normas construtivas que se adequem a modelos distantes das estruturas construtivas desses territórios é desconhecer a realidade destes lugares e de seus habitantes. A falta de uma efetiva interlocução entre os moradores e os representantes das instâncias de gestão do poder público é, no limite, colocar em risco o direito à moradia destes sujeitos das periferias, pela dificuldade imposta pelas exigências da legislação<sup>3</sup>.

No Rio de Janeiro, o PMCMV aparece como uma ação importante para reorientar a experiência da habitação popular para uma condição mais digna, em que os meios oficiais procuram estabelecer um espaço ordenado para a moradia

<sup>3</sup> Esta discrepância entre modelos construtivos legalmente estabelecidos pelo Estado e os processos construtivos próprios às populações de baixa renda é uma realidade histórica no Brasil, como demonstra Valladares (1980).

nas periferias da cidade. Em seu estudo etnográfico sobre o processo de remoção de moradores de uma favela para um condomínio do PMCMV, na cidade do Rio de Janeiro, Petti (2020) insere essa realidade nos termos das formas de governo dos outros, conceito foucaultiano que entende a mudança de concepção do espaço e da moradia que ocorre neste trânsito como uma expressão do modelo de poder disciplinar. Neste caso há a violência e a assertividade do controle do uso do território pelo Estado e pelo mercado imobiliário capitalista. Por parte dos moradores, a insegurança, a vulnerabilidade, mas também ações contra hegemônicas expressas na redefinição do espaço das casas/apartamentos nos condomínios, que são ressignificados para responder às lógicas de uso dos moradores. Nestas ações, as normas constituídas para ordenar a vida nos condomínios são desconsideradas, em favor da criação de um modo de habitar mais condizente com as realidades dos moradores. No caso da realidade pesquisada por Petti (2020), essa situação é vivida como um conflito intenso, o que leva muitos moradores a mostrarem o desejo de um retorno aos modos de habitar da favela.

É perceptível nesses exemplos do Rio de Janeiro que a moradia popular, mesmo quando estimulada por formas de fazer mais democráticas, acaba sendo um movimento de resistência. Nos parece que a decisão de resolver a carência de moradias pela via dos condomínios populares do PMCMV, sua estrutura arquitetônica e as condições de habitação que esse modelo impõe para os moradores, esteve distante da participação de seus usuários. Essa característica impositiva da política na sua execução se expressa no fato de que o modelo dominante de construção dos conjuntos habitacionais é o MCMV/Empresas, onde os empreendimentos de modo geral atendem as potencialidades de lucro das empresas de construção e não às necessidades de uma moradia ambicionada pelos usuários do programa. Assim como neste caso, fica claro que os moradores estiveram alheios na constituição dos decretos normatizando o Uso e Ocupação do Solo do “complexo” das favelas Pavão-Pavãozinho/Cantagalo. Como mostra Cunha, a relação das lideranças comunitárias e dos moradores com os decretos é no momento de sua execução, através de uma performance política que visa minorar os danos dos decretos nas suas vidas. A própria organização comunitária é fragmentada, não chegando a se constituir como uma representação que, num modelo participativo, articularia as demandas da comunidade ao ponto de influenciar a constituição dos planos de ação. Os moradores de Pavão-Pavãozinho e Cantagalo se unem para combater os riscos dos decretos para, logo depois, desarticularem os seus grupos de representação política.

### **3.1. | Uma breve passagem pelo campo de pesquisa: um síndico em apuros.**

Para trazermos mais elementos para o debate em torno do que consideramos efeitos da falta de participação dos usuários dos programas habitacionais no Brasil, traremos uma situação específica que se apresentou durante o trabalho de campo que desenvolvemos na pesquisa que pretende entender a realidade da fase pós-ocupação em condomínios do PMCMV, situados nos municípios de Pelotas e Santa Cruz do Sul, ambas consideradas cidades médias do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil.

A situação se apresentou nos primeiros contatos no condomínio da cidade de Pelotas selecionado para a pesquisa. Sr. Alexandre foi nosso primeiro contato, dublê de síndico e porteiro, morador desde o início do condomínio, em 2017,

quando sua esposa foi contemplada com um dos apartamentos. Intercalou alguns períodos como síndico do condomínio até que, há pouco mais de dois anos, alguns vizinhos “foram até minha porta” (relato dele) pedir para que ele retornasse à função. Ele aceitou e, desde lá, diz que não dorme direito. Com expressão de arrependimento ele lamenta: “já tinha me livrado disso e aceitei voltar”. Para dar conta das demandas do condomínio, largou a profissão de açougueiro e se dedica ao trabalho de porteiro, para o qual recebe salário do condomínio, e a função de síndico. Como apoio para cumprir as tarefas da portaria e da zeladoria do condomínio, tem o apoio de seu filho, contratado como porteiro e mais outro morador, que também é contratado como porteiro pelo condomínio.

Alexandre traz na memória as diversas fases de organização do condomínio, desde quando, no início da ocupação, havia a presença constante dos agentes da secretaria de habitação do município, empenhados em organizar o estabelecimento dos moradores no condomínio. Ele se mostra satisfeito com os primeiros momentos no condomínio Hortência, especialmente pela boa organização do processo de ocupação. Assim como está satisfeito com as unidades habitacionais, de bom tamanho e boa organização do espaço interno. Neste período foram oferecidos cursos sobre organização condominial, zeladoria, entre outros. Enfim, havia um suporte para que moradores que vinham de diferentes lugares da cidade, muito deles sem experiência de residir em condomínios o que, de imediato, traz novos custos fixos, tais como a prestação do apartamento, as taxas de condomínio, as contas de luz e água, enfim, despesas que os moradores que viviam em regiões de ocupação irregular não computavam em seu orçamento.

Essa situação contrasta com os períodos posteriores a implantação, quando, segundo Alexandre, “a secretaria de habitação prendeu os pés e disse que o serviço deles era fornecer habitação, e isto estava feito”<sup>4</sup>. Este momento é um marco para o atual síndico porque a resolução das dificuldades na condução do condomínio deixou de contar com o apoio da prefeitura e outros agentes públicos que apoiavam as ações. O processo de afastamento da secretaria e de “autonomização” da gestão do condomínio pelos moradores é também o processo em que a estrutura administrativa protocolar do condomínio, orientada pelos documentos oficiais do PMCMV, deixa de ser referência de organização do local. O que já era um grande desafio com o apoio dos agentes e dos recursos públicos, ou seja, a formalização legal do condomínio e de suas rotinas administrativas, se torna algo muito mais difícil.

Essa realidade é vivida com um misto de sofrimento e resignação por Alexandre. Há muitos indícios de engajamento do síndico/zelador/penteiro para que o condomínio tenha uma existência dentro dos parâmetros legais. Na guarita de entrada do condomínio, local de funcionamento da portaria, ele mantém uma série de planilhas com o controle de pagamento do condomínio (as de “computador” — criadas quando havia suporte da secretaria de habitação para tarefas administrativas — e as “escritas a mão”; categorias de Alexandre para designar as planilhas), pastas com atas de reuniões do condomínio (estas cada vez menos frequentes) e pastas com notas fiscais. Nas planilhas ele mostra que conta com o recurso do pagamento da taxa condominial de cerca de 40% dos moradores,

<sup>4</sup> . Esse comentário pode estar indicando que a Secretaria de Habitação, ao distribuir os apartamentos para os usuários e auxiliar sua instalação, considera sua tarefa cumprida. Indica que a definição de habitação da gestão pública está sustentada pelo acesso ao local privado de moradia, colocando em segundo plano o contexto mais amplo em que faz parte do ato de habitar.

ou seja, daqueles que pagam o condomínio de forma regular para fazer frente às despesas do conjunto habitacional. Alguns não pagam o condomínio há seis anos, desde que vieram morar no local<sup>5</sup>. O descumprimento das normas legais também se estende para a venda e aluguel das unidades habitacionais. Relata que por algum tempo tentou controlar essa situação, mas viu que era impossível. Não tinha a quem solicitar apoio e, portanto, deixou de se preocupar com isso. Como não tinha nenhum apoio dos órgãos públicos de fiscalização sobre o destino dos apartamentos, ele considerou arriscado se manter nessa posição de fiscal solitário. O sentimento de abandono também surge quando ele manuseia as planilhas e atas que mantém guardadas, “eles [gestores da Secretaria de Habitação e agentes do Ministério Público] não têm o mínimo interesse sobre isso. Por aqui, nós vamos sobrevivendo”.

A situação de “autonomia” na gestão do condomínio, promovida por um processo lento e constante de retirada do apoio da Caixa Econômica Federal, órgão público financiador e fiscalizador do empreendimento, e da Secretaria Municipal de Habitação, responsável pela organização da ocupação e assessoria na organização do condomínio, motivam o desenvolvimento de práticas locais de organização do espaço já tradicionais nos modos de ocupação das periferias da cidade, com a diferença que o espaço é uma novidade, pois são blocos de apartamentos e não casas que devem se tornar lugares de moradia. Assim, novos desafios e novas soluções são produzidas. Essas têm como desafios a falta de recursos, a ambiguidade na definição sobre o que é público e privado e, muito importante, a dificuldade de produzir uma noção de pertencimento e responsabilidade dos moradores em relação ao condomínio.

As reclamações de falta de apoio dos órgãos públicos não acompanham a avaliação de Alexandre sobre as condições de vida no condomínio Hortência. Ele comenta com orgulho que nunca “perdeu” ninguém no condomínio (se refere a morte violenta), como diz ocorrer em outros condomínios, especialmente pela ação dos grupos que fazem tráfico de drogas (presentes no Hortência). Também fala de um grupo de moradores que colabora na administração do condomínio, tanto por meio do pagamento em dia das mensalidades do condomínio como através do envolvimento em tarefas que ajudam a manter o seu bom funcionamento e um mínimo de “imagem” no local. A expressão imagem está relacionada a questões estéticas e uma das responsáveis por isso é uma senhora idosa, moradora, que, em troca de R\$ 800,00, corta a grama e cuida das plantas na área do condomínio três vezes por semana (com a ajuda do síndico e de seu filho). Alexandre tem orgulho deste arranjo que fez, já que repassa recursos que ajudam a idosa e arca com um custo muito baixo para manter a área verde do condomínio. Para exemplificar o que considera de apoio, Alexandre conta sobre quando apareceu no grupo de “whats” do condomínio uma postagem da idosa responsável pelo jardim, justificando sua falta ao trabalho por uma semana em função de problema de saúde. Prontamente uma outra moradora do condomínio propôs um mutirão entre moradores para cobrir as tarefas da idosa enferma, o que foi acatado por outros moradores.

---

5 . Em contraste, Alexandre mostra com ironia os automóveis que os moradores inadimplentes mantêm no estacionamento. O recurso aos automóveis e o comentário sobre qualidade deles é comum entre moradores em dia com as mensalidades do condomínio, serve como prova da crítica moral que os inadimplentes recebem.

Fatos como esse, entre outros, indicam a criação de soluções, realizada pelos moradores, para manter a vida no condomínio. Porém, essa sensação de apoio não alivia a pressão da vida de síndico/penteiro de seu Alexandre. Ele reclama muito do fato de não poder sair nunca da área do condomínio. Diz que quando quer passear com a esposa, eles precisam montar uma estratégia. Por volta das 23h ela desce à portaria trazendo seu “mocassim” (um calçado considerado de boa qualidade) e eles saem de forma discreta para se divertir em algum bar ou restaurante que os receba neste horário. Porém, não podemos desconsiderar que Alexandre trouxe seu filho e sua família (filha e esposa) para o condomínio utilizando-se do mercado alternativo de apartamentos, ampliando sua rede familiar e, em consequência, reforçando seus laços afetivos e políticos no seu lugar de moradia. O funcionamento e os recursos para a zeladoria e a portaria do apartamento estão concentrados em seu grupo familiar.

Para nossa surpresa, ao conversar com a equipe de gestores da Secretaria de Habitação do município de Pelotas, foi nos dito que o condomínio Hortêncio é considerado um dos conjuntos habitacionais do PMCMV que apresenta melhor estrutura. Porém, mesmo assim o condomínio é visto como uma situação longe do ideal. É verdade que, entre os integrantes da equipe da Secretaria de Habitação de Pelotas (desde os responsáveis por cargos político-administrativos até as assistentes sociais), é frequente a crítica aos condomínios como modelo de construção para um programa de habitação popular como o PMCMV. Defendem que o modelo de loteamento é mais interessante por não demandar uma organização coletiva na dimensão que os condomínios exigem. No caso dos loteamentos, a administração da moradia é mais individualizada. Nos parece que essa preocupação se vincula as dificuldades para a gestão dos processos de organização coletiva dos moradores.

Queremos, porém, chamar a atenção para as bases de organização burocrática dos gestores públicos que estruturam o atendimento aos condomínios populares. Nos primeiros contatos com a equipe, se mostrou presente uma hierarquia na enunciação da fala sobre as atividades da mesma junto aos condomínios. A fala era capturada pelo chefe do setor, um dirigente que tinha tido acesso ao cargo por sua inserção política, e este conduzia a conversa enfatizando a prevalência na resposta aos documentos que regem a política habitacional. A sensação que se tem é que, diante das dificuldades do trabalho, os protocolos e as orientações dos documentos dão sentido ao trabalho da equipe, indicam seus resultados objetivos. Portanto, preencher corretamente os formulários dos relatórios parece ser a maior preocupação da equipe de gestores. Para isso é importante que a relação com a realidade dos condomínios crie o conteúdo necessário para que esses documentos sejam bem preenchidos, seguindo os critérios que eles indicam para expressar a realidade dos mesmos. A ação da equipe nos condomínios é fortemente influenciada pelos documentos que, via de regra, enfatizam a produção de dados quantitativos. Estes prevalecem na orientação do trabalho da equipe de gestores. Por vezes, ficamos tentados a relacionar essa orientação para o trabalho com a preocupação de Alexandre, síndico/penteiro/zelador do condomínio Hortêncio, em apresentar os registros e a documentação das atividades do condomínio, procurando expressar a ideia de rigor e clareza no registro das suas ações, mas que, no final das contas, expressa frustração ao afirmar que os gestores públicos “não têm nenhum interesse por isso”. Ou seja, é um trabalho ineficaz que precisa ser feito. Mesmo que esta seja uma comparação forçada, pode trazer conexões da relação com os documentos entre gestores e moradores.

A relação mais pessoalizada entre a equipe da secretaria de habitação e os moradores dos condomínios se dá através do trabalho das assistentes sociais. Entre os técnicos é reconhecida a capacidade que as assistentes sociais têm de se envolver de forma mais intensa com a vida do condomínio, com o cotidiano dos moradores. Chegamos a ouvir de um dos gestores que as assistentes sociais são “tesouros” porque teriam o verdadeiro acesso a realidade dos condomínios, ao conhecer as necessidades dos moradores por sua relação mais íntima e afetiva. É possível perceber uma certa crítica das assistentes sociais, nunca explícita, à forma como a equipe se aproxima da realidade dos condomínios. Porém, as profissionais mantêm em seu trabalho a prioridade aos documentos, relegando os “efeitos de conhecimento” proporcionado pela relação pessoalizada a motivações de ordem individual/afetiva, exaltando um envolvimento romantizado com os moradores. Se por um lado essa forma de reconhecer o trabalho mais próximo com os moradores intensifica a vinculação e a adesão pessoal das profissionais aos interesses dos moradores, por outro, seus resultados têm pouca ressonância como conteúdo capaz de orientar e redefinir os modelos de relação da equipe de gestores com a realidade dos moradores dos condomínios. Para efeitos de ação política, essa realidade continua sendo prioritariamente mediada pela “linguagem” dos documentos impessoais e estatisticamente procedentes.

Com esta descrição e comentários não estamos querendo defender que os registros, os dados quantitativos, as planilhas, não sejam um recurso válido para a administração de uma política pública da grandeza de um programa de habitação popular como o MCMV. O que queremos alertar é para o tipo de ação que estão induzindo na relação entre os gestores públicos e os moradores dos condomínios, e se essas são capazes de reconhecer com mais efetividade a realidade desafiadora que é a estruturação de modos de vida digno para os moradores dos condomínios. Desde condições para a reprodução da vida econômica dos moradores até outras como o direito a educação e a proteção contra todas as violências, tanto físicas quanto psicológicas, as quais estão muito presentes entre as classes menos favorecidas de nossa população.

Esta dinâmica da relação dos gestores públicos como os condomínios nos parece ser muito próxima em sua lógica da relação do poder público com os territórios periféricos das cidades brasileiras, como procuramos exemplificar com as situações etnográficas das periferias do Rio de Janeiro. A mediação burocrática como os moradores destas regiões é uma expressão importante do baixo nível de cidadania conferida a essa população, uma vez que essa mediação produz um morador “hiper-real”, idealizado, estigmatizado, em razão dos sérios limites que esses instrumentos de conhecimento têm para promover uma efetiva interlocução com os modos de vida e necessidades dos moradores. Certamente a mediação que se estabelece entre gestores e moradores nas políticas habitacionais está fortemente configurada pelos efeitos da desigualdade social no país.

Dante do que foi posto, concordamos que os limites para a “participação” nos processos de elaboração e implementação das políticas públicas no Brasil é um sério empecilho para que seus objetivos sejam alcançados. No nosso ponto de vista, uma das possibilidades de atacar o problema é lidar com o paradoxo presente nos programas e projetos de políticas públicas pós-1988, em que geralmente contam com exigência e o incentivo para a participação dos beneficiários, mas que na sua implantação apresentam muitas dificuldades para que ela seja efetiva e impacte tanto na elaboração quanto na implementação de suas ações. Ou seja, achamos importante refletir sobre como os processos de participação são pensados e

efetivados nas políticas públicas e contribuir com abordagens que apontem para uma qualificação dos princípios que orientam a relação dos gestores das políticas públicas e os seus usuários.

#### 4. | CONSTRUINDO UMA PROPOSTA DE ANÁLISE

Nesta seção buscamos integrar novas questões aos estudos prévios referentes às políticas habitacionais, propondo a realização de investigações empíricas e a incorporação de perspectivas teóricas que possibilitem evidenciar outras formas de interpretar e viver a cidade. Amparando-se em uma abordagem relacional do território, nas análises sobre implementação das políticas públicas e na perspectiva das mobilidades, esta proposta analítica pretende trazer a agência dos atores do território, suas redes sociais e instituições para o centro da análise. Nesse sentido, almeja-se propor uma abordagem que permita olhar para as tensões, disputas e resistências decorrentes da normatização, prevista na formulação das políticas habitacionais, e os modos de existência e de reprodução de grupos populacionais de baixa renda. Nesse processo, os territórios habitados vão sendo constantemente (re)produzidos e modificados pelos atores e pelas normas das políticas públicas que buscam discipliná-los. Busca-se, portanto, estabelecer um diálogo crítico com estudos focados em uma cidade utópica contida na perspectiva do “direito à cidade” e da cidade-norma, prevista nos planos urbanísticos e nas políticas habitacionais, a partir da concepção de uma perspectiva móvel, voltada a olhar para a cidade que está sendo construída e significada pelos atores periféricos que nela habitam.

A forma sedentária como a cidade tem sido tratada nos processos de formulação das políticas urbanas e habitacionais possui uma estreita relação com as maneiras pelas quais o conceito de território tem sido incorporado na literatura sobre políticas públicas no Brasil. Segundo Lotta e Favareto (2016, p. 50), apesar do conceito de território estar presente no planejamento de diversas políticas públicas formuladas na última década, em geral ele aparece como um “mero repositório de investimentos”, isto é, como um espaço estático e delimitado por normas administrativas. Em contraposição a essa posição, a perspectiva relacional permite pensar o território - e as territorializações - como expressão das forças sociais.

De acordo com Claude Raffestin (1993), os territórios irão resultar das múltiplas relações de poder - móveis e assimétricas - estabelecidas entre os atores em um dado espaço. A partir dessas relações de poder, vão sendo construídas diversas territorializações, nem sempre de forma harmônica e consensual. Essas relações engendram discursos e apropriações sobre o espaço, definindo e delimitando a sua ocupação. Nesse sentido, o território é concebido como o resultado das relações de poder que foram construídas ao longo do tempo pelos atores sociais sobre um determinado espaço (concreto ou imaginado).

Se em relação à construção social do território verifica-se um certo consenso na literatura, não se pode afirmar o mesmo sobre os fatores condicionantes que explicariam os processos e as dinâmicas territoriais. Para isso, segundo Reis (2005), seria necessário interpelar o território, saber por que ali se produzem determinados processos que não ocorrem em outros espaços. Fazendo frente às interpretações que ora definem o território como um receptáculo ou suporte de

processos externos, ora o percebem como um espaço autônomo, de resistência das forças endógenas à uma lógica de dominação que busca subordiná-lo, o autor propõe a adoção de uma perspectiva relacional do território, na qual este seja percebido com um elemento ativo e definidor das dinâmicas e déficits que nele se produzem. Para Reis (2005, p. 59), o território é "[...] expressão e produto das interações que os atores protagonizam. O território, nestas circunstâncias, é proximidade, atores, interações. E é também um elemento crucial da matriz de relações que define a morfologia do poder nas sociedades contemporâneas". A partir dessa concepção, o autor considera como contingentes os desdobramentos dos processos que ocorrem nos territórios, pois eles dependerão, por um lado, das trajetórias institucionais e das redes que os atores construíram ao longo do tempo nesses espaços e, por outro, das formas de inserção do território dentro de uma ordem mais ampla, cujo sentido e resultado não estão predeterminados. A partir dessa crítica, Reis (2005) indica a construção de uma epistemologia do território que responda sobre o seu papel e lugar nas dinâmicas sociais. A seu ver, as territorialidades não "[...] são meras formas de reprodução das mobilidades e das capacidades de dominação dos fatores móveis [...]" (Reis, 2015, p. 55). Da mesma forma, o autor acentua que a simples afirmação de que os processos e dinâmicas territoriais resultam de um equilíbrio entre os condicionantes externos e as territorializações não seria suficiente para explicar como esses se articulam nos territórios. Para isso, seria necessário considerar que há uma tensão entre esses elementos, cujos desdobramentos e consequências não podem ser determinados *a priori*.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas, desenvolvidos com maior vigor na última década no Brasil, aportam elementos importantes para essa reflexão, na medida em que contribuem para a compreensão sobre o porquê as mesmas políticas públicas produzem efeitos diversos ao serem implementadas em distintos territórios. Ao evidenciar que a fase da implementação das políticas públicas não se trata de uma mera operacionalização administrativa do que foi projetado na sua formulação, as análises chamam atenção para o fato de que a política implementada é a política de fato, ou seja, a política como acontece nos territórios, envolvendo todos os seus fatores intervenientes. Ou seja, o foco da análise recai sobre os atores e os espaços onde as ações ocorrem e não sobre o que foi planejado durante a formulação das políticas, embora se reconheça que não exista uma ruptura entre essas fases (Lima; D'Ascenzi, 2013; Lotta, 2012; 2019).

Nesse sentido, as análises da implementação demonstram que é preciso compreender como os atores agem nesse processo, quais redes são estruturadas, quais são os recursos disponíveis aos diversos atores envolvidos na implementação e de que forma as suas ideias, crenças e valores produzem efeitos práticos por meio de estratégias e ações engendradas nos territórios. Entre os autores que adotam uma perspectiva *bottom-up* ou híbrida (Lima; D'Ascenzi, 2013; Lotta, 2019), considerar o papel desempenhado pelas burocracias implementadoras é fundamental nesse processo, sobretudo dos burocratas de nível de rua (policiais, professores, assistentes sociais, agentes comunitários de saúde, entre outros). Estes agentes implementadores de nível de rua, por estarem na linha de frente da execução das políticas, precisam lançar mão da sua discricionariedade, ou seja, do seu poder de decisão sobre como a política irá ser implementada no território, definindo as prioridades de atendimento, os seus fluxos e as formas de prestação

dos serviços (Lotta, 2019). A discricionariedade, nesse sentido, é percebida como sendo resultante dos recursos disponíveis a esses agentes implementadores, das suas habilidades profissionais e conhecimentos prévios, bem como dos seus valores e ideias.

Cabe destacar, no entanto, que as decisões que cercam as ações dos agentes implementadores não são tomadas de forma estanque, pois se encontram imbricadas com as relações que estabelecem com os usuários das políticas nos distintos territórios. Há nesse processo todo um jogo de tensões, conflitos, aprendizados e negociações entre a normatização, prevista na formulação das políticas, e a forma como estas vão sendo traduzidas e executadas por esses agentes. Nesse sentido, a implementação da política precisaria ser pensada em relação ao espaço vivido e seus sujeitos, e não como algo apartado desses. As análises demonstram que o conhecimento desenvolvido pelos burocratas de nível de rua, a partir das suas experiências, nem sempre vai produzir uma reflexão sobre a forma como é prevista e normatizada a sua atuação profissional.

Tomando como exemplo o trabalho social pós-ocupação realizado pelos assistentes sociais nos conjuntos habitacionais do PMCMV, percebe-se, muitas vezes, uma desconexão entre as atividades realizadas e o modo de vida dos moradores desses empreendimentos. Ou seja, o saber desses agentes implementadores, forjado pelas experiências vividas no cotidiano do seu trabalho e nas relações com os moradores, é desconsiderado quando se formula a política e se projeta as ações necessárias à sua implementação. As atividades realizadas parecem não guardar nenhuma relação com a forma como os moradores vivem e constroem sua presença na cidade.

Em conformidade com a proposta relacional discutida anteriormente, sugerimos perceber a cidade através dos modos de habitá-la. Com base na experiência de grupos que ocupam as margens urbanas em contextos precarizados, marcados normalmente por uma urbanização informal, pretendemos partir para um desvelamento de suas formas (criativas) de produção do território e da memória, ou seja, de seus modos de “fazer cidade” (Agier, 1999; 2011). Nesta dinâmica, interessa-nos entender o universo de relações nos quais os ocupantes das margens estão inseridos para produzir suas vidas; tanto no nível entendido como “local”, quanto em termos das relações institucionais com agências e agentes do poder público e do mercado.

Pretendemos, deste modo, situar esta proposta no diálogo com os estudos urbanos nos termos de Agier (2011), que interpreta a cidade não como uma dimensão externa aos habitantes e tampouco numa perspectiva individualizante. Para o autor, uma “antropologia da cidade” deve “emancipar-se de qualquer definição normativa e *a priori* de cidade para poder procurar a sua possibilidade por toda a parte, trabalhando para descrever o processo” (Agier, 2011, p. 37).

Há, neste sentido, um movimento chave no pensamento da Agier para a construção do seu argumento, que nos incita a deslocar a pergunta a respeito de “o que é a cidade?”, onde a categoria “cidade” é entendida como um objeto universal e *a priori*, para o questionamento a respeito de “o que faz cidade?”, quando a “cidade” deixa de ser entendida como uma totalidade acessível empiricamente e passa, no lugar disso, a ser interpelada como um significante vazio que, a depender dos sentidos que recebe, adquirirá significados distintos, que necessitam ser reconstituídos pela observação empírica.

Tendo como plano de referência essas reflexões pretendemos, assim, contribuir para o fortalecimento das perspectivas teóricas que buscam pensar a cidade através das relações sociais que configuram seus territórios de vida. Nesse sentido, é preciso transcender o conceito de cidade como um território administrativo. Nossa intenção é dar foco para o que os habitantes fazem no território da cidade e como essas ações (re)inventam códigos de urbanidade. Sem desconsiderar, portanto, as narrativas administrativas sobre a cidade, representada por ações jurídico-normativas e pelos saberes de urbanistas, engenheiros e empresários, o que propomos é estimular a investigação em saberes e práticas que inovam sobre os conceitos normativos e objetivados a respeito da cidade, que os condomínios populares representam. Por este ponto de vista é que consideramos importante estudá-la a partir de suas margens, em seus espaços de fronteira, em suas periferias.

Ao pesquisar as práticas e os significados que os “beneficiários” das políticas habitacionais criam na experiência de habitar a cidade, reforça-se o protagonismo dos usos na qualificação dos espaços e denuncia-se a arbitrariedade de ações de projeção da cidade referenciadas em pressupostos teóricos e conceituais que não se vinculam às perspectivas construídas na experiência vivida.

Em relação à constituição de projetos habitacionais, defende-se a ideia de que qualquer política habitacional não pode ser reduzida à produção de edificações como algo em si, estático e apartado do modo de vida de seus ocupantes. As edificações são uma objetificação desses modos de vida e das relações socioculturais que os engendram.

Neste sentido, considera-se as políticas habitacionais como uma proposta ativa no léxico das perspectivas que referenciam a experiência de habitação das populações de baixa renda nas cidades. A ideia é que os sentidos de “moradia” contidos nos projetos habitacionais se objetivam nas relações de poder com outras perspectivas de “moradia”, constituídas na experiência de habitar a cidade das populações de baixa renda.

Conforme pondera Jirón (2017, p. 269, tradução nossa), “estudos sobre problemáticas habitacionais geralmente entendem os espaços como unidades discretas, com limites definidos e dinâmicas localizáveis”. Todavia, ainda de acordo com esta autora:

*Enfrentar el hábitat residencial desde un enfoque de movilidad cotidiana implica repensar las escalas, bordes y relaciones que suceden en este espacio. Específicamente, a partir de la experiencia de movimiento que tienen las personas se puede observar la manera en que se vive la cotidianidad con todas sus complejidades. Este enfoque puede ofrecer una forma más situada de comprender el espacio habitado, lo que a su vez puede facilitar futuras intervenciones que tienen como fin generar mejores condiciones de vida para los habitantes (Jirón, 2017, p. 269).*

No centro da crítica de Jirón (2017), assim como de toda uma corrente de autores dedicados à reflexão contemporânea sobre as cidades, se situa o entendimento de que o predomínio de tendências analíticas, assim como de políticas de planejamento, centradas nas dimensões estruturais e estáticas

da vida urbana, estimula o desenvolvimento de “projetos” que negligenciam processos participativos e que, amiúde, desprezam as experiências cotidianas dos habitantes e suas formas de uso e apropriação dos territórios.

Neste sentido, as chamadas “políticas públicas”, assim como os “desenhos” e “projetos” urbanísticos que as acompanham, deixam de ser interpretadas como simples suportes técnicos, neutros e objetivos e passam a ser percebidas como “tecnologias políticas” a serem submetidas ao escrutínio analítico (Name; Freire-Medeiros, 2017; Jirón; Imlán, 2018).

Em um estudo paradigmático, Jirón e Gómez (2018) problematizam implementações urbanísticas supostamente “neutras”, chamando a atenção para o modo como as mesmas, ao se apoiarem em concepções sedentárias e dualistas, que supõem, por exemplo, a divisão da rotina entre lugar de moradia e lugar de trabalho, desconsideram o fato de que as dinâmicas do cuidado não se acomodam nesta lógica binária (domicílio/trabalho), o que tem implicações extremamente relevantes, sobretudo, para a mobilidade das mulheres, principalmente as de renda mais baixa que, em geral, se encarregam destas responsabilidades de manutenção da “casa”.

Assim, como mostram as autoras, políticas que desconsideram a dimensão móvel e dinâmica do habitar, assim como as desigualdades de gênero em relação ao uso dos espaços urbanos, tendem a aprofundar relações de poder que dificultam a vida cotidiana daqueles que se veem submetidos a elas. Com base nessa perspectiva, portanto, verifica-se *“la urgencia de incorporar en los estudios urbanos al habitante, su habitar y el hábitat, y también relevar la dimensión en movimiento de ese habitar”* (Jirón; Imlán, 2018, p. 17).

Tendo em vista os desafios apontados por esta literatura, com a qual temos dialogado, justificamos nossa aposta na construção de um modelo centrado num enfoque analítico que nos permita considerar colaborativamente as experiências cotidianas (e móveis) daqueles que se veem diretamente afetados pelos impactos das políticas habitacionais.

Entendemos que, para compreender mais profundamente a (in) capacidade de intervenções como as do PMCMV em construir formas mais democráticas de inserção urbana, devemos enxergar tal política a partir da perspectiva cotidiana dos moradores e não o contrário. Apenas desta maneira poderemos verificar empiricamente os efeitos da sua implementação concreta na vida citadina.

A perspectiva “móvel” e cotidiana, neste sentido, nos alerta para a importância epistêmica de evitarmos confundir os espaços administrativos com os espaços vividos. Em nossa percepção – informada pelo diálogo com a densa literatura socioantropológica mencionada –, o habitat residencial de nossos interlocutores não pode, de maneira alguma, ser pensado de forma “sedentária”, com base em concepções petrificadas do ambiente urbano, como se seus territórios de vivência correspondessem a um mero reflexo das políticas urbanísticas ou das concepções binárias fixas, do tipo centro/periferia. Isso porque a experiência de habitar se dá num movimento que aglutina em torno de si temporalidades e territorialidades diversas.

A experiência vivida acontece sempre com base num contínuo, que embaralha as escalas do cálculo urbanístico (não se acomoda facilmente, por exemplo, em noções pré-concebidas como domicílio, bairro, origem, destino,

lugar de trabalho, lugar de residência, centro e periferia). Neste sentido, quando evitamos reduzir o hábitat a algo somente físico, privilegiando sua interpretação enquanto experiência espaço-temporal incorporada, logo nos damos conta de que a espacialidade se transforma à medida que se vive, o que, de outra maneira, significa que o espaço, da perspectiva de seu uso, não pode ser tomado como um dado *a priori*. Habitar, assim, como pondera Jirón (2017) – inspirada no diálogo com Michel de Certeau e Henry Lefebvre – implica na experiência de nos apropriarmos de algo, não no sentido de propriedade, mas no sentido de modelagem.

Dessa forma, seguir trajetórias e itinerários de pessoas ou grupos humanos (no tempo e no espaço) implica também em nos abrirmos para a descoberta de territorialidades específicas que podem nos levar ao (re)conhecimento de outros regimes de urbanidade, capazes de nos fornecer subsídios epistêmicos para a interpelação crítica das concepções hegemônicas e normativas, típicas das lógicas *top down*, muitas vezes empregadas pelas implementações urbanísticas e administrativas “oficiais”. É para isso, aliás, que Michel Agier chama atenção, ao enfatizar a necessidade de nos voltarmos ao movimento (já descrito), que ele denomina como “fazer cidade” (Agier, 1999; 2011).

Ao considerar o habitat com base na perspectiva vivida, portanto, nós não estamos desconsiderando a importância da materialidade urbana, mas, estamos privilegiando a análise dos sentidos que esta materialidade assume com base na relação estabelecida com e pelos habitantes. Trata-se de uma proposta que visa complementar aspectos obscurecidos por modelos analíticos meramente técnicos e distanciados da linguagem e dos usos cotidianos da cidade.

## 5. | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do tema da participação social no processo de elaboração das políticas públicas já ter sido amplamente trabalhado no Brasil, especialmente nos anos de retomada da democracia a partir de 1988, nos parece que os resultados práticos dessas discussões ainda estão longe de ser esgotados. Em se tratando da política habitacional, o fracasso na implementação do projeto de lei de 2003 que definia as bases do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é uma expressão desta dificuldade, sendo emblemático para isso a desconexão entre o PMCMV e o Ministério das Cidades, que tinha nos seus princípios de ação a participação como eixo na estruturação das políticas públicas (Amore, 2015). Este evento indica a força dentro do programa habitacional da modalidade MCMV/Empresas sobre outras modalidades, como o MCMV/Entidades, por exemplo, com uma orientação mais coletivista na definição de seus produtos. No PMCMV, para a solução do déficit habitacional, a dimensão quantitativa se estabelece como princípio norteador do programa. Esta é uma lógica que favorece a dimensão financeira e o lucro em detrimento de critérios mais justos de moradia, que privilegia as necessidades dos moradores.

Mesmo entendendo o avanço das políticas públicas no Brasil pós-Constituição de 1988, quando o tema da participação passa a ser uma preocupação na elaboração das políticas públicas, ao observarmos sua aplicação percebe-se a influência dos modelos positivistas, pouco afeitos a incorporar processos de participação na gestão pública do Estado brasileiro. Ao trazermos a crítica ao predomínio dos chamados modelos de *top down* na condução das políticas, estamos alertando

para a manutenção de processos de gestão com características autoritárias, mesmo que no discurso a intenção seja promover processos democráticos. Isso se expressa na validação das ações das políticas públicas, quando as mesmas se estruturam em “regimes de verdade” que colocam o saber técnico como o centro das ações e percebem as contribuições dos processos participativos como um anexo, algo paralelo ou alternativo às ações que definem o desenvolvimento do projeto. Varella (2011) chama a atenção para a falta de definição do que seria o âmbito da participação na execução dos projetos. Assim, o que é entendido como ações participativas ganha um âmbito tão extenso e, portanto, indefinido, que fragiliza sua influência na implementação dos projetos.

Neste artigo procuramos chamar a atenção para a necessidade de uma mudança epistemológica na constituição das políticas públicas, para que se avance numa direção que efetivamente incorpore a participação como um vetor propositivo das políticas públicas. Ao concebermos que as ações do âmbito da participação devam ser colocadas no centro, tanto da concepção como da implementação das políticas públicas, estamos propondo uma mudança epistemológica no desenvolvimento das mesmas, articulando teorias e metodologias que tenham como centro a incorporação da perspectiva do usuário como interlocutor efetivo nos distintos estágios de realização das políticas públicas.

Realidades importantes para a definição das ações, como a de território, por exemplo, podem passar a ser vistos como algo móvel, como espaço constituído pelas relações de poder entre os atores que interagem nas disputas para a configuração dos mesmos. O território não deve ser visto como algo estático, dado *a priori*, uma totalidade a ser descrita e analisada, mas como um espaço dinâmico, realidade relacional, afetada pela ação dos diferentes atores que disputam a legitimidade na definição de seu estatuto de realidade, de um lugar para a ação. Neste caso, por exemplo, os agentes públicos e seu poder oficial, os planejadores e seu conhecimento, não são vistos como aqueles que definem o que são os territórios e como agir sobre eles, mas como atores num espaço de relações que buscam produzir consensos mí nimos para que se possam estabelecer referências para a ação numa realidade construída por um jogo de forças mais plural e democrático. Desta forma, os meios de ação dos gestores e planejadores, seus meios legais, seus instrumentos de conhecimento, passam pelo escrutínio das relações de poder que definem os territórios, num procedimento simétrico ao escrutínio dos meios de ação dos moradores e de outros atores que conformam a realidade de espaços objetificados, como é o caso dos condomínios MCMV.

Para uma reconfiguração da realidade onde as políticas públicas se inserem é necessário que, junto a mudança na abordagem teórica, se recoloque novas possibilidades metodológicas. No nosso caso, interessados no problema da participação na realização das políticas públicas, o foco na experiência dos moradores necessariamente leva ao interesse no estudo do cotidiano como possibilidade de conhecimento sobre políticas públicas. Nessa direção, a teoria das mobilidades e os métodos que acompanham pretendem estabelecer outro regime de conhecimento dos territórios, criticando a exclusividade da compreensão dos mesmos através de perspectivas teóricas que o atrelam aos princípios do Estado-Nação, que promove uma lógica sedentária de reconhecimento da realidade social. A teoria das mobilidades desloca o eixo de percepção dos territórios

para o movimento, ao propor que a realidade esteja vinculada aos “regimes de mobilidade” que caracterizam as relações que constituem um determinado lugar ou território.

Assumir essas referências de abordagem para pensar tanto a realidade dos territórios habitados como a implementação das políticas públicas nos mesmos, requer um desvio epistemológico que mude a percepção do território como algo “dado”, onde a multiplicidade de atores do mercado, do poder público e da sociedade civil não sejam vistos como “entidades” definidas *a priori*, com uma lógica de atuação, uma racionalidade e interesses previamente definidos, mas como sujeitos constituídos nas relações sociais engendradas nos processos de presença nos territórios, definidos como os lugares em que o ato de habitar conecta múltiplas experiências que se estabelecem no jogo de poder que instaura a realidade do lugar: a da moradia propriamente dita, a de trabalho para muitos moradores, a de investimento financeiro e de exercício de poder político para outros. As disputas pela configuração do lugar dependem das relações de forças que se dão nas situações que se expressam nos territórios e que só serão percebidas através de uma observação aguçada do cotidiano dos mesmos. Portanto, no nosso ponto de vista, a própria configuração dos sujeitos da ação depende profundamente dos movimentos possíveis, mas também dos interditados para alguns, e das redes de relação que estabelecem possibilidades e limites para incidir sobre esses territórios. Neste caso o conceito de participação é próprio a todos os atores, porque dessa participação depende a convergência para constituição de um lugar através de um consenso mínimo e democraticamente encaminhado. As políticas públicas de habitação de viés democrático precisam intervir para a reversão da lógica dominante que define alguns como atores propositivos, como os agentes do mercado e do Estado, e outros como atores passivos, como os moradores, para quem a participação nos processos de construção dos espaços de moradia tem uma função “alegórica”, alheia aos atos de definição do que virá a ser o espaço habitado. ■

Recebido em: 16-10-2023

Aceito em: 20-08-2025

## REFERÊNCIAS

- AGIER, Michel. *L'invention de La ville*. Paris: Archieves Contemporaines, 1999.
- AGIER, Michel. *Antropologia da Cidade*: lugares, situações, movimentos. São Paulo: Terceiro Nome, 2011.
- AMORE, Caio Santo *et al.* “Minha casa minha vida” para iniciantes... In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz. *Minha Casa... E a Cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-27.
- BONDUKI, Nabil. Do projeto Moradia ao Programa Minha Casa. *Teoria e Debate*, n. 82, p. 8-14, 2009.
- BONDUKI, Nabil. Sobre a ausência de projetos sociais de qualidade. [Entrevista concedida a] Romullo Baratto. *ArchDaily*, 09/04/2018.
- BRASIL. *Relatório de Avaliação*: Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: Ministério da Economia, 2020.
- CUNHA, Juliana Blasi. “Nossa casaca é dupla-face”: uma análise situacional da trama articulada em torno da atuação de políticas públicas no complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo”. In: Frúgoli Jr., H.; Spaggiari, E. Aderaldo, G. (org.). *Práticas, conflitos, espaços: pesquisas em antropologia da cidade*. Rio de Janeiro, Gramma, 2019. p. 97-120.
- JIRÓN, Paola. El hábitat residencial observado desde la movilidad cotidiana urbana. In: Imilan, W.; Larenas, J.; Carrasco, G y Rivera, S. (Org.). *Hacia dónde va la vivienda en Chile?: nuevos desafíos en el hábitat residencial*. Santiago de Chile: INVÍ, 2017. p. 269-279.
- JIRÓN, Paola; IMILÁN, Walter. Moviendo los estudios urbanos. La movilidad como objeto de estudio o como enfoque para comprender la ciudad contemporánea. *Quid*, v. 16, n. 10, p. 17-36, 2018.
- JIRÓN, Paola; GÓMEZ, Javiera. Interdependência, cuidado e gênero: estratégias de mobilidade na cidade de Santiago. *Tempo Social*, v.30, n. 2, p. 55-72, 2018.
- LABCIDADE. *Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV*. São Paulo: Ministério das Cidades, 2014.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LOTTA, Gabriela. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A (Org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUCMINAS, 2012. p. 20-49.
- LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.
- LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTI, G. (Org.). *Teoria e análises sobre a implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38
- MARICATO, Ermínia. Ermínia Maricato sobre Minha Casa Minha Vida. [Entrevista concedida a Rosa Simansky e Roberto Malwakdiye. AU, 17/09/2009. Disponível em: <5 - Erminia Maricato Sobre Minha Casa Minha Vida - Revista AU 2009 | PDF | Planejamento urbano | Brasil (scribd.com)>. Acesso em: 21 dez. 2022.

- NAME, Leo; FREIRE-MEDEIROS, Bianca. “Teleféricos na paisagem da ‘favela’ latino-americana: mobilidades e colonialidades”. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, v. 11, p. 263-282, 2017.
- PETTI, Daniela Ramos. “*Perdi minha casa, aqui eu tenho outra vida*”: uma etnografia sobre espaços, sujeitos e economias em um condomínio popular do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Dissertação de Mestrado, PPGSA/UFRJ, 2020.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- REIS, José. Uma epistemologia do território. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol. 13, n. 1, p. 51-74, 2005.
- RIZEK, Cibele S.; AMORE, Caio S.; CAMARGO, Camila M. de; et al. Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz. *Minha Casa... E a Cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 289 - 322.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
- VALLADARES, Licia. *Passa-se uma casa*: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Zahar, 1980.
- VARELLA, Alex. “O dever de cidadania: Políticas públicas de planejamento urbano e participação popular no Brasil”. In: Cefai,D. Mello, M.A.S. Mota, F.R. e Veiga, F.B.(org.) *Arenas públicas*: por uma etnografia da vida associativa. Niterói: Editora da UFF, 2011. p. 321-345
- VILLA, Simone Barbosa; SARAGAMAGO, Rita de Cássia Pereira; GARCIA, Luciane Casasanta. *Avaliação pós-ocupação no Programa Minha Casa Minha Vida*: uma experiência metodológica. Uberlândia: UFU/PROEX, 2015. 150 p.